

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 248



Edición  
en lengua española

### Comunicaciones e informaciones

54° año  
25 de agosto de 2011

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>		
<b>472ª sesión plenaria de los días 15 y 16 de junio de 2011</b>		
2011/C 248/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020» (Dictamen exploratorio) .....	1
2011/C 248/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estrategias para una consolidación inteligente de la política presupuestaria: el reto de determinar motores de crecimiento para Europa. Cómo explotar plenamente el potencial de empleo de nuestras economías en un contexto de indispensable ajuste presupuestario» (Dictamen exploratorio) .....	8
2011/C 248/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes» (Dictamen exploratorio) .....	16
2011/C 248/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo han influido las políticas de la UE en las oportunidades de empleo, las necesidades de formación y las condiciones de trabajo de los transportistas» (Dictamen exploratorio) .....	22
2011/C 248/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T» (Dictamen exploratorio) .....	31

**ES**

Precio:  
8 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2011/C 248/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental» .....	37
2011/C 248/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Integración de la política hídrica en las demás políticas europeas (Dictamen exploratorio) .....	43
2011/C 248/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la UE, sus relaciones con Asia Central y la contribución de la sociedad civil» .....	49
2011/C 248/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur: la contribución de la sociedad civil organizada» .....	55
2011/C 248/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El diálogo intercultural y los romà: el papel clave de las mujeres y la educación» (Dictamen adicional) .....	60

### III *Actos preparatorios*

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### **472ª sesión plenaria de los días 15 y 16 de junio de 2011**

2011/C 248/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Fiscalidad del sector financiero» [COM(2010) 549 <i>final</i> ] .....	64
2011/C 248/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión» [COM(2010) 642 <i>final</i> ] .....	68
2011/C 248/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales — Revisión del presupuesto de la UE» [COM(2010) 700 <i>final</i> ] .....	75



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

472ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE JUNIO DE 2011

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020» (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 248/01)

Ponente: **Etele BARÁTH**

El 15 de noviembre de 2010, el representante permanente de la República de Hungría ante la Unión Europea, Peter GYÖRKÖS, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia húngara, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020».

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor 9 en contra y 22 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Recomendaciones y observaciones

### 1.1 Recomendaciones

1.1.1 En opinión del CESE, la respuesta de la Unión Europea a la crisis, **la filosofía de la Estrategia Europa 2020, sus objetivos** y sus iniciativas emblemáticas muestran la vía apropiada, y las medidas adoptadas e instrumentos propuestos son esperanzadores. La Estrategia, junto con el Pacto por el Euro Plus, se centra en los indispensables cambios cualitativos que se necesitan y en los elementos de crecimiento potencial.

1.1.2 La UE no cesa de reforzar y consolidar su integración. El CESE considera que, si la Unión Europea y sus Estados miembros desean reforzar su integración, deberán llevar a cabo, **antes de 2020, nuevos cambios decisivos, que traten en particular sobre la calidad**, tanto de sus instituciones como de sus sistemas jurídico y financiero. Esto requiere, simultáneamente,

una estabilidad sostenible (a largo plazo), la mejora de la competitividad (potencial de crecimiento) y una mayor cohesión (económica, social y territorial).

1.1.3 En varios dictámenes, el CESE ha subrayado que la política de cohesión constituye un «valor histórico» de la Unión, y sus **tres objetivos** -la convergencia, la mejora de la competitividad regional gracias a la creación de empleo y la intensificación de la cooperación territorial- deben **preservarse y reforzarse**. En efecto, los países y regiones europeos menos desarrollados necesitan invertir más en infraestructuras y en otro tipo de capital esencial para acelerar el crecimiento potencial.

1.1.4 Aunque está convencido de que los recursos financieros destinados a respaldar la política de cohesión han dado, en gran medida, buenos resultados, el CESE opina que estos fondos pueden y deben desarrollarse y reestructurarse en mayor grado,

y que sobre todo podría mejorarse **la eficacia y eficiencia de la financiación y de la utilización de los recursos**. Conviene armonizar los instrumentos de la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 sin perjudicar la política europea de cohesión.

1.1.5 El CESE propone que, en el marco de la revisión de los actuales objetivos e instrumentos de la política de cohesión, se examine la posibilidad de transformarlos a fin de adaptarlos a los elementos de la Estrategia Europa 2020, de la manera que se detalla a continuación.

#### 1.1.5.1 Objetivos e instrumentos actuales de la política de cohesión

Política de cohesión			
Objetivos	Fondos Estructurales e instrumentos		
Convergencia / crecimiento sostenible	FEDER	FSE	Fondo de Cohesión
Competitividad regional y empleo	FEDER	FSE	
Cooperación territorial europea	FEDER		

#### 1.1.5.2 Europa 2020: tres prioridades interconexas

- un crecimiento inteligente: desarrollar *una economía* basada en el conocimiento y la innovación;
- un crecimiento sostenible: fomentar una economía más eficaz, más ecológica y *más competitiva*;
- un crecimiento integrador: impulsar una *economía con tasas de empleo elevadas* que favorezca la cohesión social y territorial.

1.1.5.3 El CESE opina que la política de cohesión debe hacer claramente hincapié en los objetivos de la sociedad, el ámbito social y la solidaridad, así como en la utilización de los **Fondos Estructurales con fines de inversión, en cooperación estrecha con otros fondos europeos**. De lo contrario, la orientación de Europa 2020 hacia un crecimiento económico enérgico, que en sí misma debe respaldarse, podría relegar la cohesión social y territorial a un segundo plano.

1.1.5.4 Si en los Fondos Estructurales se modificara el orden de los objetivos relativos a la competitividad y los relativos al crecimiento, y se hiciera que la **«financiación a cargo de diversos fondos»** se convirtiera en el factor dominante, los objetivos respectivos de la Estrategia Europa 2020 y de la cohesión se combinarían bastante bien entre ellos y los Fondos Estructurales contribuirían más adecuadamente a la mejora de la competitividad regional.

Estrategia Europa 2020		Política de cohesión (estructura reformada)		
Objetivos/instrumentos	Iniciativas emblemáticas	Objetivos/instrumentos	Fondos Estructurales e instrumentos	
<b>Crecimiento inteligente</b>	«Estrategia digital para Europa», «Unión por la innovación», «Juventud en acción»	<b>Competitividad regional y empleo</b>		
Investigación/innovación, educación, sociedad digital		Mayor competitividad / situación más atractiva, desarrollo de los recursos humanos / la educación, etc., innovación / sociedad basada en el conocimiento		
<b>Crecimiento sostenible</b>	«Una Europa que utilice eficazmente los recursos», «Una política industrial en la era de la globalización»	<b>Convergencia</b>		
Energías ecológicas / sociedad respetuosa con el medio ambiente, desarrollo de redes / explotaciones a pequeña escala		Desarrollo medioambiental y de las infraestructuras para establecer las bases del crecimiento, desarrollo de las capacidades institucionales		
<b>Crecimiento integrador</b>	Estrategia «Nuevas capacidades para nuevos empleos», «Plataforma europea contra la pobreza»	<b>Cooperación territorial europea</b>		
Igualdad de acceso / más empleo de mayor calidad		Cooperación local, regional y macrorregional		

1.1.6 El CESE reconoce que la armonización estructural propuesta más arriba requiere efectuar **cambios radicales y centrarse en definir objetivos detallados**: entre otras cosas, conviene fijar objetivos complementarios en materia de competitividad y extender la cooperación territorial en apoyo de los

avances macrorregionales. Si no es posible establecer vínculos directos entre la Estrategia Europa 2020 y la política de cohesión europea, puede ocurrir que sus objetivos y recursos se vean considerablemente mermados, y que la eficacia en la aplicación de estas políticas disminuya significativamente.

1.1.7 Esta armonización podría lograrse si la UE reconociera la **cohesión** y la política de cohesión en sentido amplio **como una prioridad del mismo rango que la competitividad**. Esto debería reflejarse en la asignación de recursos específicos a ambas prioridades. No obstante, no se trata solo de garantizar más recursos financieros en el futuro para los objetivos de cohesión, sino de **utilizar los recursos asignados a la cohesión de manera más eficaz**.

1.1.7.1 El CESE solicita con carácter urgente que se mejoren las propuestas sobre el sistema de condicionalidad *ex ante* y *ex post* para el control de la eficacia y la eficiencia de la política de cohesión de la Unión. No obstante, este sistema no debería poner en peligro la simplificación del conjunto de los instrumentos de cohesión, sino al contrario, debería reducir los costes de aplicación y mejorar la previsibilidad. El CESE espera que los cambios institucionales y administrativos conlleven un sistema más simple y eficaz. Es necesario desarrollar un modelo que permita evaluar las interacciones que se producen en la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, los programas nacionales de reforma y la política de cohesión en función de las particularidades de los países y regiones beneficiarios de esta política.

1.1.8 El CESE coincide en que **todas las políticas de la Unión deberían contribuir al éxito de la Estrategia Europa 2020**. La Comunicación sobre la revisión del presupuesto de la UE propone un nuevo planteamiento estratégico de programación para la política de cohesión. El CESE aprueba plenamente que la Comisión Europea elabore un **marco estratégico común que transforme las metas y objetivos** de Europa 2020 en prioridades de cara a la **inversión**. Este marco estratégico cubriría todos los fondos de la UE e integraría además todos los demás instrumentos financieros de la UE.

1.1.9 El CESE reitera que el **Fondo Social Europeo** debería respaldar –como instrumento de la UE para fomentar la inversión en recursos humanos– las tres prioridades de la Estrategia Europa 2020, a saber: el crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En este marco, el empleo, la formación, la educación, la inclusión activa y las políticas de igualdad de oportunidades constituyen elementos clave.

1.1.10 El CESE considera que la **realización de los objetivos reforzados requiere una consolidación de la estructura institucional del FSE** y la mejora de su eficacia, sin que ello dé lugar a un aumento de las cargas administrativas. Es importante que el FSE desempeñe un papel de primer orden a la hora de mejorar la situación de los grupos sociales particularmente desfavorecidos (p. ej. inmigrantes, minorías, personas con discapacidad, población romaní) y de garantizar unas condiciones adecuadas para su integración.

1.1.11 El CESE señala que la coordinación de las políticas financiadas por los diferentes fondos de la política de cohesión y los instrumentos de la Estrategia Europa 2020 puede tener una incidencia en los objetivos iniciales y afectar a su integración territorial, lo que a su vez puede entrañar cambios en los objetivos; es posible que aparezcan nuevas perspectivas esenciales durante la fase de aplicación. Es necesario crear mecanismos iterativos de planificación, gestión y control. La noción clave del proceso iterativo es que en el «acuerdo de colaboración» no

deben definirse únicamente las fases preparativas de desarrollo, sino también la totalidad del proceso de aplicación, sus condiciones y la evaluación de la eficacia; no obstante, las partes deben entender que los objetivos globales de los comités de gestión pueden cambiar en función de las evaluaciones continuadas de los beneficiarios.

1.1.12 El Comité insiste en la necesidad de que, para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, se refuerce la coordinación en la gestión de cada uno de los fondos, en particular por lo que respecta al Fondo de Cohesión, los Fondos Estructurales y los fondos para la innovación.

1.1.13 El Comité considera que, **a largo plazo**, para evitar las contradicciones, son muchos los argumentos a favor de la integración de todos los elementos de la política estructural de la Unión (incluidos p. ej. Europa 2020, la política de cohesión, la PAC o el BEI) en un conjunto plenamente coherente de **políticas** generales de la Unión, **que podría denominarse UE 2050**. Esto permitiría reforzar la coordinación y la cooperación en materia política y técnica y no implicaría el fin de los diferentes ámbitos de acción. Naturalmente, será difícil llevarlo a cabo mientras una parte de las políticas afectadas sea competencia de la UE y otras sigan siendo responsabilidad de los Estados miembros. Reforzar la dimensión regional puede constituir un medio adecuado para alcanzar de manera gradual el objetivo perseguido.

1.1.14 El desarrollo de una Europa policéntrica compuesta de sitios «inteligentes» conectados requiere un trabajo de equipo que solo será posible en el marco de una cooperación entre partes interesadas. La cooperación en las zonas transnacionales y las estrategias de desarrollo macrorregionales que reúnen a los **agentes implicados** de los diferentes países y sectores pueden ser una de las vías a seguir.

## 1.2 Las regiones y la cohesión

1.2.1 El CESE considera que **la competitividad de la Unión** depende, en gran medida, de la **intensificación de la competitividad de las regiones**.

1.2.2 En opinión del CESE, las cooperaciones macrorregionales emergentes son determinantes en varios sentidos. Como ha indicado ya en varios dictámenes (relativos a las regiones del Mar Báltico y el Danubio), las ayudas concedidas con cargo a los Fondos Estructurales pueden permitir la formulación de estrategias en el marco de las **redes transeuropeas, tanto materiales como inmateriales**, que la Unión Europea necesita para garantizar la competitividad y los atractivos de sus regiones.

1.2.3 El CESE considera que el futuro de la Unión Europea y la consolidación de su unidad política dependen también de **su capacidad para superar el enfoque regional basado en la estadística, encerrado en fronteras nacionales**. Es evidente que los avances tangibles de estos últimos años hacia el enfoque regional, los programas complejos y los vínculos horizontales, así como hacia la consolidación de los clústeres, constituyen la vía que puede hacer florecer las dimensiones social y territorial de la economía europea.

1.2.4 En opinión del Comité, **no tiene ningún sentido perseguir objetivos paralelos, o que coincidan incluso completamente, en el marco de ámbitos de acción diferentes**, como tampoco lo tiene crear otros instrumentos diferentes a los ya relativamente bien asentados de la cohesión.

1.2.4.1 La próxima década será, cada vez más, la de la región funcional: con uno o varios centros, con vínculos transfronterizos territoriales horizontales y vínculos económicos verticales y con posibilidades jurídicas, financieras e institucionales de «**cooperación reforzada**». Dar un nuevo significado al concepto de «región» puede aportar una nueva dimensión a la Europa inteligente. No obstante, sigue siendo necesario disponer de un plan de recuperación, ya que sigue y seguirá habiendo regiones con un retraso en el nivel de desarrollo.

1.2.5 En opinión del CESE, **estos son los ámbitos en que deberíamos actuar**: transformar la economía europea para asegurar su éxito a nivel mundial, fomentar el potencial de crecimiento, disminuir las diferencias regionales, apoyar a las microempresas y pymes que ejercen su actividad en las zonas periféricas, liberar nuevos recursos, sensibilizar al ciudadano sobre el medio ambiente y los hábitos saludables, mejorar la calidad de la educación, motivar a las nuevas generaciones, fomentar la innovación, incrementar la participación ciudadana y consolidar la identidad europea.

### 1.3 Ciudades y aglomeraciones urbanas

1.3.1 El CESE subraya que la competitividad de Europa depende en fuerte medida de sus metrópolis y regiones metropolitanas, donde las empresas pueden aprovechar las economías urbanas y las redes que conectan los mercados mundiales. **De manera general, las zonas urbanas pueden ser motores del crecimiento** y centros de creatividad e innovación. Siempre y cuando se establezca una masa crítica de participantes, como empresas, universidades e investigadores, pueden generarse mayores niveles de crecimiento y nuevos puestos de trabajo. Los problemas urbanos, tanto si tienen que ver con la degradación medioambiental como con la exclusión social, requieren una respuesta específica y el compromiso directo de los entes locales correspondientes.

1.3.2 El CESE considera que debe establecerse **una ambiciosa agenda urbana** en la que los recursos financieros disponibles estén identificados con más claridad; las autoridades locales, por su parte, desempeñarían un papel más importante en la configuración y aplicación de estrategias de desarrollo urbano.

1.3.3 Los sistemas urbanos se ven complementados, en función de su situación geográfica, por diferentes **zonas de atracción**. El CESE no puede aceptar que en el futuro se mantenga el antagonismo «tradicional» entre la ciudad y el campo. Las ventajas que pueden aportar las **colaboraciones entre zonas urbanas y rurales** dependen en fuerte medida de factores contextuales locales, y en última instancia únicos.

### 1.4 Las zonas rurales y la agricultura

1.4.1 El CESE considera que, en el marco de la **Estrategia Europa 2020**, la **política de cohesión**, por una parte, y la **política agrícola común**, por otra, desempeñan un papel de

primer orden, en particular para el **desarrollo integrado del territorio**. En efecto, la agricultura, fuente importante de dinamismo económico, sigue siendo un sector estratégico para la UE, tanto desde el punto de vista de la seguridad alimentaria como por su potencial en términos de crecimiento y empleo en las zonas rurales, además de por su contribución a la lucha contra el cambio climático.

1.4.2 En esta perspectiva, estas dos políticas deben **orientar sus sinergias hacia objetivos comunes e integrados** cuyo propósito sea transformar la Unión Europea en una economía inteligente, sostenible e integradora, caracterizada por niveles elevados de empleo, productividad y cohesión social.

1.4.2.1 El CESE opina que, en las zonas rurales, los sitios inteligentes y conectados a escala mundial desempeñan un papel a la hora de concretar la reactivación prevista en la Estrategia Europa 2020. Al igual que sucede en el caso de las zonas urbanas, las redes constituyen también aquí una forma organizativa de primer orden para las empresas y el desarrollo regional.

## 2. Conclusiones

2.1 El CESE aprueba que las referencias políticas de la Estrategia Europa 2020 a las necesidades de innovación relativas al cambio climático, la eficacia energética, las energías renovables, la salud y los cambios demográficos tengan vínculos estructurales con los objetivos de cohesión fijados en los ámbitos de la educación, la investigación y el desarrollo y la sociedad digital, que **constituyen un puente**, también a nivel regional, **entre los objetivos de la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020**.

2.1.1 El CESE constata sin embargo que existe una **contradicción** entre los diferentes enfoques teóricos y los conceptos utilizados en la práctica. Al legitimar la territorialidad del proceso de cohesión, el Tratado de Lisboa ha añadido una nueva dimensión al concepto de «región». La manera en que la política regional defina en el futuro qué es una región no será anodina. Es necesario disponer de una definición que nos permita encontrar un marco común, ya sea desde el punto de vista territorial e institucional como desde el de los instrumentos jurídicos y financieros asociados, para asegurar un crecimiento sostenible y dinámico en Europa.

2.1.1.1 El CESE reconoce que la **emergencia de estrategias macrorregionales es un proceso muy positivo** que puede compararse con el concepto de cohesión territorial que surgió tras el Tratado de Lisboa. Debe buscarse una buena complementariedad entre las políticas regionales en sentido estricto y la cooperación entre regiones más amplias o más alejadas, pero que comparten intereses comunes en materia de cooperación.

2.2 La intersección entre determinados grupos de programas definidos, entre otras cosas, en términos espaciales (es decir, regional, territorial, interurbano) indica en qué zonas tienen lugar actividades que impulsan el desarrollo; estas zonas incluyen uno o varios núcleos urbanos importantes, aunque sin



excluir a otros o marginalizarlos. Los **centros de excelencia** europeos, que se definen sobre la base de las competencias de innovación características de determinados sectores económicos, no son una amalgama fortuita de aptitudes y capacidades individuales reunidas en torno a una aglomeración urbana, sino más bien **conocimientos reunidos mediante vínculos bien definidos en el espacio físico**.

2.2.1 No puede haber «excelencia» sin avances cuantitativos en el marco de los objetivos de la cohesión relativos al medio ambiente, las infraestructuras, la educación o la formación profesional. Dichas zonas se caracterizan por su apertura. La participación es libre pero, por razones de calidad, las oportunidades a largo plazo se crean en torno a los centros de gravedad. Como corresponde, la previsibilidad se basa en la estabilidad, en una proyección histórica, de las aptitudes multidimensionales de los territorios.

2.3 Para que la innovación pueda florecer resulta indispensable respaldar las nuevas formas de democracia. Hay que desarrollar las modalidades habituales de concertación social y, con ayuda de herramientas basadas en la **democracia participativa**, liberar las competencias e impulsar la inclinación y la disposición de la sociedad civil organizada a participar, de conformidad con los principios fundamentales de los Tratados de la UE.

2.4 La innovación se reduce finalmente a llevar a la práctica nuevas ideas y propuestas, a anticipar la competencia; se trata de superar, gracias al conocimiento, los procesos previsibles. Su complejidad le permite combinar, en toda su diversidad, las competencias humanas, las capacidades técnicas y las relaciones económicas. Es normal que las aglomeraciones urbanas, en tanto que **polos**, ofrezcan las condiciones que constituyen el espacio vital sin el que todo sería pura abstracción.

2.5 Por este motivo, los sistemas y políticas de apoyo financiero deben contener intrínsecamente **–sobre la base de análisis territoriales–** un apoyo paralelo y concertado que se destine a la innovación y la recuperación del retraso.

2.6 Es evidente que la Estrategia Europa 2020 es un programa político global orientado al crecimiento, la competitividad, la sostenibilidad y la política estructural pero, en una perspectiva más amplia, a escala mundial, la Estrategia Europa 2020 constituye al mismo tiempo el **programa para impulsar la competitividad europea en el mercado global**.

2.7 Los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y los de la política de cohesión concuerdan con lo anterior. Sin embargo, por lo que respecta a Europa 2020, en el marco institucional de su aplicación **se echan en falta** los elementos financieros y jurídicos comunes y nuevos que, interactuando entre sí, podrían transformarse en factores de incremento de la eficacia. El argumento de que una reorganización e integración de los instrumentos de la cohesión acelerarían la puesta en marcha de una Europa orientada a la innovación e «inteligente» es correcto, pero solo a condición de **que el abanico de instrumentos**

**financieros se amplíe**, apoyándose en las sinergias creadas gracias a la integración de las diferentes fuentes de financiación.

### 3. Debate

3.1 La crisis que se inició a finales de la década pasada ha acelerado la renovación política y económica de Europa.

3.1.1 La Unión Europea necesita, en parte como consecuencia de la crisis mundial, proceder a una **integración económica reforzada**. En opinión del Comité, se trata de un proceso beneficioso, pues consolida a la Unión, pero difícil, pues la cooperación entre los veintisiete países no es fluida. A pesar de todos estos problemas suplementarios, la idea central de esta integración económica (y necesariamente política) reforzada es la creación de una «política económica de la UE». **Está basada en tres grandes pilares** (1):

#### a) Estabilidad

La UE, a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, amplía el alcance del control común de los sectores que comportan riesgos para la estabilidad y crea un mecanismo de gestión de las crisis (FEEF y MEDE).

b) **Crecimiento y competitividad**. Con este propósito, la UE ha aprobado la **Estrategia Europa 2020** y el **Pacto por el Euro Plus**.

#### c) Cohesión

La Unión Europea ha creado la **política de cohesión** y la **política agrícola común** a fin de reducir las disparidades sociales, económicas y territoriales en el interior de sus fronteras.

3.2 Las adaptaciones y los documentos y estrategias de base aprobados constituyen una **fórmula para la renovación**, que establecen condiciones e instrumentos que los dirigentes políticos de la UE y de los Estados miembros tienen la responsabilidad común de utilizar. Los diferentes instrumentos están disponibles para, al ser utilizados **de manera conjunta**, hacer realidad la estabilidad, el crecimiento y la competitividad y llevar a cabo la cohesión.

3.3 La coordinación de la Estrategia Europa 2020 y de la política de cohesión encierra ya en sí, como tarea, una dicotomía. Deja entrever un riesgo inherente, el de la oposición entre la libertad de la economía de mercado y la nivelación social y territorial. **El riesgo es incluso mayor en la actualidad, ya que cuando faltan recursos, van en detrimento una de la otra. Para reforzar la cohesión deberían mejorarse las condiciones propicias al crecimiento y la competitividad. En el contexto global actual, los Estados miembros y las regiones menos desarrollados no deben perder más tiempo.**

(1) Véase el TUE, art. 3.3 y el TFUE, art. 174.

3.4 Por otra parte, en muchos Estados miembros las finanzas públicas se han visto debilitadas por la crisis de manera duradera, y será difícil consolidarlas cuando empiecen también a sentirse los costes del envejecimiento demográfico. Resumiendo, la mayoría de los países de la UE tienen delante un futuro difícil.

3.5 La Estrategia Europa 2020 no distingue –afortunadamente– entre las reformas estructurales, que solo pueden llevarse a cabo a largo plazo, y las medidas que deben adoptarse para una recuperación a corto plazo.

3.6 El éxito de la Estrategia Europa 2020 no debería depender de factores coyunturales, ya que los recursos destinados a las lentas transformaciones estructurales son los que «dirigen» los sectores que, gracias a su innovación competitiva, pueden renovar el propio sistema.

**3.7 Los elementos relativos al potencial de crecimiento y los objetivos de la Estrategia Europa 2020 pueden encontrarse en varios puntos (como debe ser), pero hay también algunas divergencias involuntarias.**

3.7.1 Entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 –desde la perspectiva del potencial de crecimiento–, el aumento de la tasa de empleo y la mejora del nivel de las cualificaciones corresponden a los aspectos cuantitativo y cualitativo de la mano de obra. Los objetivos relativos a los gastos de investigación y desarrollo, así como los relativos al clima y la energía, se refieren a la calidad del capital invertido y la sostenibilidad medioambiental. No obstante, faltan en la Estrategia Europa 2020 algunos de los factores que determinan la cantidad y calidad del capital necesario (las inversiones y sus normas técnicas), así como la productividad total de los factores. La Estrategia Europa 2020 presta especial importancia a los gastos en investigación y desarrollo pero no aborda de manera adecuada los procesos de innovación en las empresas o la innovación económica y social, que no es lo mismo que la investigación y el desarrollo.

3.7.2 Sobre la base de estos elementos se constata que la Estrategia Europa 2020 refleja un planteamiento económico **que corresponde a las características y necesidades de las economías desarrolladas de crecimiento lento**, que cuentan con una capacidad importante en I+D y una tasa de inversión relativamente baja; desde hace tiempo esta tasa ha demostrado ser suficiente para llevar a cabo las reformas estructurales necesarias. No cabe duda que, en los países desarrollados, la investigación, el desarrollo y la innovación desempeñan un papel importante en el crecimiento económico. Desde esta perspectiva, la cohesión, aun cuando no se oponga a la competitividad, la relega al menos a una posición secundaria.

3.7.3 Sin embargo, para que los nuevos Estados miembros de la UE con un nivel bajo de desarrollo económico puedan recuperar su retraso se necesitan inversiones en infraestructuras y en otras áreas. En estos países, las inversiones constituyen, probablemente en mayor medida que la investigación y el desarrollo, la principal fuente de crecimiento económico. Es cierto que el documento de la Comisión <sup>(2)</sup> habla de la cohesión, pero en este sentido no se hace debidamente hincapié, en el proyecto, en la recuperación del retraso de los Estados miembros menos desarrollados.

3.8 Resulta **imposible analizar** la Estrategia Europa 2020 **sin conocer la asignación de los recursos financieros**. Por una parte, hay una «zona gris» entre 2010 y 2013: durante este período siguen vigentes las perspectivas financieras actuales, aunque no siempre permiten cumplir los objetivos de la Estrategia Europa 2020 (por ejemplo, la agenda digital). Por otra parte, los objetivos aprobados en el marco de la Estrategia Europa 2020 determinan en gran medida el apartado de gastos del próximo presupuesto de la Unión Europea. **Sobre la base de estas observaciones, sería recomendable vincular los objetivos de la Estrategia Europa 2020 a las prioridades del marco financiero.**

3.9 Varios análisis han mostrado que la energía que se invierte en la recuperación del retraso se ve sobradamente recompensada, además de conllevar numerosas ventajas:

- en primer lugar: puede demostrarse que las inversiones con cargo al presupuesto europeo generan un crecimiento superior a la media de los resultados financieros y económicos de la Unión, gracias a transferencias tecnológicas avanzadas, a una proporción importante de importaciones en las inversiones, a una mano de obra cualificada, a los beneficios ofrecidos por infraestructuras más asequibles y a las inversiones con respaldo financiero y apoyadas en una infraestructura moderna;
- en segundo lugar: la ampliación del mercado interior, la generalización de las actividades de servicios y el crecimiento basado en el conocimiento contribuyen de por sí de manera importante a las actividades de innovación;
- en tercer lugar: para el sector de las pymes, con frecuencia las ayudas financieras que pueden obtenerse a través de los Fondos Estructurales se traducen en un mercado, un acceso al mercado o una ayuda al desarrollo;
- por último, puede tener una incidencia considerable en lo que respecta a la integración y la recuperación de que pueden beneficiarse los grupos sociales más desfavorecidos, excluidos del mercado del empleo de diversas formas.

3.10 El Comité lamenta que la Comisión no haya presentado hipótesis de crecimiento que **maximicen el potencial del mercado único**, sino que haya optado por concentrarse en un saneamiento presupuestario drástico como condición previa para el crecimiento. Convendría prestar mucha mayor atención a los motores del crecimiento, que permitirán a los Estados miembros sanear sus presupuestos al mismo tiempo que toman la vía del crecimiento sostenible. Para ello, a juicio del CESE, una combinación armoniosa de medidas macroeconómicas, que aúne de forma equilibrada elementos orientados a la oferta con otros orientados a la demanda, debe ser parte integrante de cualquier estrategia económica europea de cara al futuro.

3.11 Sería especialmente positivo que lo que determine los programas sean los «**núcleos financieros**» creados sobre la base de la eficacia esperada y de un análisis de los riesgos. Es un paso necesario, ya que la globalización va más allá de las restricciones territoriales y la proyección a escala mundial de los «motores» de innovación que se están formando en ciertas regiones, así como su función reagrupadora, seguirán reforzándose.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 2020 final.



3.11.1 Resulta imprescindible que estas regiones puedan disponer libremente de sus recursos financieros, que puedan decidir por sí mismas qué prioridades dar a la asignación de recursos en función de los diferentes factores de desarrollo y que, a través de su participación duradera en los procesos de innovación, puedan conceder o retirar una ayuda financiera en virtud de su valor añadido.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Estrategias para una consolidación inteligente de la política presupuestaria: el reto de determinar motores de crecimiento para Europa. Cómo explotar plenamente el potencial de empleo de nuestras economías en un contexto de indispensable ajuste presupuestario» (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 248/02)

Ponente: **Gérard DANTIN**

El 15 de noviembre de 2010, el Representante permanente de la República de Hungría ante la Unión Europea, Peter GYÖRKÖS, pidió al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la futura Presidencia húngara, un dictamen exploratorio sobre el tema:

*«Estrategias para una consolidación inteligente de la política presupuestaria: el reto de determinar motores de crecimiento para Europa. Cómo explotar plenamente el potencial de empleo de nuestras economías en un contexto de indispensable ajuste presupuestario».*

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos, 2 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La crisis económica y financiera, que se declaró durante 2007 y se agudizó en 2008, ha tenido graves consecuencias para las finanzas públicas de los países europeos, especialmente para su situación presupuestaria.

1.2 La necesidad hoy en día de descargar los presupuestos públicos de los costes resultantes del conjunto de los diferentes planes de recuperación económica, de las ayudas concedidas a los bancos –como ha sido el caso en algunos Estados miembros– y de un débil crecimiento, que no se había tenido suficientemente en cuenta en las políticas económicas anteriores a la crisis, conduce a muchos Estados miembros a reducir el gasto público. Esta elección puede causar el abandono del compromiso de los Estados en el efecto redistributivo de los sistemas de solidaridad colectiva, ya se trate de la protección social o de los servicios públicos.

1.3 Esta manera de volver rápidamente al equilibrio, además de los costes sociales importantes que generará, podría conducir a un crecimiento anémico durante un largo período, especialmente a causa de la esterilización de la demanda, que aumentará los déficits presupuestarios. Estos déficits conducirán a su vez a una contracción de la demanda que dará lugar a un efecto «bola de nieve», lo que podría llevar a la economía europea «hacia una espiral sin fin».

1.3.1 En principio, una política presupuestaria «inteligente» debe acabar con tal espiral.

1.4 La «inteligencia» de un saneamiento presupuestario reside en un equilibrio «inteligente», por una parte, entre los gastos y los ingresos y, por otra, entre la oferta y la demanda. El crecimiento sostenible debe constituir el objetivo principal, no sólo de la política económica, sino de todas las demás.

1.4.1 Por lo tanto, el crecimiento sostenible ha de ser uno de los objetivos prioritarios de la UE.

1.5 Para ello, sería especialmente conveniente lo que sigue.

1.5.1 Establecer una normativa más ambiciosa y completa de los mercados financieros al objeto de frenar la especulación. En caso contrario, todos los esfuerzos emprendidos para lograr un «saneamiento presupuestario inteligente» quedarían anulados por el carácter persistente de dicha especulación

1.5.2 Aplicar una política presupuestaria al servicio del crecimiento:

— instituyendo un empréstito europeo destinado a financiar proyectos de infraestructuras mediante una movilización del ahorro;

— creando eurobonos que permitan reducir, en particular, el coste de la refinanciación de los Estados en dificultades de la zona euro;

— aprovechando al máximo la elasticidad del período consagrado al saneamiento, ya que las perspectivas de crecimiento se verían debilitadas por un «big bang».

1.5.3 Poner la política fiscal al servicio del crecimiento:

— persiguiendo una mayor coordinación entre las políticas fiscales de los Estados miembros conforme a lo dispuesto en los Tratados europeos;

— mejorando la cooperación contra el fraude fiscal mediante una utilización óptima de Eurofisc;

— desplazando la presión fiscal gracias a nuevas fuentes de ingresos, como los impuestos sobre las transacciones financieras, la fiscalidad de la energía, los gravámenes sobre las instituciones financieras, sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> imaginando una nueva organización del comercio de derechos de emisión, etc.

1.5.4 Prever unos impuestos destinados a internalizar las externalidades generadas por el comportamiento del sector financiero, siempre que dichos impuestos contribuyan a la creación de unas condiciones más justas en el proceso de desarrollo y armonización del mercado interior europeo.

1.5.4.1 La Comisión Europea tiene previsto realizar – y el Comité lo suscribe – un análisis de impacto, al objeto de definir la posible estructura y las normas de aplicación de este impuesto. En cualquier caso, no deberá tomarse decisión alguna sobre este impuesto hasta que no se den a conocer los resultados de este estudio.

1.5.5 Inventar el crecimiento de mañana:

— llevando a cabo la Estrategia Europa 2020, que tiene por objetivo, en particular, el desarrollo de un crecimiento sostenible e integrador sobre la base de una coordinación más estrecha de las políticas económicas, eliminando los principales obstáculos al crecimiento, incluidos los relacionados con el funcionamiento del mercado interior;

— formulando y aplicando una política industrial ambiciosa y eficiente que diera prioridad a los sectores de elevado valor añadido, de alta tecnología y con un fuerte potencial de crecimiento, tanto en el sector industrial como en el de servicios;

— creando un verdadero «Small Business Act» europeo;

— apostando por el «triángulo mágico» de crecimiento; «formación, investigación e innovación». Para ello convendría:

— continuar e intensificar las inversiones en educación e I+D, pese a los recortes presupuestarios, con el fin de evitar el inexorable empobrecimiento de la UE;

— velar por la adecuación entre, por una parte, la formación y las cualificaciones que se imparten y, por otra, las necesidades del mercado laboral;

— adaptar la legislación fiscal para incitar a la industria a que invierta más en la investigación, el desarrollo y la innovación;

— facilitar el trabajo y la cooperación entre investigadores e innovadores en todo el territorio de la UE, realizando un importante esfuerzo para culminar la realización del «Espacio Europeo de Investigación»;

— reducir, cuando no eliminar, numerosos obstáculos: el acceso a la financiación para las PYME, los costes de los derechos de propiedad intelectual, alcanzar urgentemente un acuerdo sobre la realización de la patente europea a partir de una cooperación reforzada;

— dar mayor escala, más recursos y más misiones a los «polos de competitividad». A tal fin, la creación de una red europea puede ayudar a mejorar la relación entre investigación e innovación.

1.6 A la hora de llevar estas políticas a la práctica, cuando dependen únicamente de la decisión individual de cada Estado miembro, es necesario tener en cuenta las grandes diferencias de resultados entre los 27 Estados miembros. Son muy distintas las tasas de crecimiento del PIB, el nivel de desempleo y las tendencias de este, la cuantía de la deuda nacional y el gasto en I+D, si bien pueden distinguirse ciertas pautas.

## 2. Introducción

2.1 La Presidencia húngara ha pedido al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema: «Estrategias para una consolidación inteligente de la política presupuestaria: el reto de determinar motores de crecimiento para Europa. Cómo explotar plenamente el potencial de empleo de nuestras economías en un contexto de indispensable ajuste presupuestario».

2.2 El Comité acoge con satisfacción esta consulta.

2.2 En efecto, la problemática propuesta al CESE para reflexión entra dentro de sus preocupaciones y de los trabajos que viene realizando desde comienzos de la crisis financiera.

2.3 El presente dictamen permitirá actualizar las reflexiones anteriores del Comité. Éstas servirán de apoyo para la elaboración del presente trabajo, cuyo objeto consistirá en continuarlas con el fin de responder al tema de la consulta <sup>(1)</sup>.

2.4 A tal fin, tras un breve análisis sobre las razones de la crisis, el CESE examinará sus consecuencias y los riesgos, económicos y sociales, de una consolidación presupuestaria «no inteligente», para –por último– formular propuestas que propicien el desarrollo de un crecimiento sostenible, único factor capaz de reactivar la economía europea.

<sup>(1)</sup> Véanse los dictámenes del CESE «La crisis financiera y su impacto en la economía real», DO C 255 de 22.9.2010 p. 10; y «Recuperación económica: situación actual e iniciativas concretas», DO C 48 de 15.02.2011, p. 57.

### 3. La crisis y sus consecuencias

3.1 La crisis económica y financiera, que se declaró durante 2007 y se agudizó en 2008, ha tenido graves consecuencias para las finanzas públicas de los países europeos. Por una parte, muchos gobiernos adoptaron medidas destinadas a rescatar el sistema financiero. Por otra, tomaron medidas presupuestarias considerables para limitar en lo posible la magnitud de la recesión a través de sus planes de recuperación. Estos tenían por misión completar los estabilizadores automáticos para evitar el colapso de la actividad económica, pero también agravaron la situación presupuestaria en numerosos países.

3.2 Aunque durante la crisis financiera los gastos públicos masivos permitieron mantener la liquidez de los mercados, la necesidad hoy en día de descargar los presupuestos de los costes resultantes de la ayuda a los bancos –como ha sido el caso en algunos Estados miembros– y las medidas discrecionales conducen a que el aumento del desempleo y las medidas de austeridad suplementarias adoptadas en varios países representen en su conjunto una amenaza para el crecimiento económico.

3.3 Esta situación ha hecho que el déficit público de la Unión Europea aumentara de forma considerable. Según las previsiones de Eurostat, habría pasado de 2,3 % del PIB en 2008 a 7,5 % en 2010 en el conjunto de la UE, y de 2 % a 6,3 % en la zona euro. Al mismo tiempo, la proporción de la deuda pública habría pasado de 61,6 % del PIB en 2008 a 80 % en la UE y de 69,4 % a 78,7 % en la zona euro. En cuanto al crecimiento, se prevé que se situará en el 0,7 % en 2010 en tanto que el desempleo de la UE pasará del 7,1 % en 2007 al 9,1 % en 2009. Se prevé que alcanzará el 10,3 % a finales de 2010, es decir, casi 25 millones de personas, de entre las cuales casi ocho millones han perdido su empleo debido a la crisis.

3.4 Además, se observa que las acciones llevadas a cabo en determinados Estados miembros, que consisten esencialmente en reducir el gasto público con miras a volver rápidamente al equilibrio presupuestario y reducir la deuda, entrañan el riesgo de que conduzcan a un abandono del compromiso de los Estados en el efecto redistributivo de los sistemas de solidaridad colectiva. Cabe, por tanto, manifestar suma preocupación con respecto al desmantelamiento de los sistemas de protección social y servicios de bienestar público, cuando por otra parte se ha elogiado unánimemente su papel como estabilizadores y amortiguadores eficaces de la crisis.

3.4.1 **Para el Comité, es esencial salvaguardar el capital social europeo y el capital natural**, que son factores ineludibles del refuerzo del crecimiento.

3.4.2 Sería devastador para la credibilidad de la UE (y de los Estados miembros) que ofrezca a sus ciudadanos el espectáculo de una Europa que demostrara su determinación a la hora de tomar importantes medidas en favor del sector financiero y bancario –como ha sido el caso en algunos Estados miembros–, cuya responsabilidad en la crisis actual está comprometida, y

que, por otra parte, cuando se trata de combatir la desaceleración del crecimiento, el fuerte aumento del desempleo, los procesos de precarización, etc., y de garantizar la solidaridad por medio de los sistemas de protección social y los servicios públicos, tengan una acción inoperante que penalice a los ciudadanos europeos, cuando estos son totalmente ajenos a la «fabricación» de la crisis económica y financiera. Tal situación no haría más que aumentar la distancia ya existente entre los ciudadanos y la UE.

3.5 Esta manera de volver rápidamente al equilibrio presupuestario recurriendo principalmente a una reducción del gasto público hace correr el riesgo, además del coste social que genera, de conducir a un crecimiento anémico –sobre todo a causa de la esterilización de la demanda– durante un largo período, acompañado de un desempleo persistente e incluso en aumento, y, por consiguiente, de una erosión de la competitividad mundial de Europa.

3.5.1 El rigor presupuestario hace correr el riesgo de provocar una contracción de la demanda que lleve a una recesión y origine nuevos déficits, lo que puede conducir a la economía europea «hacia una espiral sin fin».

3.5.2 Tal contracción de la demanda será tanto más fuerte cuanto que las desigualdades seguirán agravándose (por ejemplo, en Francia entre 1998 y 2005, el salario medio del 0,01 % de las personas mejor pagadas aumentó un 51 %) y el poder adquisitivo de los hogares disminuirá mecánicamente debido a la situación económica, aunque también a causa de la disminución significativa de la parte correspondiente de los salarios en la distribución del valor añadido. De hecho, el FMI estimaba en 2007 que, en Europa, la participación de los salarios en el PIB había pasado de 73 % en 1980 a 64 % en 2005.

### 4. Hacia una consolidación presupuestaria inteligente

4.1 La cuestión no es tanto la de saber si conviene volver al equilibrio presupuestario, sino más bien saber «cómo», «quién paga» y «a qué ritmo», a fin de impulsar el crecimiento.

4.1.1 La «inteligencia» de una consolidación presupuestaria reside en un equilibrio «inteligente» entre los gastos y los ingresos y entre la oferta y la demanda. Para ello, volver a encontrar el camino del crecimiento, en el marco de una política expansionista capaz de crear un contexto favorable para el consumo y las inversiones, es una de las claves ineludibles de una salida airosa de la crisis.

4.1.2 El saneamiento presupuestario también se debe en parte a las exigencias de la política monetaria, que debe conducirse de forma tal que pueda alcanzar sus propios objetivos de estabilidad de precios y de confianza de los mercados, creando al mismo tiempo un entorno favorable para el crecimiento económico.

## 4.2 Una política presupuestaria al servicio del crecimiento

4.2.1 Europa ha experimentado un crecimiento insuficiente desde mucho tiempo antes de la crisis actual. El objetivo de crecimiento anual del 3 % que se pretende alcanzar y que, por su esencia misma, constituye la base de la Estrategia de Lisboa sólo se ha logrado en dos ocasiones. En líneas generales, esta falta de crecimiento no se ha tenido suficientemente en cuenta en las políticas económicas y presupuestarias definidas por los gobiernos. Se ha suplido recurriendo al préstamo, tanto público como privado, haciendo asumir en lo que se refiere a este último una gran responsabilidad al sistema financiero, como, por ejemplo, en los préstamos inmobiliarios. **Por lo tanto, el crecimiento sostenible debe constituir el objetivo principal, no sólo de la política económica, sino de todas las demás. En este contexto, un saneamiento presupuestario, que incluya, entre otras cosas, una asignación eficaz de los recursos financieros, podrá encontrar los medios de marcar un camino hacia un reequilibrio de los presupuestos públicos a medio plazo sin obstaculizar el objetivo de un crecimiento elevado.**

4.2.2 La crisis financiera y la débil resistencia a las sacudidas que caracteriza la economía de la UE ponen de manifiesto la necesidad de una reorientación de la política económica. A juicio del CESE, una combinación más equilibrada de medidas macroeconómicas, que aúne de forma armoniosa una política económica orientada a la oferta con una orientada a la demanda, debe ser parte integrante de la estrategia europea. Por ello, en un mundo dominado por los imperativos financieros, que favorece las inversiones a corto plazo y, por tanto, está sometido al riesgo de desaceleración del progreso técnico, conviene alejarse de un crecimiento basado en gran parte en las «burbujas especulativas» y volver a conectar con el basado en el consumo y la inversión, en particular en los sectores innovadores de la economía real <sup>(2)</sup>, privilegiando modos de producción con bajas emisiones de carbono y menos depredadores de los recursos naturales.

4.2.3 Podría instituirse un empréstito europeo destinado a financiar proyectos europeos de infraestructuras. Sería un instrumento esencial para la captación de un ahorro actualmente disponible y que no se utiliza, con vistas a apoyar la economía europea. Este esfuerzo debe ir acompañado de un enfoque coordinado de la política industrial <sup>(3)</sup> en favor de la competitividad conforme a las orientaciones marcadas por la Estrategia Europa 2020 <sup>(4)</sup>. Desde este punto de vista, el Comité celebra la declaración hecha en el Parlamento Europeo por el Presidente de la Comisión, quien, el 14 de diciembre de 2010, señaló que «insistiría» en la presentación de planes destinados a introducir la emisión de bonos. No obstante, el establecimiento de bonos no debería ser una alternativa a la creación de eurobonos, ni sustituirla.

4.2.4 El Comité está a favor de la creación de eurobonos, porque, además de permitir por sí misma la financiación de grandes proyectos de infraestructuras con el objetivo de modernizar Europa creando empleo y reactivando el crecimiento

como podrían hacer las obligaciones, reducirían los costes de la refinanciación de los países de la zona euro con dificultades, dando una dimensión europea al mercado de la deuda pública. Tal creación afirmaría frente al mercado, tras la creación del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera, la solidaridad interna de la Unión Europea, al mismo tiempo que aportaría la prueba del compromiso político de ésta en favor de la unión económica y monetaria y la irreversibilidad del euro.

4.2.4.1 Cabe observar que esta práctica, habitual en los EE.UU. a través de su Ministerio de Hacienda y que aprobaron en 2009 el Parlamento Europeo y el FMI, permitiría a los países de la zona euro con dificultades reducir el servicio de su deuda y volver a disponer de márgenes de maniobra para estimular el crecimiento.

4.2.5 Los Estados miembros cuya balanza por cuenta corriente sea excedentaria o cuya deuda pública sea de poca monta deberían perseguir una política expansionista para estimular la demanda. Por regla general, los países evitan este planteamiento para no verse penalizados por las agencias de calificación crediticia. El papel de éstas «es fundamental (...) y, como tal, no puede dejarse sin supervisar» <sup>(5)</sup>. El CESE también está preocupado «(...) por el hecho de que no se haya constituido un «organismo europeo encargado de evaluar la deuda soberana»» <sup>(6)</sup>.

## 4.3 Crecimiento y fiscalidad

4.3.1 La fiscalidad, desde el momento mismo en que contribuye al buen funcionamiento del mercado interior, a la competitividad, a reducir la carga que pesa sobre las finanzas públicas, etc., es un factor que favorece el crecimiento. El Comité lamenta que en lo tocante al saneamiento presupuestario la Comisión se centre casi exclusivamente en el gasto, dejando de lado los ingresos. Efectivamente, la mayoría de las veces esto se hace en detrimento de los sectores más vulnerables de la sociedad y obstaculiza el crecimiento al eliminar la demanda.

4.3.2 «De conformidad con los tratados europeos, el objetivo debería ser una mayor coordinación, a escala de la UE, entre las políticas fiscales de los Estados miembros, incluyendo en particular la armonización de las bases imponibles y el establecimiento de tipos mínimos, sobre todo en los sectores cuya base imponible es la más móvil a escala internacional y representa el mayor riesgo de evasión y competencia fiscal entre los Estados miembros». Tal coordinación al nivel europeo debe tener especialmente por objeto proteger e incrementar los ingresos tributarios <sup>(7)</sup>.

4.3.3 Mejorar la cooperación administrativa es también una de las bases de una lucha eficaz contra el fraude fiscal. Un primer paso es la creación de Eurofisc, red descentralizada abierta a todos los Estados miembros cuyo objetivo es permitir una acción rápida y específica para la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido <sup>(8)</sup>. En su dictamen sobre este asunto, el CESE subrayó la necesidad de establecer el enlace y la colaboración con los demás organismos que

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE; «La Estrategia de Lisboa después de 2010», DO C 128 de 18.5.2010, p. 3.

<sup>(3)</sup> Véase punto 5.5.1.

<sup>(4)</sup> Véase la carta del Presidente del CESE al Presidente de la Comisión de fecha 31 de marzo de 2010.

<sup>(5)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre las «Agencias de calificación crediticia», DO. C 277 de 17.11.2009, p. 117, pt. 1.1.

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre las «Agencias de calificación crediticia», DO C 54 de 19.2.2011, p.37, pt. 1.4.

<sup>(7)</sup> *Ibidem*, nota a pie de página nº 2.

<sup>(8)</sup> Reglamento 904/2010 del Consejo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (Refundición), DO. L 268 de 12.10.2010, p. 1.



se dedican a luchar contra la delincuencia organizada y el blanqueo de dinero <sup>(9)</sup>.

4.3.4 Conviene desplazar la presión fiscal hacia nuevas fuentes de ingresos, como los impuestos sobre las transacciones financieras, la fiscalidad de la energía, los gravámenes sobre las instituciones financieras, sobre las emisiones de CO<sub>2</sub> <sup>(10)</sup> imaginando una nueva organización del comercio de derechos de emisión, etc. Este tipo de impuestos podría producir un «doble dividendo»: a corto y medio plazo, descargar los presupuestos públicos, y, a más largo plazo, contribuir a reorientar los recursos hacia las inversiones sostenibles en la economía real, en general, y en las tecnologías y los sectores verdes, en particular <sup>(11)</sup>. También podría ser útil para aportar recursos propios al presupuesto de la UE <sup>(12)</sup>.

#### 4.4 Fiscalidad del sector financiero

4.4.1 Concretamente, la fiscalidad del sector financiero puede aportar mayor estabilidad y eficacia a los mercados financieros, reduciendo su volatilidad y las consecuencias nefastas de una asunción de riesgos excesivos <sup>(13)</sup>. Por tanto, parece razonable prever unos impuestos destinados a internalizar las externalidades generadas por el comportamiento de este sector, siempre que dichos impuestos contribuyan a la creación de unas condiciones más justas en el proceso de desarrollo y armonización del mercado interior europeo.

#### 4.4.2 Impuestos sobre las transacciones financieras

4.4.2.1 El CESE ha suscrito el principio de un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) en su Dictamen sobre el «Informe De Larosière» <sup>(14)</sup>: «El Comité considera que es necesario pasar de un planteamiento a corto plazo a un enfoque a largo plazo, en el que las bonificaciones no se basen en la especulación. En este sentido, el CESE apoya la idea de una imposición sobre las transacciones financieras». El objetivo de este impuesto es «la recaudación de fondos públicos. Esta nueva fuente de ingresos podría utilizarse para apoyar el desarrollo económico en los países en desarrollo, financiar las políticas climáticas en estos mismos países o **aliviar las cargas generadas a la hacienda pública**. Esta última hipótesis implicaría también la restitución por parte del sector público de las subvenciones públicas. A largo plazo, los ingresos deberían

constituir una nueva fuente general de renta pública» <sup>(15)</sup>. Además, un impuesto sobre las transacciones financieras también genera beneficiosos efectos de palanca, puesto que cambia el comportamiento de los operadores del mercado.

4.4.2.2 Cabe observar al respecto que el Presidente de la Comisión Europea, en una declaración emitida el 8 de septiembre de 2010, defendió el principio de un impuesto sobre las actividades financieras.

4.4.2.3 El Comité, fiel a sus posiciones anteriores, considera que la UE y los Estados miembros necesitan hoy un ITF para recaudar ingresos destinados a reducir los desequilibrios presupuestarios, con vistas a financiar medidas de recuperación para estimular el crecimiento y luchar contra las actividades puramente especulativas.

#### 4.4.3 Impuesto sobre las actividades financieras

4.4.3.1 El impuesto sobre las actividades financieras <sup>(16)</sup>, en su versión más amplia (método de adición), está concebido para gravar el conjunto de los beneficios y remuneraciones de la actividad empresarial de las instituciones financieras, independientemente de los productos que éstas comercialicen.

4.4.3.2 Podría entenderse como un impuesto sobre el valor añadido generado por las empresas del sector financiero, lo que permitiría aportar una solución a la cuestión del bajo nivel actual de la contribución fiscal de este sector, debido a que muchas de sus operaciones están exentas de IVA.

4.4.3.3 Los ingresos generados a escala europea podrían destinarse a la consolidación presupuestaria de los Estados miembros.

4.4.4 La Comisión Europea tiene previsto realizar – y el Comité lo suscribe – un análisis de impacto, al objeto de definir la posible estructura y las normas de aplicación de este impuesto y evaluar las diferentes nuevas reformas del sector financiero que guarden relación con el sistema de garantía de depósitos, los nuevos requisitos en materia de fondos propios y de liquidez, etc. Sobre esta base, se ha de encontrar un justo equilibrio entre, por una parte, el objetivo de luchar contra los desequilibrios presupuestarios y, por otra, el objetivo de mantener la capacidad del sector bancario para conceder préstamos y contribuir al crecimiento económico y a la creación de empleo. En cualquier caso, no deberá tomarse decisión alguna sobre este impuesto hasta que no se den a conocer los resultados de este estudio.

### 5. Inventar el crecimiento de mañana

5.1 Europa se enfrenta a grandes amenazas, como, por ejemplo:

— un mundo dominado por los imperativos financieros y que se sustrae a la democracia política, parcialmente desconectado de la economía real, que privilegia las inversiones a corto plazo y que, a su vez, generan el riesgo de frenar el progreso tecnológico. El abandono de las inversiones reales en beneficio de las inversiones financieras también obstaculiza el desarrollo del empleo, de los ingresos, de la demanda y de los presupuestos públicos;

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la cooperación administrativa y la lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido (Refundición)» DO. C 347 de 18.12.2010, p. 74, pt. 1.10.

<sup>(10)</sup> *Ibidem*, nota a pie de página n.º 2.

<sup>(11)</sup> *Ibidem*, nota a pie de página n.º 4.

<sup>(12)</sup> «Revisión del presupuesto de la UE», COM(2010) 700 final de 19.10.2010.

<sup>(13)</sup> Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Fiscalidad del Sector Financiero, COM(2010) 549 final.

<sup>(14)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El Informe De Larosière», DO C 318 de 23.12.2009, p. 57.

<sup>(15)</sup> Véase el Dictamen del CES sobre el «Impuesto sobre las transacciones financieras», CESE 969/2010 (Resumen y conclusiones), pt. 1.10.

<sup>(16)</sup> Se trata de una propuesta del Fondo Monetario Internacional.

— la disgregación de los modelos sociales actuales combinada con los riesgos de un «mano a mano» Estados Unidos/Grandes países emergentes del que Europa quedaría excluida y que cuestionará el mercado laboral. Para hacer frente a los desafíos actuales es necesario determinar los ejes políticos que inventen el crecimiento de mañana.

5.2 Para volver a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador la Unión se ha dotado de la Estrategia Europa 2020. Sobre la base de una coordinación más estrecha de las políticas económicas, la nueva estrategia tiene por objetivo abordar los principales obstáculos al crecimiento en la UE, incluidos los relacionados con el funcionamiento del mercado interior y las infraestructuras, así como la necesidad de una política energética común y de una nueva política industrial ambiciosa. El Consejo Europeo ha hecho hincapié en que todas las políticas comunes, incluida la política agrícola común y la política de cohesión, deberán apoyar la estrategia y que ésta tendrá una dimensión exterior importante <sup>(17)</sup>.

5.3 El CESE ha creado un comité directivo que trabaja en estrecha colaboración con sus secciones especializadas, la CCMI, los CES nacionales y los observatorios sobre la aplicación de la estrategia, y más particularmente sobre las siete iniciativas emblemáticas destinadas a estimular los progresos en materia de crecimiento y empleo. En este contexto, el Comité emitirá dictámenes sobre las «iniciativas emblemáticas» para alcanzar los «cinco objetivos» de la estrategia. Conviene llevar a cabo una reflexión profunda sobre **los sectores, los agentes y las acciones** prioritarias para determinar la forma de aplicar esta nueva estrategia.

5.4 **Los sectores prioritarios.** Desde un punto de vista sectorial cabe enumerar, sin pretensiones de exhaustividad, algunos motores de este crecimiento a veces existentes actualmente, pero por lo general en gestación, dado su elevado valor añadido, su alta tecnología y fuerte potencial de crecimiento. Es evidente que su contenido se aplica tanto a la industria como a los servicios:

- Energía con bajas emisiones de carbono, transportes y edificios verdes, etc., que inducen «empleos verdes» <sup>(18)</sup>.
- La «economía de plata»: ingeniería biomédica al servicio de la salud, ciencias de la vida <sup>(19)</sup>, etc.
- Biotecnología <sup>(20)</sup>.

<sup>(17)</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 25 y 26 de marzo de 2010 y 17 de junio de 2010.

<sup>(18)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Fomento del empleo ecológico sostenible en relación con el paquete de medidas de la UE sobre la energía y el cambio climático», DO C 44 de 11.2.2011, p. 110.

<sup>(19)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre «Ciencias de la vida y biotecnología – Una estrategia para Europa – Informe de situación y orientaciones futuras», DO. C 234 de 30.9.2003, p. 13.

<sup>(20)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión - Hacia una visión estratégica de las ciencias de la vida y la biotecnología: documento de consulta», DO. C 94 de 18.4.2002, p. 23.

— Sociedad digital, las nanotecnologías <sup>(21)</sup>, la robótica, etc.

— Agronomía e hidráulica para satisfacer la limitación de las tierras de cultivo, repensar también los procesos de fabricación para que sean más eficientes en materias primas, el tratamiento de las tierras raras, etc.

— La investigación, en cada uno de los sectores industriales, de los procesos y modos de desarrollo con bajas emisiones de carbono para la configuración de una nueva concepción de la política industrial.

— Etc.

5.4.1 La educación también debe ser un sector prioritario que sirva de apoyo a todos los demás. Se trata de uno de los elementos esenciales del crecimiento, porque favorece la creación de un capital humano indispensable para el desarrollo. A este respecto, se ha de velar por la adecuación entre las cualificaciones y las necesidades del mercado laboral.

### 5.5 Las acciones prioritarias al servicio del crecimiento

5.5.1 Desde el punto de vista de la Estrategia Europa 2020, la profundización del mercado único europeo debe constituir una prioridad de la Unión Europea. El CESE considera que sólo de este modo podrán realizarse avances significativos en materia de consecución de un crecimiento económico fuerte, constante y más equitativo en el desarrollo de los Estados miembros.

#### 5.5.2 Para llevar a cabo una política industrial eficiente

5.5.2.1 El sentido de la expresión «política industrial» ha cambiado mucho en los últimos años. Por tanto, es importante determinar los tres principios que permiten definirla con rigor y en una perspectiva adaptada a la época.

— En primer lugar, conviene precisar los sectores que deben privilegiarse <sup>(22)</sup>. A continuación, las modalidades de acción deberán ser, evidentemente, muy diversificados. En algunos casos -por ejemplo, la energía- se tratará de grandes proyectos europeos. En otros casos, de financiación de capital. O bien, en el caso de empresas incipientes y empresas en desarrollo, de apoyar el surgimiento de nuevas tecnologías. En cualquier caso, la política industrial deberá concebirse dándose por objetivo tanto el mercado interior como las exportaciones.

— En definitiva: el imperativo es encontrar los medios de financiar esta política industrial y el crecimiento a largo plazo que puede generar en un período de reajuste presupuestario. Una de las palancas consistiría en orientar masivamente el ahorro europeo hacia inversiones productivas a largo plazo <sup>(23)</sup>, rentables económica y socialmente, es decir, ricas en creación de empleo. La dificultad puede residir en la existencia de una fuerte aversión al riesgo. Esta podría superarse mediante acuerdos específicos para repartir el riesgo entre los inversores públicos y privados, en los cuales el

<sup>(21)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre «Nanociencias y nanotecnologías: Un plan de acción para Europa 2005-2009», DO. C 185 de 8.8.2006, p. 1.

<sup>(22)</sup> Véase el punto 5.4.

<sup>(23)</sup> Véase el punto 4.2.3.

inversor público asumiese el riesgo principal del largo plazo como lo haría un reasegurador. Cabe explorar otra vía: la de crear un gran empréstito europeo (24).

5.5.2.2 Pero para desarrollar un sistema productivo equilibrado y sólido, es obvio que hay que recurrir a dos políticas principales: la política fiscal y la política de empleo. Con respecto a la primera cabe remitirse al punto 4.3.1 y, en cuanto a la segunda, el principal obstáculo será no sólo el de activar el potencial de participación en el mercado laboral, sino también el de integrar masivamente a los jóvenes y a las personas de edad avanzada. También será necesario proponer, al mismo tiempo, una amplia oferta de servicios de elevada calidad de guardería de niños, a fin de ayudar a los padres en su actividad profesional (25).

### 5.5.3 Por un «Small Business Act» europeo

5.5.3.1 Se trata de una propuesta hecha en muchas ocasiones, nunca perfectamente realizada y, sin embargo, necesaria. El SBA estadounidense, por ejemplo, es un instrumento de gran eficacia, ya que permite financiar la innovación y la inversión tradicional y garantizar una parte de la contratación pública a las PYME. El asunto afecta a las empresas incipientes y a las de rápido crecimiento. La iniciativa SBA para Europa (SBAE), al igual que su homóloga, deberá aplicar una variedad de instrumentos que afectarán a la contratación pública y a la financiación. El CESE propone, pues, un SBAE ambicioso (26).

### 5.5.4 Por una política de educación, investigación, desarrollo e innovación

5.5.4.1 Cabe remitirse en este punto a los numerosos dictámenes elaborados por el Comité (27). El CESE ha declarado siempre, en sustancia, que la I+D y la innovación son actividades esenciales que determinarán, con miras al futuro, el lugar de Europa en el mundo en función de la prioridad y los medios que ésta conceda a dichas disciplinas.

5.5.4.2 En la época actual, marcada por las restricciones presupuestarias, la UE y los Estados miembros deben seguir invirtiendo en educación, investigación y desarrollo e innovación. Estas inversiones no solo deberían protegerse de los recortes, sino que deberían aumentarse (28). No hacerlo conduciría

(24) *Ibidem*, nota a pie de página nº 17.

(25) Véase el punto 4.2 del dictamen del CESE 544/2011 sobre el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis».

(26) Véase el Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – “Pensar primero a pequeña escala” – “Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas», DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

(27) En especial, los relativos al Séptimo Programa Marco de I+D y, más particularmente, el Dictamen sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013)», DO C 65 de 17.3.2006, p. 22.

(28) «Iniciativa emblemática de Europa 2020 – Unión por la innovación», COM (2010) 546 final de 6.10.2010.

ineluctablemente a un empobrecimiento de la UE, sinónimo de pérdidas de empleo, y a una degradación de las condiciones de vida de sus ciudadanos.

5.5.4.3 La Unión Europea debería velar por una mejor adaptación de la legislación fiscal al objetivo de crear medidas para incitar a la industria a que invierta aún más en investigación y desarrollo (29). Esta adaptación debería, en particular, facilitar el apoyo al desarrollo de las PYME principalmente orientadas a la I + D durante los primeros años de su actividad. Habida cuenta del papel estratégico que desempeñan las PYME en la economía de la UE, el CESE recomienda que cada Estado miembro utilice una combinación óptima de incentivos fiscales posibles para facilitar la supervivencia y el crecimiento de las PYME dentro de su economía (30). Al mismo tiempo, convendría promover o intensificar proyectos comunes entre centros de investigación y PYME bajo la égida, por ejemplo, de instituciones públicas de investigación (nacionales o europeas), a fin de respaldar la cooperación entre estos actores.

5.5.4.4 Para que la I+D sea eficiente, los investigadores e innovadores deben poder trabajar y cooperar por toda la UE con la misma facilidad que dentro de las fronteras nacionales. Para ello, el «Espacio Europeo de Investigación» (31), cuya realización debe culminar dentro de cuatro años, deberá poner en marcha las estructuras necesarias para una auténtica libre circulación del conocimiento, verdadero valor añadido que la Unión aporta a los sectores nacionales de la investigación.

5.5.4.5 Por otra parte, es necesario reducir, cuando no eliminar, una serie de obstáculos: se debe mejorar el acceso a la financiación, especialmente para las PYME, deben hacerse asequibles los costes de los derechos de propiedad intelectual, fijar objetivos más ambiciosos y adoptar un enfoque estratégico en la utilización de los presupuestos importantes atribuidos a los contratos públicos. En el futuro inmediato convendría alcanzar urgentemente un acuerdo claro sobre la patente europea. La puesta en práctica de una cooperación reforzada sobre este asunto podría ser una solución transitoria que cabría considerar.

5.5.4.6 La Estrategia de Lisboa había previsto que la UE dedicase 3 % de su PIB a la I+D, dos tercios del cual deberían proceder del sector privado. Estamos muy lejos de ello. Sin embargo, el logro de este objetivo es sumamente importante, ya que con vistas a 2020 permitiría crear 3,7 millones de puestos de trabajo y aumentar el PIB anual en unos 800000 millones de euros en el horizonte de 2027 (32). Esta realización debe seguir siendo más que nunca la prioridad de la Unión.

(29) Véase el Dictamen del CESE «Hacia una utilización más eficaz de los incentivos fiscales a la I+D», DO C 10 de 15.1.2008, p. 83.

(30) Véase el Dictamen del CESE sobre «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación», DO C 325 de 30.12.2006 p.16, punto 3.5.

(31) Véanse los dictámenes del CESE sobre «Los investigadores en el espacio europeo de la investigación: una profesión con múltiples carreras», DO C 110 de 30.4.2004 p. 3; y sobre el «Libro Verde – El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas», DO C 44 de 16.2.2008, p. 1.

(32) Véase P. Zagamé: «The cost of a non-innovative Europe», (2010.)

5.5.4.7 Por último, el desarrollo de «polos de competitividad» ha sido una iniciativa muy positiva en varios países europeos. Para darles mayor escala, más recursos, más misiones, la creación de una red europea es probablemente la mejor manera de mejorar la relación entre investigación e innovación, ya que su gobernanza hace participar de modo adecuado al conjunto de las partes interesadas.

## 6. La sociedad civil

6.1 Cabe señalar que, en particular, debido a las numerosas consecuencias de los ajustes presupuestarios y la búsqueda de

vías de crecimiento, en la vida cotidiana de los ciudadanos el diálogo social y el diálogo civil deben ser ejemplares, tanto al nivel de los Estados miembros como de la Unión Europea.

6.2 La sociedad civil, en particular los CES nacionales o instituciones similares, debe ser consultada y participar previamente a la adopción de decisiones. Debe existir un alto grado de cooperación social, porque con respecto a un tema tan sensible no podrían existir opciones viables y saldadas por el éxito a medio y largo plazo sin la aceptación de las reformas por parte de los ciudadanos.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 248/03)

Ponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Mediante carta fechada el 15 de noviembre de 2010, el Sr. Györkös, Representante Permanente de la República de Hungría ante la Unión Europea, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia húngara y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«Refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 138 votos a favor, 3 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

### 1. Resumen y recomendaciones

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO:

1.1 recibe con agrado y valora enormemente los esfuerzos realizados hasta ahora por la Unión Europea para reducir la segregación de los romaníes <sup>(1)</sup> y favorecer su integración social a través de resoluciones y actos reglamentarios de sus instituciones, la creación de estructuras de cooperación y la ejecución de los Fondos Estructurales y otros instrumentos financieros;

1.2 por otra parte, llama la atención hacia el hecho de que todos estos esfuerzos no han conseguido remediar de forma decisiva la discriminación que sufre una buena parte de los romaníes ni mejorar su calidad de vida ni sus oportunidades, y señala que en ciertos sentidos su situación ha empeorado aún más;

1.3 subraya que esta difícil situación solo podrá cambiar mediante una estrategia europea integrada, coordinada y coherente y con un programa de acción decidido y sistemático que abarque todas las políticas a nivel nacional, capaz de aportar a las personas y a sus comunidades las competencias y la capacidad de decidir sobre su propio destino (autonomía) y de tener una traducción concreta en las colectividades locales (subsidiariedad);

1.4 así pues, recibe favorablemente las ideas contenidas en la Comunicación <sup>(2)</sup> de la Comisión Europea sobre un marco europeo para las estrategias nacionales de integración de los

romaníes hasta 2020 y señala la gran importancia que concede a su aplicación, tanto en la Unión como en los Estados miembros, para los que espera ser un socio comprometido;

1.5 cree, al mismo tiempo, que esta estrategia tanto tiempo esperada no ha estado a la altura de las expectativas que ha suscitado: debería haber sido más ambiciosa, más concreta y estar mejor estructurada;

1.6 considera que podrían proponerse a los Estados miembros los siguientes elementos como los tres pilares que deberían ponerse en práctica de forma coordinada dentro de una política de integración de los romaníes viable y realista, que represente de forma específica pero no exclusiva la naturaleza de los problemas y los ejes estratégicos para resolverlos;

a) política de integración sin distinción de raza o etnia: acabar con la concentración de las disfunciones sociales y reducir la pobreza y la privación extremas;

b) política que fomente la autonomía de quienes se consideran miembros de una comunidad romaní y les permita celebrar la inclusión social que han conseguido;

c) política general y publicidad contra el racismo;

1.7 insiste en que es necesario que los representantes de la sociedad civil, los especialistas científicos y los interlocutores sociales participen en la consulta sobre las políticas, su formulación y aplicación, y subraya la necesidad vital de una participación activa de representantes y miembros del pueblo y las comunidades romaníes tanto en la planificación como en la aplicación a todos los niveles (UE, nacional, regional y local), en línea con la intención de la Comunicación de la Comisión que se ha aprobado;

<sup>(1)</sup> Este documento se basa en la definición que recoge el dictamen del CDR sobre el tema *La integración social y económica del pueblo romaní en Europa* (DO C 42 de 10.2.2011, p. 23): « (...) el término "romaní" utilizado en este documento es un concepto amplio que incluye además otros grupos de población con características culturales similares y una historia de marginalidad y exclusión social en la sociedad europea (*gitano, sinti, gypsy, travellers, kalè, caminanti, ashkali, etc.*)».

<sup>(2)</sup> COM(2011) 173 final.



1.8 subraya que es preciso representar de forma clara el interés general e insiste en la necesidad de una programación y una aplicación sistemáticas, en la coordinación de las políticas, en la importancia del proceso local de elaboración de las políticas, en el carácter esencial de unos planteamientos diferenciados y basados en las necesidades reales, en la presentación de informaciones contrastadas y en la sistematización continua de una evaluación coherente.

1.9 llama la atención del Consejo sobre la necesidad de hallar una solución para devolver a los romaníes la certificación de su nacionalidad en caso de que no dispusieran de ninguna, independientemente de la forma o el motivo, ya que es la garantía de un acceso sin discriminación a la ciudadanía europea, así como de mantener esta injusticia entre las prioridades de la agenda hasta que no se haya solucionado;

## 2. Introducción

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO:

2.1 aprueba el análisis presentado por la Comisión Europea en su informe sobre los romaníes en Europa <sup>(3)</sup>, así como las propuestas recogidas en su Comunicación sobre «La integración social y económica del pueblo romaní» <sup>(4)</sup>;

2.2 respalda el dictamen del Comité de las Regiones sobre «La integración social y económica del pueblo romaní en Europa» <sup>(5)</sup>, en el que se afirma que es preciso reconocer la especial importancia estratégica de los colectivos y comunidades locales, darles apoyo y llevar a cabo una política regional integrada;

2.3 reitera la propuesta que presentó en su dictamen exploratorio sobre el tema «Integración de las minorías – Los româ» <sup>(6)</sup>, particularmente por lo que se refiere a la aplicación de los procesos existentes en el marco del método abierto de coordinación, así como la postura decidida que adoptó en su Resolución sobre la situación de los miembros de la etnia romaní en la Unión Europea <sup>(7)</sup>, con la que expresaba su voluntad de defender los derechos fundamentales de todos los ciudadanos europeos y de conseguir que en todos los países desaparezcan todas las formas de discriminación, racismo y xenofobia contra las minorías nacionales;

2.4 reitera el mensaje de su dictamen sobre «**La integración y la Agenda Social**»: es preciso redoblar los esfuerzos para luchar contra la discriminación aplicando los instrumentos legislativos existentes y reforzando las políticas públicas y los compromisos sociales integradores <sup>(8)</sup>;

2.5 aprueba sin dudas el análisis y las propuestas que presentó el Parlamento Europeo en su Informe sobre la Estrategia de la UE para la integración de los gitanos <sup>(9)</sup>;

2.6 aprueba totalmente y hace suyos los principios de no discriminación e integración de los excluidos que se presentan en la Estrategia de Lisboa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE;

2.7 respalda los diez principios básicos comunes, que ya cuentan con una amplia aceptación, que se definen en el marco de la cooperación en el seno de la Plataforma Europea para la Integración de la Población Gitana y llama la atención sobre su aplicación en los Estados miembros <sup>(10)</sup>;

2.8 aprecia en todo su valor la utilización de los Fondos Estructurales y otros instrumentos nacionales, regionales y locales de financiación <sup>(11)</sup> para facilitar la aplicación de las políticas de integración de los romaníes, y propone que, por el bien de la capacitación social, se garantice la financiación de estas políticas a través de procedimientos ajustados y de una asistencia técnica adecuada que tenga en cuenta las múltiples facetas de esta cuestión, como el acceso a la sanidad, la formación profesional, el empleo y la vivienda;

2.9 recibe favorablemente las ideas contenidas en el documento de la Comisión Europea sobre un marco europeo para las estrategias nacionales de integración de los romaníes hasta 2020 y señala la gran importancia que concede a su aplicación, tanto en la Unión como en los Estados miembros, para los que espera ser un socio comprometido;

2.10 cree, sin embargo, que el documento, esperado desde hace mucho tiempo, no ha respondido del todo a las expectativas que había suscitado. El CESE opina que es preciso definir mejor y hacer más explícito el sistema de objetivos por lo que se refiere a las tareas que nos esperan, y señala la importancia de un debate social abierto a escala europea sobre esta cuestión. A fin de garantizar su éxito, el CESE recuerda que son indispensables los mecanismos de evaluación y los indicadores de rendimiento. Por este motivo, considera que las conclusiones que el Consejo aprobó en mayo y que el Consejo Europeo respaldará en junio son un factor especialmente importante tanto desde el punto de vista social como operativo;

2.11 constata que la exclusión y la discriminación de los romaníes tienen un notable coste social y van acompañadas de un gasto público nada desdeñable, mientras que su integración puede tener un interés económico manifiesto <sup>(12)</sup>;

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 400 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 133 final.

<sup>(5)</sup> Dictamen del Comité de las Regiones: «La integración social y económica del pueblo romaní en Europa» (DO C 42 de 10.2.2011, p. 23).

<sup>(6)</sup> DO C 27 de 3.2.2009, pp. 88-94.

<sup>(7)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 1.

<sup>(8)</sup> DO C 347 de 18.12.2010, pp. 19-27.

<sup>(9)</sup> Proyecto de informe del Parlamento Europeo, 2010/2276 (INI) de 24.11.2010.

<sup>(10)</sup> Entre los que cabe citar: centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos, planteamiento intercultural y apuntar a la integración total del colectivo gitano en la sociedad.

<sup>(11)</sup> Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo rural, Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

<sup>(12)</sup> «La inmensa mayoría de los romaníes en edad de trabajar no tienen la formación suficiente para incorporarse con éxito al mercado de trabajo. (...) A consecuencia de ello los países europeos pierden todos los años miles de millones de euros en productividad y contribuciones fiscales a los gobiernos. (...) El beneficio fiscal anual de la reducción de la brecha laboral es muy superior al coste total de invertir en educación pública para todos los niños romaníes (...) La proporción de romaníes dentro de la población en edad de trabajar aumentará porque la población de Europa del Este y Central está envejeciendo rápidamente. La participación laboral equitativa de los romaníes es esencial para afrontar el coste nacional de las pensiones, la sanidad y demás costes relacionados con el envejecimiento», que son cada vez más altos. «Economic costs of Roma exclusion», Banco Mundial, 2010.

2.12 está a favor y participa en las destacadas actividades llevadas a cabo en el marco de la Red UE Roma, la Década del Programa de la Inclusión Romani, la Cumbre Europea sobre la inclusión de los romaníes, la Cumbre de la igualdad, la Plataforma Europea para la Integración de la Población Gitana, la Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social y otras formas de cooperación, y representa los intereses de la sociedad civil en su sentido más amplio;

2.13 subraya que la Unión Europea y sus instituciones ya han realizado grandes esfuerzos en materia de reglamentación, orientación y financiación con vistas a elaborar, aprobar y poner en marcha políticas para la integración del pueblo romaní;

2.14 no obstante, señala que todos estos esfuerzos no han conseguido remediar de forma decisiva la discriminación que sufre una buena parte de los romaníes ni mejorar su calidad de vida ni sus oportunidades, y que en ciertos sentidos su situación ha empeorado aún más. Es preciso reconocer que, pese a que la gran mayoría de los romaníes son ciudadanos de la Unión, con los mismos derechos y obligaciones que cualquier ciudadano de otro Estado miembro, son víctimas de una discriminación grave y constante en el mercado laboral, la educación, la vivienda y la sanidad, así como en el acceso a los servicios públicos y su libertad de circulación;

2.15 es consciente de que los diversos grupos de romaníes viven situaciones muy distintas: aunque muchos de ellos están bien integrados en el medio en que viven, sea urbano o rural, otros viven en la pobreza y la privación extrema y sufren una exclusión permanente. Por último, una minoría continúa con la vida nómada que les es característica y que su entorno no aprueba.

2.16 defiende que es esencial dar autonomía a quienes viven en la pobreza y sufren discriminación: la verdadera autonomía solo es posible cuando hay libertad de elección. De forma general, la aplicación de políticas de integración constituye un factor decisivo: que los individuos tengan la fuerza, los instrumentos y la capacidad para decidir sobre su propio destino. Por este motivo es preciso que la política en conjunto, así como sus ámbitos de acción especiales, favorezcan entre los interesados –en el marco del Estado de Derecho– la capacidad para decidir ellos mismos su propio destino;

2.17 está convencido de que no es necesario otorgar derechos especiales al pueblo romaní, sino respetar plenamente su ciudadanía europea y, al mismo tiempo, garantizarles todos los derechos fundamentales de la UE, asegurarles que se respetarán y sancionar toda violación en este sentido, sobre todo en aquellos casos en los que las personas responsables de hacer cumplir la ley actúan de forma injusta y discriminatoria;

2.18 observa que dentro del pueblo romaní las mujeres, los niños, los ancianos y las personas con discapacidad sufren una exclusión desproporcionada y que la crisis social y económica no hace sino agravar estos fenómenos negativos;

2.19 manifiesta su convicción de que esta difícil situación solo podrá cambiarse con un programa estratégico integrado, coordinado y coherente y con un enfoque decidido y general para el conjunto de las políticas; se felicita de que los órganos e instituciones de la UE (incluido el CESE) unan sus fuerzas a las del gobierno húngaro, que ocupa la Presidencia del Consejo, para crear las condiciones generales que permitan resolver este problema, y recomienda que durante la Presidencia polaca se celebre una conferencia ministerial para debatir sobre las experiencias y sobre los resultados conseguidos.

### 3. Recomendaciones políticas <sup>(13)</sup>

EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO:

3.1 comprueba que tradicionalmente la definición del grupo de población romaní se apoya en la percepción mayoritaria que tiene la sociedad sobre lo que se entiende por romaní. Esta idea puede resultar útil (por ejemplo, en la investigación) y eficaz para evaluar la naturaleza de la exclusión social, pero toda identificación de los romaníes que se base en características físicas raciales es contraria a los derechos humanos fundamentales y especialmente al derecho a definir la propia identidad, además de carecer de sentido y ser políticamente insostenible;

3.2 propone, como contrapunto de los enfoques tradicionales, que los Estados miembros, respetando los valores fundamentales de la estrategia marco adoptada, satisfagan la exigencia de «centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos», que constituye uno de los diez principios básicos aprobados por la Plataforma para la Integración de la Población Gitana. En línea con las cuatro áreas de acción que se destacan en la Comunicación de la Comisión (educación, empleo, salud y vivienda), deberían integrar tres ángulos políticos y estratégicos que responden a la naturaleza de los problemas y de las posibilidades de actuación y que, juntos, forman los tres pilares de una política viable y realista para la integración del pueblo romaní:

- a) política de integración sin distinción de raza o etnia: acabar con la concentración de las disfunciones sociales y reducir la pobreza y la privación extremas;
- b) política que fomente la autonomía de quienes se consideran miembros de una comunidad romaní y les permita celebrar la inclusión social que han conseguido;
- c) política general y publicidad contra el racismo;

3.3 política de integración sin distinción de raza o etnia: acceso universal, acabar con la concentración de la exclusión y reducir la pobreza y la privación extremas;

3.3.1 una política de integración no discriminatoria no debe centrarse en las características étnicas o raciales, sino abordar los problemas que se derivan de la exclusión social, pero que son independientes de los rasgos raciales, como la educación, el empleo (incluidas distintas formas de empleo, como ser

<sup>(13)</sup> En este apartado se exponen recomendaciones para el conjunto de las políticas o su contexto, pero no es posible, por razones de extensión, abordar de forma detallada los asuntos que dependen de cada política.

empresario o trabajador autónomo, etc.), la salud y la vivienda, como se indica en la Comunicación de la Comisión. Debe tener en cuenta la concentración geográfica de las desventajas socioeconómicas, con independencia del grupo de personas a las que afecta la exclusión y su naturaleza –étnica o de otra índole– y, de conformidad con el camino que marca la Estrategia Europa 2020, considerar prioritaria la resolución de dos problemas específicos;

3.3.2 el primero de ellos es la aplicación coherente del concepto «pleno acceso». El «pleno acceso» engloba, además de la supresión de los efectos discriminatorios en el plano jurídico, la accesibilidad física, la posibilidad de acceder a algo y hacer uso de ello, la adaptación a las necesidades y la exigencia de calidad que señalan las normas. Además de suprimir los obstáculos jurídicos, el objetivo es «acercar» los servicios públicos a las zonas en las que la tasa de población gitana es elevada y mejorar el transporte para acceder a esos servicios y a otros a los que, por su situación, tienen derecho a recurrir;

3.3.3 la concentración de la exclusión reviste dos formas principales: 1) la concentración geográfica y por zonas y 2) la concentración institucional, en la que los proveedores de servicios (incluidos los servicios públicos) están en contacto con clientes socialmente excluidos (efecto de segregación institucional);

3.3.4 es posible reducir la concentración de la exclusión, por una parte, centrándose en una mejora específica de las condiciones institucionales y de los barrios más pobres y menos conformes a las normas, y, por otra parte, acabando con las situaciones de aislamiento, es decir, con reformas de la integración institucional encaminadas a reforzar deliberadamente el mestizaje y el contacto;

3.3.5 el pleno acceso es una vertiente esencial de los objetivos fundamentales de la Estrategia de Lisboa: las actividades relacionadas con el mercado laboral y otros aspectos sociales, el reforzamiento de la movilidad o la educación son siempre, en consecuencia, prioridades máximas. Los documentos estratégicos de los últimos años recalcan de forma renovada y más clara que antes las cuestiones relativas a la salud, sobre todo la salud pública, así como las políticas de vivienda y de desarrollo urbano, e insisten en la supresión de grupos de viviendas aislados, campamentos y otros lugares que hablan de segregación, al tiempo que se desarrollan las economías locales, las iniciativas de las comunidades, microempresas (autónomas), pymes y servicios municipales gestionados por el sector público o por el sector privado (ONG). La armonización de las estrategias de lucha contra la pobreza infantil y de las estrategias dirigidas a los romaníes es una cuestión primordial (facilitar el acceso de las madres al empleo reforzando la responsabilidad de la colectividad respecto de la educación de los niños; garantizar el pleno acceso a los centros preescolares y de desarrollo precoz y estar atentos a las subvenciones y a las medidas de fomento de la educación y a la formación complementaria que se ofrecen a los hijos de personas que viven en la pobreza);

3.4 política que fomente la autonomía de quienes se consideran miembros de una comunidad romaní y les permita celebrar la inclusión social que han conseguido;

3.4.1 es absolutamente esencial que quienes reclaman una misma identidad puedan, por iniciativa propia, dar forma a su modo de ser con el grupo que elijan y, como comunidad, preservar la lengua, la cultura, las costumbres y todo lo que constituye la esencia de su identidad. Por esta razón, la estrategia para la integración de los romaníes debe sentar las bases que permitan a quienes reivindican la identidad romaní crear sus propias comunidades, su propio espacio público (medios de comunicación) y sus propias organizaciones, y garantizar un funcionamiento igual que en el caso de cualquier otro grupo minoritario que sufra exclusión social. Igualmente importante es que las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para la autonomía de los romaníes tengan el mismo ámbito organizativo que otras minorías étnicas y, en su caso, el mismo apoyo financiero que se da a otras minorías étnicas en función del número de miembros;

3.4.2 para ello es indispensable que previamente la interculturalidad (interacción, comunicación e integración vigorosas y en dos direcciones), en lo relativo a los principios, la teoría y las buenas prácticas comunitarias e institucionales en Europa, se convierta en auténtico vector de acción y penetre en la experiencia cotidiana;

3.4.3 el elemento clave de la política de discriminación positiva es que los ciudadanos que pertenecen a una minoría puedan hacer oír su voz y lograr que sus intereses estén representados. Es preciso proteger los instrumentos y las vías que contribuyen a que den a conocer sus desventajas sociales y librar un combate político para reducir las;

3.4.4 las políticas para reforzar la autonomía deberían apoyar la discriminación positiva para promover la entrada de los romaníes en el mercado laboral y favorecer que lleguen a puestos altos en las empresas, la administración pública, la política, los medios de comunicación, las ciencias y las artes, además de ayudarles a poner en marcha pequeñas o medianas empresas.

### 3.5 Política contra el racismo

3.5.1 La estrategia contra el racismo está dirigida a toda la sociedad. Su acción política se basa en la convicción de que en un mundo dinámico, en desarrollo, justo y humano, las personas deben tener un lugar en la sociedad acorde con sus competencias y sus talentos, y las ventajas o las desventajas que les impone su nacimiento no pueden determinar sus posibilidades de progresar en la vida. Del mismo modo, no deberían tener que sufrir las consecuencias negativas de la exclusión de que son víctimas. Los rasgos heredados, que no pueden cambiarse –como el sexo, la procedencia, la religión–, no pueden constituir causa de discriminación. Para conseguir que estos principios tengan un reflejo real, el arma más poderosa es la legislación contra la discriminación. Otro elemento que podría ayudar sería la aplicación plena de la legislación europea contra la discriminación a escala nacional en los distintos ámbitos de acción y sistemas reglamentarios. Sin embargo, la fuerza de esta legislación no reside exclusivamente en las sanciones y su efecto disuasivo, sino también en el hecho de que los ciudadanos respetuosos de la ley, que son la mayoría en una sociedad democrática, se esfuercen por vivir respetando el espíritu y la letra de la ley.

3.5.2 Puesto que es más difícil «disuadir» a la gente o «arrancarles» los prejuicios y el racismo utilizando argumentos racionales, las políticas contra el racismo emplean sobre todo modelos de comportamiento y formas de comunicación que transmiten una imagen positiva de los modelos de comunicación no violenta, de cooperación y de resolución de problemas basados en intereses racionales y, en cambio, condenan los comportamientos que se apoyan en los prejuicios y el odio, que son agresivos y racistas. En este sentido tienen una responsabilidad muy especial los líderes de opinión, en particular la élite política y los medios de comunicación.

### 3.6 Reforzamiento de la naturaleza «tangible» de la estrategia

3.6.1 A lo largo de las últimas décadas, la UE ha logrado importantes avances en los distintos ámbitos de acción en lo referente a la evaluación objetiva de la exclusión social y la lucha contra la exclusión y a la incorporación de los resultados de esa evaluación a las políticas sociales. La existencia de datos es una condición indispensable para poder aplicar y evaluar los ámbitos de acción adecuados. Pese a los esfuerzos realizados hasta la fecha, por desgracia seguimos careciendo de datos suficientes, tanto sobre el conjunto de la población como sobre los grupos concretos. A la vista de los objetivos de la estrategia, es esencial avanzar en los ámbitos que se enumeran seguidamente.

3.6.2 «Política de integración sin distinción de raza o etnia»: de cara a un mayor desarrollo de los métodos de evaluación de las distintas formas de pobreza y privación es preciso trabajar para medir la concentración de la exclusión y para poner de relieve los efectos de las medidas aplicadas en el marco de las políticas correspondientes. El Comité recomienda a Eurostat y a las oficinas de estadística de los Estados miembros correspondientes añadir a los indicadores de exclusión indicadores de pobreza y de exclusión extremas y desarrollar los principios de un método para la cuantificación y el tratamiento estadístico que permita valorar la pobreza y la exclusión extremas.

3.6.3 Partiendo de esta base, es preciso que los Estados miembros determinen, en el marco de sus respectivas estrategias, las unidades territoriales (zonas metropolitanas, zonas marginales, suburbios, campamentos, barrios aislados, asentamientos rurales, etc.) caracterizadas por un grado especialmente elevado de concentración de formas de exclusión y de exclusión extrema en zona habitada, con independencia de que la opinión pública piense que son zonas en las que viven romaníes. El Comité aboga por que los Estados miembros diseñen unas estrategias de urbanismo encaminadas a acabar con esas zonas o hacerlas más habitables y empleen los mecanismos basados en hechos que son necesarios para el seguimiento de tales estrategias.

3.6.4 «Política para la capacitación de los romaníes»: solo es posible poner de manifiesto la existencia de discapacidades y desventajas si quienes reclaman una identidad étnica exigen su inscripción en el registro público como miembros de esa minoría. Si no tiene lugar esa exigencia, es preciso prohibir de forma categórica y rotunda que el registro nacional incluya una mención de una «minoría» basándose en distinciones étnicas. Dada la naturaleza especialmente delicada de los datos relativos a las minorías étnicas, es preciso garantizar por todos

los medios la máxima protección de los datos personales y también la máxima publicidad posible de los datos globales referidos a las minorías.

3.6.5 Paralelamente con la reducción de la exclusión y la pobreza y el alivio de sus formas extremas, el Comité sugiere apoyar programas lingüísticos, culturales, educativos y comunitarios concebidos para favorecer el desarrollo de la comunidad romaní que verdaderamente sean capaces de llegar a quienes forman parte de ella.

3.6.6 «Política contra el racismo»: partiendo de los estudios llevados a cabo en la UE y a escala nacional, sería oportuno realizar un seguimiento de la evolución de los prejuicios contra los gitanos, su existencia en los distintos grupos de población y la incidencia de las políticas en el cambio de los prejuicios étnicos y del racismo. Es necesario poner en marcha programas de sensibilización y concienciación de la sociedad para luchar contra las actitudes excluyentes y los prejuicios racistas que puedan detectarse en la población. También sería prudente efectuar un seguimiento periódico.

3.6.7 Recomendamos firmemente que se supervisen no solo las tendencias de los prejuicios y el racismo, sino también la influencia positiva y las ventajas sociales de las iniciativas públicas y de la sociedad civil, las buenas prácticas orientadas a reducir los prejuicios contra los romaníes y la xenofobia y la mejora de la integración intercultural.

### 3.7 Aspectos de interés general en la aplicación nacional

3.7.1 Complejidad: el Comité llama la atención hacia la necesidad de que evolucionen las medidas para reforzar el papel positivo del pueblo romaní en la sociedad, mejorar sus condiciones de vida y aumentar su integración en esferas muy diversas. Tales medidas deben aplicarse en ámbitos muy distintos y formar parte de unas políticas sistemáticas. Para lograrlo es preciso, por una parte, articular los distintos componentes de los ámbitos de acción y, por otra, organizar las relaciones intersectoriales de buena gobernanza, además de realizar una aplicación sistemática a nivel político, lo cual exige que cuantos la realicen adopten un enfoque único y concertado.

3.7.2 Cada uno de los elementos de los programas debe estar vinculado con los demás de forma coherente (coherencia) e integrarse los unos en los otros (lógica o consecuencia). El tercer aspecto esencial de la aplicación es la planificación cronológica y el establecimiento de prioridades (secuenciación), es decir, que solo será posible alcanzar unos objetivos realistas si se avanza siguiendo unas fases bien diseñadas y abordando sus componentes sucesivamente. Para ello es necesaria una autoridad coordinadora dotada de las competencias adecuadas y que ejerza su tarea correctamente.

3.7.3 La planificación y la ejecución de las políticas de integración deben llevarse a cabo concentrándose en todo momento en las necesidades reales, de un modo propio y flexible, lo cual, a su vez, crea posibilidades de intervenir atendiendo de forma óptima a las particularidades locales (regionales). Las estrategias de integración deberían planificarse y aplicarse en una doble dirección, basarse en los esfuerzos y las influencias recíprocas y orientarse al beneficio de todos.



3.7.4 El requisito esencial para la utilización de las licitaciones y de los fondos de la UE es simplificar las condiciones de la licitación y de la información. Una aplicación cuidadosamente diseñada debería centrarse en la creación de capacidades, en una coordinación apropiada y en el apoyo de una voluntad política decidida; también es crucial la participación de representantes de las partes interesadas en el proceso de planificación.

3.7.5 Aplicación basada en datos tangibles e indicadores: las políticas públicas deben demostrar su eficacia de forma clara y verificable, es decir, que han de resultar eficaces respecto del objetivo inicialmente marcado. Las políticas no pueden dar lugar a daños y riesgos mayores que los que se pretende evitar ni provocar costes inútiles. Por eso se han hecho grandes esfuerzos (aunque han sido insuficientes) para que esta política se base más en datos tangibles. En los esfuerzos en pro de la integración de los romaníes es especialmente importante poder realizar una evaluación de los programas y de la política en conjunto: por tanto, es preciso promover a escala nacional y de la UE una cultura de la evaluación, reforzar las exigencias, emplear sistemáticamente indicadores adecuados de resultados socioeconómicos y de estadística social, aplicados siempre al grupo objetivo correspondiente, y organizar un dispositivo institucional de evaluación con una base científica. Es preciso contar con una financiación adecuada.

3.7.6 El CESE, que respalda la aplicación del marco europeo para las estrategias nacionales de integración de los romaníes hasta 2020, así como las políticas nacionales que la complementan, desea participar en el seguimiento y la evaluación de estas políticas sobre la base del mandato que le da la sociedad civil y apoyándose en los vínculos intrínsecos que lo unen a las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros. Quiere formar parte de la mediación entre las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada y participar, como interlocutor activo, en la Plataforma Europea para la Integración de la Población Gitana y en otras formas de diálogo estructurado.

3.7.7 Participación y representación: no se puede concebir, ni teórica ni prácticamente, una política de integración sin la estrecha participación de los interesados. Por eso es preciso dejar atrás la acción paternalista que limita los derechos: lo oportuno es garantizar una participación lo más diversa y completa posible de organizaciones romaníes de base, representantes de la sociedad civil local, especialistas científicos e interlocutores sociales en los procesos decisorios, la aplicación y la supervisión, como ya se indica claramente en la Comunicación de la Comisión y otros documentos relevantes. En las zonas objetivo, las medidas positivas que garantizan la participación política de los

grupos especialmente desfavorecidos (mujeres, mujeres solas con hijos, personas de lengua materna extranjera, personas con discapacidad, etc.) adquieren la máxima importancia.

3.7.8 La validez, la credibilidad y la eficacia de las políticas tienen una relación esencial con saber si sus destinatarios primeros participan en ellas y las hacen suyas. Por este motivo es necesario que los representantes de la comunidad romaní trabajen en la elaboración y la aplicación de las políticas que buscan la integración de su pueblo, tanto a nivel europeo como nacional y, por supuesto, local (inclusión a través de la participación).

3.7.9 La exclusión social y sus formas extremas a menudo van unidas –de formas que varían de un Estado miembro a otro– a conductas, formas de vida y costumbres que se alejan de las normas sociales que sigue la mayoría de la población (vida nómada, actividades infrecuentes como la recogida y venta de artículos de segunda mano, artesanías específicas). Debe prestarse una atención especial a estas particularidades en el marco de la elaboración de las estrategias nacionales, aunque también es cierto que las actitudes que se atribuyen al grupo étnico son innegablemente anómalas y delictivas. El objetivo que debe definir la naturaleza inclusiva específica de las estrategias nacionales es garantizar la cohabitación pacífica de normas culturales enfrentadas y esforzarse constantemente por mantener dentro de los límites del marco legal las tensiones y antagonismos que produzcan unas actitudes y unos hábitos divergentes. Para ello es preciso prever un espacio abierto para la comunicación y procedimientos que estén al alcance de los interesados, en los que profesionales de la interculturalidad –entre los que debe haber personas de origen o de identidad gitana– y los trabajadores sociales tendrán un papel primordial, tanto en lo que se refiere a los servicios públicos como a los programas comunitarios (mediación, prevención, servicios para acercar a los grupos, etc.), como se señala en la Comunicación de la Comisión.

### 3.8 Perspectivas de futuro

3.8.1 El CESE cree que la UE, con los esfuerzos concertados de sus instituciones, los gobiernos de los Estados miembros y los colectivos y comunidades locales, puede encontrarse en un momento histórico: es posible que finalmente se haga realidad una política en favor del grupo étnico más excluido y más desfavorecido de la UE, una política apoyada en un planteamiento común, que no termine en un costoso fracaso, sino que ofrezca resultados inteligentes y humanos. El Comité desea expresar su absoluto respaldo a este proceso y a su realización.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo han influido las políticas de la UE en las oportunidades de empleo, las necesidades de formación y las condiciones de trabajo de los transportistas» (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 248/04)

Ponente: **André MORDANT**

El 17 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*«Cómo han influido las políticas de la UE en las oportunidades de empleo, las necesidades de formación y las condiciones de trabajo de los transportistas»*

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 150 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

El sector de los transportes se enfrentará en el futuro inmediato a una serie de retos como la escasez de petróleo y el posible aumento de su precio, la necesidad de avanzar en eficiencia energética, luchar contra el cambio climático y convertirse en una economía con bajas emisiones de carbono, además del envejecimiento de la población, que influye en la posibilidad de contar con personal cualificado y en el cambio de las necesidades de movilidad. Son cambios que se estudian en el dictamen del CESE.

## 1. Recomendaciones y conclusiones

1.1 El CESE señala que el sector de los transportes, como importante fuente de empleo que engloba al 4,4 % de la mano de obra de la UE, supone un gran potencial de empleo para Europa de cara al futuro. También es vital para el desarrollo económico europeo, la movilidad de los ciudadanos, la integración de las personas y la cohesión social y económica en Europa.

1.2 El CESE recomienda atraer a las mujeres y a los trabajadores jóvenes hacia las oportunidades de empleo en el sector de los transportes con medidas que mejoren la calidad del empleo en todos los medios de transporte, las condiciones de trabajo, la formación y el aprendizaje permanentes, las oportunidades profesionales, la salud y seguridad operativas y laborales y el equilibrio entre vida profesional y vida privada.

1.3 El CESE recomienda que, con el respaldo de la Comisión Europea, todos los modos de transporte hagan balance de las oportunidades de empleo y analicen las necesidades futuras de formación a escala nacional, regional y de las empresas. Es importante prestar una atención especial al aprendizaje permanente.

1.4 El CESE cree que debe garantizarse una oferta suficiente de formación de alta calidad en los centros de formación o en las propias empresas, lo cual exige cooperación entre los agentes sociales, las regiones y los centros de formación para todos los modos de transporte. El CESE recomienda encarecidamente

la cooperación de los centros de formación a escala europea. El CESE opina que la formación profesional no debe correr por cuenta de quien está formándose. Resulta especialmente importante para el objetivo de fomentar las carreras profesionales en el sector de los transportes.

1.5 El CESE recomienda que la UE legisle sobre la certificación y las licencias del personal de a bordo de los trenes y la tripulación de los aviones, como modo de garantizar un empleo y unos servicios de calidad, la seguridad y facilitar la movilidad de los trabajadores en Europa.

1.6 El CESE ve en la Directiva 2003/59/CE un ejemplo positivo y pide a la Comisión Europea que estudie nuevas propuestas legislativas en materia de formación obligatoria y continua para otros modos de transporte.

1.7 A fin de promocionar el transporte como profesión, el CESE recomienda acciones coordinadas a escala nacional, regional y local para dar a conocer, por ejemplo en los colegios, el sector del transporte y las distintas profesiones que ofrece.

1.8 El CESE señala que conseguir que las mujeres se acerquen a las profesiones del sector de los transportes depende en gran medida de los incentivos para adaptarlo a las necesidades específicas de las trabajadoras. Recomienda al sector de los transportes y sus distintas empresas desarrollar políticas que animen a las mujeres a trabajar en el sector.

1.9 A la vista del cambio demográfico y del envejecimiento de la mano de obra, el CESE recomienda al sector y sus empresas analizar la estructura de edad de su personal y las necesidades de cara al futuro en formación y organización del trabajo, así como medidas de mejora de la salud laboral adaptadas a las necesidades de los distintos grupos de edad.

1.9.1 El CESE recomienda asimismo insistir más en la oferta de oportunidades profesionales a los sectores del sector de los transportes, para hacer que resulte atractivo para los jóvenes.

1.9.2 El CESE recomienda al sector marítimo fomentar el cambio del puesto de marinero al de oficial.

1.9.3 El CESE recomienda al sector del transporte público dedicar más esfuerzo a ofrecer oportunidades profesionales a los conductores de autobús, como jefe de equipo o responsable de la planificación del tráfico.

1.10 El CESE considera que la seguridad personal de los trabajadores del transporte y de los pasajeros y la prevención de las agresiones y la violencia son un gran reto. Recomienda firmemente una política de rechazo absoluto de la violencia.

1.10.1 El CESE recomienda establecer medidas preventivas en el ámbito de las infraestructuras, por ejemplo, zonas de estacionamiento suficientes, asequibles y seguras para el transporte de mercancías por carretera y estaciones de calidad para tren, metro, tranvía y autobús. La UE debería dar asistencia financiera para estas medidas referidas a las infraestructuras.

1.10.2 El CESE recomienda también, como medida preventiva contra la violencia, contratar a personal suficientemente cualificado y formado para las estaciones y para los vehículos de los distintos modos de transporte público.

1.10.3 El CESE recomienda crear una Agencia de la Seguridad Vial.

1.11 Teniendo en cuenta el artículo 9 del Tratado de Lisboa y la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales, la Comisión Europea debería apoyar una política social para el transporte. El CESE cree que sólo deberían proponerse nuevas medidas liberalizadoras, en su caso, tras un riguroso análisis de las consecuencias sociales de liberalizaciones anteriores, una **correcta** evaluación del impacto social y una garantía inherente de que la competencia no se basa en unos costes laborales menores sino en la calidad de los servicios.

1.11.1 El CESE recomienda, en el caso de las licitaciones competitivas (tales como los servicios de asistencia en tierra de los aeropuertos y todo tipo de servicios de transporte público), garantizar la seguridad en el empleo mediante la transferencia obligatoria de personal a los nuevos operadores y salvaguardar las condiciones de trabajo y salario manteniendo la

aplicación de las disposiciones sobre convenios colectivos vigentes donde se preste el servicio <sup>(1)</sup>. Para ello, el CESE recomienda introducir una cláusula social.

1.11.2 Por lo que se refiere a la aplicación del Cielo Único Europeo, incluidos los bloques funcionales de espacio aéreo y SESAR, el Comité Económico y Social Europeo desea que los Estados miembros consulten de la forma apropiada a los agentes sociales y demás partes interesadas a fin de tomar medidas equilibradas para conseguir estos objetivos y evitar pérdidas de empleo.

1.12 El CESE opina que la legislación social del transporte debe supervisarse y aplicarse de forma efectiva, y que las infracciones deben sancionarse con unas reglas armonizadas. Es preciso reforzar y coordinar mejor las capacidades de las autoridades competentes.

1.13 El CESE recomienda establecer una legislación de la UE sobre la verificación regular de los períodos de trabajo y descanso para los trabajadores móviles del ferrocarril que realizan servicios de transporte transfronterizo. El CESE insiste en la necesidad de una mejor aplicación de las disposiciones de la Directiva sobre trabajadores desplazados, particularmente en el caso del cabotaje en el transporte por carretera.

1.14 El CESE recomienda prestar una atención especial a aquellos factores que favorecen un mejor equilibrio entre la vida personal y profesional de los trabajadores móviles del sector del transporte. Debería mejorarse la legislación social del sector del transporte en lo relativo a los horarios de trabajo.

1.14.1 El CESE recomienda introducir medidas legislativas complementarias para las normas relativas a las tripulaciones de embarcaciones marítimas y fluviales, a fin de garantizar la calidad y la seguridad.

1.14.2 El CESE recomienda un uso mejorado y más estricto de las Directrices para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales reforzando el vínculo entre la concesión de subvenciones públicas o exenciones fiscales por una parte y las garantías de empleo y las obligaciones de formación por otra.

1.14.3 El CESE considera que las instituciones de la UE y la AESA deberían aumentar la cooperación con las partes interesadas para conseguir que las tripulaciones tengan unas normas sobre límites de tiempo de vuelo orientadas a la seguridad y con una base científica.

1.14.4 El CESE recomienda una legislación sobre salud y seguridad específica para el sector, adaptada a los distintos modos de transporte, puesto que la legislación general de la UE muchas veces no tiene en cuenta las condiciones especiales del sector del transporte.

1.14.5 El CESE cree que es necesaria una legislación adecuada para evitar que los contratos laborales se firmen en otros países.

<sup>(1)</sup> Véanse también el considerando 17 y el artículo 4, apartados 5 y 6, del Reglamento (CE) n° 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

1.15 El CESE apoya decididamente el diálogo social. A escala europea, los distintos comités para el diálogo social sectorial deben tener más presencia desde un primer momento en la evaluación de las repercusiones sociales de las propuestas de la Comisión y presentar sus observaciones y propuestas para los diversos modos de transporte.

1.15.1 El CESE recomienda que la Comisión Europea, a través de la DG MOVE, coopere más eficazmente con los comités para el diálogo social sectorial y tenga en cuenta desde las primeras fases la experiencia de los agentes sociales.

1.16 El CESE considera que las instituciones europeas y los agentes sociales europeos no disponen de suficientes estadísticas y análisis comparativos sobre el empleo y las condiciones de trabajo en los distintos modos de transporte. En consecuencia, el CESE está a favor de crear un Observatorio Social, del Empleo y de la Formación en el sector de los transportes que pueda suministrar información relevante para una mejor valoración y evaluación ex post de las repercusiones sociales de las medidas en materia de transporte para asistir a los agentes sociales europeos en el diálogo sectorial europeo.

## 2. El sector del transporte es una importante fuente de empleo en la Unión Europea

2.1 El empleo en el mercado del transporte tiene gran importancia desde el punto de vista cuantitativo: alrededor de 9,2 millones de trabajadores y un 4,4 % de la mano de obra de la UE en 2007. Estas cifras incluyen gasoductos/oleoductos, agencias de viaje u operadores turísticos y servicios auxiliares de transporte, como la manipulación de la carga, su conservación y almacenamiento.

2.2 Los distintos modos de transporte dan trabajo a unos 2,9 millones de trabajadores en el transporte de mercancías por carretera, a 1,9 millones en el transporte de pasajeros por carretera. En el sector de los ferrocarriles trabajan 864 000 personas, en el transporte fluvial 43 400, en el transporte marítimo 184 000 y en la aviación 409 000. Los servicios auxiliares de transporte emplean a unos 2,3 millones de trabajadores (2).

2.3 Entre 2004 y 2007 el número total de personas empleadas en el sector del transporte tuvo un incremento sostenido de 8,6 a 9,2 millones de trabajadores en los 27 Estados miembros de la UE. El aumento se produjo principalmente en los sectores del transporte de mercancías y pasajeros por carretera y en los servicios auxiliares. El empleo en el sector ferroviario se redujo drásticamente en 117 000 trabajadores (de 981 848 trabajadores en 2004 a 864 000 en 2007 (3)).

2.4 El empleo en el transporte sufrió profundamente las consecuencias de la crisis económica en 2008 y 2009, particularmente el transporte de mercancías.

2.5 Las previsiones de empleo en el transporte dependen de una serie de factores, como el desarrollo de la actividad comercial y económica, el envejecimiento de la población y las pautas de movilidad de los ciudadanos, los avances tecnológicos, la disponibilidad y el precio de la energía, las medidas para un transporte sostenible (el cambio de los modos de transporte, es

decir, utilizar el transporte público en lugar del automóvil privado; evitar el transporte (4)) y los modos alternativos de transporte, como la bicicleta (5).

## 3. Características del empleo en el sector del transporte: su escaso atractivo, un problema para el futuro

3.1 El sector del transporte no goza de una reputación impecable como opción de empleo, y sus puestos de trabajo se consideran poco atractivos. Las encuestas sobre condiciones de trabajo en Europa de 2000 y 2005, de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, confirman en sus respectivos análisis sectoriales que el transporte forma parte de los sectores menos favorables según los indicadores sobre las condiciones de trabajo.

3.2 Los indicadores de la tercera encuesta, de 2000, son los siguientes: condiciones del entorno, ergonomía, horarios atípicos, horarios muy prolongados, grandes exigencias en el empleo, falta de control sobre el empleo, trabajo no cualificado, escasa flexibilidad en las tareas y discriminación.

3.3 Los indicadores de la cuarta encuesta, de 2005 (sólo referidos al transporte por carretera), son los siguientes: horarios atípicos, equilibrio entre el horario de trabajo y la vida social y familiar; control sobre el empleo; trabajo cualificado; violencia, estrés y trastornos musculoesqueléticos (6).

3.4 La mayoría de los empleos del sector del transporte exigen desplazamiento (conductores, maquinistas, pilotos, personal de a bordo de los diferentes sectores) o bien están directamente relacionados con la circulación, como el control del tráfico. Según los datos de la DG MOVE, los conductores y los operadores de plantas móviles representan la cuota más grande de trabajadores de la UE (45 % en 2006) (7). Las ausencias del hogar, habituales y a menudo muy largas, unidas al trabajo por turnos, son contrarias a las crecientes exigencias de los trabajadores, que quieren compaginar su vida laboral y personal. Además, el salario es bajo en casi todas las profesiones y ocupaciones.

3.4.1 El CESE considera que no cabe conformarse con unas condiciones precarias para el descanso y que, al contrario, es preciso buscar, en todos los casos, unas condiciones adecuadas de descanso que sean satisfactorias para todo el personal de todos los modos de transporte.

3.5 El sector está claramente dominado por los hombres y es uno de los que más segregación por sexos presenta, con sólo un 21,1 % de mujeres (82,2 % de hombres en el transporte terrestre). Los estudios han demostrado que el aumento del empleo femenino suele ir acompañado de una mejora de las condiciones laborales para ambos sexos.

(2) DG MOVE, Manual estadístico 2010.

(3) DG TREN, Manuales estadísticos 2006, 2007/2008, 2009, 2010.

(4) El estudio «Invertir en el futuro de los empleos y las competencias», encargado por la DG EMPL, analiza algunos escenarios.

(5) Estudio TRANSVISION (desarrollo del transporte hasta 2050), basado en escenarios, sin estimación de la situación del empleo. [http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future\\_of\\_transport/2009\\_02\\_transvisions\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf).

(6) Tercera y cuarta encuestas sobre las condiciones de trabajo en Europa, de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo; análisis sectoriales 2002 y 2009; <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/index.htm>.

(7) Véase la nota al pie nº 2.

3.6 El transporte está considerado **con razón una actividad peligrosa**. La seguridad operativa y la seguridad laboral están estrechamente relacionadas, sobre todo en el caso de los conductores. Los accidentes mortales afectan también a los trabajadores de mantenimiento (por ejemplo, mantenimiento de vías en el sector ferroviario, cambios de vía de los trenes y accidentes a bordo de barcos). Además existe el problema de la violencia y las agresiones (robo de la carga en el transporte por carretera, agresiones en el transporte público de pasajeros por carretera y ferrocarril, incluso la piratería en el sector del transporte marítimo).

3.7 Es preocupante la **pauta demográfica** del transporte. Los trabajadores del sector de los transportes tienen una media de edad elevada. Muchos se jubilarán en los próximos 10-20 años. Solo el 17,5 % de los trabajadores tiene de 15 a 29 años y el 57,5 % está en el grupo de edad de 30 a 49 años (2006) <sup>(8)</sup>.

3.8 Muchos sectores ya señalan una **grave falta de trabajadores**, sobre todo en puestos que exigen desplazamientos. Debido al envejecimiento de la población europea y a la pugna entre sectores y empresas por atraer a trabajadores (jóvenes), esta situación supondrá en el futuro graves problemas para el sector de los transportes. Es preciso lograr una mayor capacidad de atracción con ofertas de formación llamativas, oportunidades profesionales dentro del mismo sector y mejora de las condiciones de trabajo. El sector de los transportes debe tratar de responder a las necesidades de los trabajadores jóvenes y de las mujeres, que desean compaginar mejor el trabajo y la vida privada. Podría aumentarse la integración de mujeres en el sector de los transportes a través de acciones que la faciliten, para lo cual se precisa, como mínimo, renovar las instalaciones de aseo, los vestuarios y los alojamientos, además de evaluar de forma más apropiada el horario de trabajo continuo, el estrés y el cansancio en cada uno de los modos de transporte.

#### 4. Necesidades de cualificación y de formación, pero también oportunidades profesionales

4.1 Los trabajadores con cualificaciones intermedias conforman el grupo más numeroso del sector del transporte y la logística. En la UE representan el 58 %. Los trabajadores escasamente cualificados representan el 28 % en el conjunto de la UE. En los nuevos Estados miembros, el grado de cualificación es más alto: un 81 % de los trabajadores del transporte tiene cualificaciones intermedias y solo el 7 % tiene escasa cualificación. El 14 % de los trabajadores del sector de los transportes y la logística de la UE tiene cualificaciones superiores (2006). Sin embargo, el cambio producido entre 2000 y 2006 señala que están endureciéndose los requisitos de cualificación en el sector y que el número de trabajadores con escasa cualificación se ha reducido en todas las ocupaciones <sup>(9)</sup>.

4.2 Los avances tecnológicos y el mayor uso de las TIC en el sector de los transportes exigen más preparación y más formación continua. El aprendizaje permanente tiene poca importancia para la mayoría de las profesiones del sector de los transportes con formación intermedia o baja. Una mayor orientación al cliente exige capacidades que habitualmente no figuran en la

formación básica de las profesiones de orientación más técnica. La seguridad operativa y laboral y la conducción ecológica, por ejemplo, exigen una formación continua.

4.3 Los cambios demográficos y la desfavorable estructura de edades del sector de los transportes exigen, además de nuevos conceptos en la organización del trabajo, más inversión en una formación continua adaptada a una mano de obra que envejece. En concreto, el trabajo de conductor muchas veces no puede ejercerse hasta la edad de la jubilación por problemas de salud laboral.

4.4 Una oferta de formación atractiva y unas mejores oportunidades profesionales en el sector y las empresas son medidas importantes para atraer a los jóvenes al sector de los transportes. Por ejemplo, en el sector marítimo debe fomentarse el cambio del puesto de marinero al de oficial. Los conductores de autobús del transporte público local deberían tener más oportunidades de pasar a la planificación del tráfico o a un puesto de jefe de equipo. En el futuro, la formación debe considerarse una inversión.

#### 5. Condiciones de trabajo: los trabajadores móviles del transporte son... móviles

5.1 En el sector de los transportes surgió un grave problema derivado del establecimiento del mercado interior del transporte y la desregulación de los sectores del transporte: la elevada movilidad –por definición– de los trabajadores móviles facilita precisamente la deslocalización de los puestos de trabajo y las prácticas de dumping social en mayor grado que en otros sectores. No se ha prestado la suficiente atención a la legislación social, a las medidas sociales de acompañamiento ni a las medidas de salvaguardia y para evitar las prácticas de dumping social.

5.2 La libertad de establecimiento y la apertura de los mercados del transporte se suelen utilizar –por ejemplo, en el transporte fluvial, por carretera o marítimo– para radicar las empresas en países de la UE con costes laborales más bajos, cotizaciones a la seguridad social más bajas o ventajas fiscales, pero no se ofrecen servicios en esos países. Se aprovechan las diferencias sociales y salariales entre países como ventaja competitiva. Esto dificulta las indagaciones sobre los contratos de trabajo, garantizar los sistemas de seguridad social y controlar y aplicar las normas de salud y seguridad. Para evitar el dumping social es necesario garantizar la aplicación del principio del país anfitrión, que significa cumplir las condiciones sociales del país en el que se realiza el servicio.

5.3 El debate sobre el transporte sostenible y la internalización de los costes externos (medioambientales) lleva al orden del día la cuestión de un precio justo para el transporte. Pero un precio justo para el transporte debería ser un precio justo también para el empleo de calidad en el sector, pues es esencial para:

— unos servicios de calidad;

— la seguridad;

— la capacidad de atracción del sector de los transportes.

<sup>(8)</sup> Estudio «Invertir en el futuro de los empleos y las competencias: escenarios, consecuencias y previsión de opciones», encargado por la DG EMPL.

<sup>(9)</sup> Véase la nota al pie n.º 5.



5.4 El precio social y justo para el empleo de calidad en el transporte debería garantizarse a través de medidas reguladoras y del diálogo social.

5.5 También los pasajeros del transporte privado o público de pasajeros exigen servicios de calidad, viajes seguros y protección contra las agresiones y la violencia.

## 6. Actividades de la Comisión en el aspecto social del transporte

6.1 En la Comunicación de 2006 titulada «Por una Europa en movimiento» la Comisión señala el siguiente entre los objetivos de la política de transportes de la Comunidad: «En el ámbito social, la política comunitaria fomenta la mejora de la calidad del empleo y unas mejores cualificaciones para los trabajadores del sector del transporte europeo»<sup>(10)</sup>.

6.2 El estudio de evaluación sobre los resultados de la Política Común de Transportes<sup>(11)</sup> incluye en el apartado dedicado a los aspectos sociales una lista de las iniciativas legislativas de la Comisión y de documentos políticos sobre la vertiente social del transporte. En parte se basan en las negociaciones e iniciativas de los interlocutores sociales europeos. Sin embargo, este estudio afirma que es difícil hacer una valoración debido a la falta de datos o porque las medidas eran de reciente aplicación y, por tanto, aún no resultaban efectivas.

6.3 Puede llegarse a las siguientes conclusiones:

6.3.1 Los estudios de impacto de la Comisión otorgan una alta prioridad a la evaluación económica y no prestan la necesaria atención a la evaluación del impacto social de las iniciativas de la Comunidad. Es difícil remediar tal situación una vez que se han aplicado los cambios.

6.3.2 La Comisión debería analizar cuidadosamente de antemano las consecuencias sociales de sus propuestas, y proponer medidas sociales de acompañamiento cuando presente propuestas para seguir liberalizando el mercado de los transportes.

6.3.3 En Europa no existen datos e información fiables sobre el mercado de trabajo del sector del transporte ni sobre las condiciones de trabajo reales en los distintos sectores de los transportes; la información estadística de NACE sobre el empleo es demasiado general para analizar debidamente los distintos sectores; los escasos estudios comparativos sobre determinados aspectos sectoriales quedan obsoletos rápidamente; es preciso un observatorio social de los transportes que tenga acceso sistemático a los datos de las inspecciones de trabajo de los Estados miembros.

6.3.4 Siguen siendo necesarias nuevas iniciativas legislativas para resolver los problemas existentes; Es fundamental una estrecha cooperación con los distintos comités de diálogo social sectorial europeo. En todo caso, la Comisión debería valorar y utilizar los conocimientos adquiridos en el diálogo social y contar con los interlocutores sociales desde las primeras fases.

## 7. Oportunidades de empleo, necesidades de formación y condiciones de trabajo: los distintos sectores del transporte

### 7.1 Sector del transporte por carretera

7.1.1 El sector tiene cada vez más problemas para contratar conductores. Este es el mayor reto a que se enfrenta el sector del transporte por carretera. No puede olvidarse que es consecuencia de las condiciones en que deben trabajar los conductores y el sector. Desde el punto de vista de los conductores, la elevada presión laboral, la incomodidad de los horarios y un salario inferior a la media confieren al sector del transporte por carretera una mala imagen social. Por otra parte, los operadores –sobre todo las pequeñas y medianas empresas– deben trabajar en un entorno dominado por una feroz competencia intrasectorial a la que hay que añadir el impacto de factores externos como la crisis económica y el elevado precio de los combustibles.

7.1.2 La Directiva 2003/59/CE –que entró en vigor en septiembre de 2009 para el transporte de pasajeros y en septiembre de 2010 para el transporte de mercancías– impone la obligatoriedad de la formación inicial y continua para los conductores profesionales. El objetivo no es solo aumentar la seguridad vial, sino también fomentar la calidad de la profesión. Es un buen ejemplo de medida reguladora que repercutirá positivamente en el estatus de los conductores y en último término hará que la profesión resulte más atractiva, sobre todo porque los notables avances tecnológicos en este sector exigen contar con conductores profesionales altamente cualificados. Sin embargo, ahora todo depende de que los Estados miembros apliquen la Directiva. El reto es lograr una oferta de formación suficiente y de alta calidad, un programa de formación de calidad y financiar la formación inicial y continua. Por lo que se refiere a esta última cuestión, han surgido prácticas consistentes en imponer al conductor los costes de la formación inicial o de la continua o de ambas, lo cual, a medio plazo, agravará los problemas de contratación del sector.

7.1.3 El sector del transporte por carretera cuenta con su propia legislación social. El principal problema es que no se han aplicado los reglamentos sobre los tiempos de trabajo, conducción y descanso, aunque ha mejorado la legislación y se realizan más comprobaciones. Lo mismo ocurre con la aplicación de la Directiva sobre trabajadores desplazados aplicable a los trabajadores del transporte por carretera que realizan servicios de cabotaje.

7.1.4 La legislación de la UE para el transporte por carretera debe aplicarse sin excepciones en todo el sector para garantizar unas condiciones equitativas para una competencia leal, la seguridad vial y la salud y seguridad en el trabajo.

7.1.5 Los responsables políticos de la UE deben adoptar medidas que permitan una auténtica sostenibilidad del sector: incentivos para que los operadores inviertan en nuevas flotas y tecnología; mejorar la capacidad de los Estados miembros para aplicar la legislación relativa al transporte por carretera y otras medidas que permitan que la profesión de conductor sea altamente cualificada, lo que mejorará automáticamente la imagen de la profesión.

<sup>(10)</sup> COM(2006) 314, «Por una Europa en movimiento», p. 3.

<sup>(11)</sup> Evaluación de la Política Común de Transportes de 2000 a 2008. [http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm).



7.1.6 Deben mejorarse las infraestructuras viarias, en especial con zonas de aparcamiento seguras y económicas e instalaciones para el descanso. Parte de los ingresos conseguidos con la «euroviñeta» podrían emplearse para mejorar la calidad de las zonas de aparcamiento y de las instalaciones para el descanso, pues ello beneficiaría tanto a las empresas (seguridad para la carga) como a los conductores profesionales.

7.1.7 Establecer una Agencia Europa para la Seguridad Vial encargada de salvaguardar las necesidades y los requisitos señalados <sup>(12)</sup>.

## 7.2 Transporte público urbano

7.2.1 En la UE hay alrededor de un millón de trabajadores en el transporte público urbano (cifras de la UITP). Dependiendo de las políticas para promover el transporte público en las aglomeraciones urbanas, las ciudades y las zonas rurales, las oportunidades de empleo pueden ser elevadas.

7.2.2 Sin embargo, el transporte público local también sufre problemas de contratación y el transporte público se enfrenta al problema del envejecimiento de sus trabajadores. La mayoría de los trabajadores del transporte público son conductores. Unas buenas condiciones laborales, más equilibrio entre la vida profesional y la privada y oportunidades profesionales son elementos que atraerán a las mujeres y a los jóvenes hacia el sector.

7.2.3 La Directiva 2003/59/CE, relativa a la formación de los conductores, es de aplicación al transporte en autobús.

7.2.4 Además de la cuestión de la financiación, prestar servicios de buena calidad constituye un desafío fundamental para los transportes públicos. La relación entre calidad del puesto de trabajo (buenas condiciones laborales) y calidad de los servicios constituye el objeto del diálogo social sectorial europeo.

7.2.5 Por otra parte, la violencia y las agresiones constituyen un grave problema en el transporte público de pasajeros. Una política basada en el rechazo absoluto de la violencia protege a pasajeros y trabajadores y contribuye a hacer el transporte público más atractivo.

## 7.3 Sector ferroviario

7.3.1 El sector ferroviario está sometido a continuas reestructuraciones con aumento de la productividad y reducción del empleo; por ejemplo, el personal de ventas en las estaciones de tren o el personal de a bordo en el transporte regional de pasajeros; la reducción del uso del vagón único, con uso intensivo de mano de obra, ha dejado paso al uso de trenes completos, que precisan menos mano de obra. Las nuevas tecnologías, como el Sistema Europeo de Gestión del Tráfico Ferroviario (ERTMS) o los sistemas automáticos de cambio de vías son tecnologías para la racionalización del trabajo que afectan principalmente al personal encargado del control del tráfico y a profesiones como la de guardagujas. Aunque la tendencia actual es la contraria, promover la producción de vagón único supone una alternativa medioambiental creíble al transporte por carretera y genera empleo <sup>(13)</sup>.

7.3.2 Las nuevas incorporaciones al mercado en el negocio de la carga por ferrocarril se concentran en servicios de trenes completos con escasa mano de obra, mientras que las inversiones en desarrollo de nuevas infraestructuras y la mejora de las redes existentes crearán empleos en los servicios de mantenimiento y conservación de las nuevas infraestructuras.

7.3.3 En este caso, las oportunidades de empleo gracias al aumento del transporte por ferrocarril o la transferencia entre modos de transporte beneficiarán sobre todo a los conductores. No obstante, el sector ferroviario tiene también problemas de contratación para puestos que exigen formación superior (ingenieros) y las empresas tienen que hacer frente a una estructura demográfica desfavorable.

### 7.3.4 Necesidades de formación:

- el aumento del tráfico transfronterizo precisa más formación en normas de seguridad nacionales y en idiomas, tanto para los conductores como para el personal de a bordo;
- deben garantizarse unos servicios de gran seguridad y calidad a través de la certificación del personal de a bordo;
- la introducción de nuevas tecnologías, como ERTMS, modifica el perfil de los conductores y del personal encargado del control de tráfico, lo cual incrementa la necesidad de formación en TI;
- la tendencia a la cualificación en varios ámbitos en el sector del transporte de mercancías por ferrocarril obliga a definir nuevas profesiones y cursos de formación adecuados;
- la reestructuración del sector va unida a numerosos agentes y nuevas interfaces. Se necesitará más personal para la gestión administrativa. El progresivo envejecimiento del personal que trabaja actualmente en el sector ferroviario y el aumento de los problemas de contratación exigen el desarrollo de programas apropiados de formación y aprendizaje permanente para trabajadores de distintos grupos de edad.

### 7.3.5 Condiciones de trabajo:

- la continua presión para aumentar la productividad y el recorte de los costes en el sector están deteriorando las condiciones de trabajo y están dando lugar a empleos de dos categorías. Con la apertura de los mercados y el crecimiento de los servicios transfronterizos, es preciso supervisar y aplicar los tiempos de trabajo, conducción y descanso, además de los niveles de cualificación de los conductores.

## 7.4 Transporte fluvial

7.4.1 El transporte fluvial está considerado un modo de transporte ecológico cuyo potencial aún no se aprovecha plenamente. Sin embargo, en los grandes ríos está bajando el nivel del agua, lo cual supone un enorme problema para el sector. Están buscándose nuevos conceptos para los barcos y nuevos sistemas de entrega (material flotante).

<sup>(12)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 94.

<sup>(13)</sup> DO C 255 de 22.9.2010, p. 92.

7.4.2 El transporte fluvial (tanto en el Rin como en el Danubio) sufre una grave falta de mano de obra, en transporte de carga y de pasajeros. La generación más joven no tiene interés por el sector debido a las pocas posibilidades de conciliar trabajo y familia, los prolongados horarios y las condiciones de trabajo poco atractivas (en particular los largos períodos lejos de casa). Falta un verdadero marco legislativo y regulador, lo cual provoca la deslocalización a países que explotan las diferencias nacionales en fiscalidad y ofrecen condiciones sociales y salariales menos favorables en busca de la ventaja competitiva, por ejemplo, a Malta y Chipre dentro de la UE.

7.4.3 Estos problemas se abordan a través del diálogo social y a escala de la UE mediante diversas iniciativas:

- Platina = plataforma de acción de Naiades; varios paquetes de trabajo para resolver los cuellos de botella del sector
- empleos y competencias = paquete de trabajo de la UE para que el sector resulte más atractivo
- Edinna (formación para la navegación fluvial) = se ha creado una plataforma europea para todos los centros de formación
- está trabajándose en los perfiles profesionales armonizados para la UE (capitán y marinero), que serán la base oficial para unas normas de formación mínimas unificadas para el transporte fluvial en la UE
- está trabajándose en las STCIN = normas europeas sobre formación y certificación en navegación fluvial

7.4.4 La ZKR (Zentrale Rheinkommission) funciona como centro de conocimiento del transporte fluvial en Europa y, en cooperación con la Comisión Europea, está armonizando el certificado de patrón de barco a través del sistema de reconocimiento mutuo. La Comisión ha encargado a la ZKR que investigue el mercado y publique cada seis meses sus observaciones, con datos sociales y económicos para poder disponer de una información fiable. En cooperación con la ZKR está estudiándose y desarrollándose un sistema de identificación único que no solo identificará a los trabajadores sino que también supervisará/mostrará el tiempo de trabajo/descanso y libre y educación/Formación/certificación.

## 7.5 Sector de la aviación

7.5.1 La aviación es un servicio esencial para la economía de la UE y su continuidad es crucial para apoyar la cohesión social y el desarrollo regional. La competitividad del sector europeo del transporte aéreo puede reforzarse a escala internacional aprovechando todas las ventajas que ofrece el modelo social europeo. Las empresas garantizarán la correcta aplicación de la legislación social comunitaria y nacional, así como de los convenios colectivos para proteger el empleo y evitar el dumping social. Se realizará un esfuerzo especial para acometer el diálogo social en las empresas y a nivel nacional, a fin de buscar soluciones para los retos actuales de la aviación civil.

7.5.2 Para ofrecer seguridad, protección, eficiencia y calidad en el servicio, en el espíritu de las obligaciones del servicio público, es preciso un ambiente de confianza, responsabilidad y cooperación entre empresarios y trabajadores en los ámbitos oportunos. El objetivo principal debe ser crear un sector de la aviación civil sostenible desde el punto de vista social y medioambiental.

7.5.3 El Comité Económico y Social Europeo desea tener en cuenta la aplicación del Cielo Único Europeo, incluidos los bloques funcionales de espacio aéreo y SESAR, en los que el factor humano y el diálogo social son primordiales para el éxito del sector. Los Estados miembros deben celebrar una consulta coherente con los agentes sociales y todas las demás partes interesadas para tomar medidas equilibradas que permitan alcanzar estos objetivos y evitar pérdidas de empleo <sup>(14)</sup>.

7.5.4 Todos los trabajadores de la aviación civil, especialmente el personal de tierra, deben recibir el mismo trato que otros trabajadores europeos. Esto no ocurre actualmente: cuando hay licitaciones, los trabajadores deben disfrutar en todos los casos de la protección de los derechos de transferencia, por ejemplo.

7.5.5 La UE debe apoyar unas medidas que reconozcan y validen las cualificaciones del sector. Todos los agentes deben actuar unidos, también mediante negociaciones, e invertir en formación profesional y cualificación. De forma paulatina y a través de acuerdos puede conseguirse en Europa la mejor formación, lo cual permitirá establecer normas más específicas en todos los demás niveles y seguir trabajando en la validación de la formación profesional y la participación de otras partes interesadas (instituciones europeas, autoridades nacionales, etc.).

7.5.6 Finalmente, a la luz de todo lo anterior, es también crucial que la seguridad aérea siga siendo la máxima prioridad y guía de la acción legislativa europea. Respecto de esta, las instituciones de la UE y la AESA deben consultar con las partes interesadas para conseguir unas normas sobre límites de tiempo de vuelo y requisitos de descanso para las tripulaciones orientados a la seguridad, con una base científica y que efectivamente reduzcan la fatiga que provocan los prolongados horarios de trabajo, los cambios de turno y de zona horaria. La fatiga supone una amenaza para la seguridad de la aviación porque produce una reducción del estado de alerta y del rendimiento. La fatiga es una respuesta frecuente en muchos trastornos habituales entre el personal del aire por la pérdida de sueño, el trabajo a turnos y las prolongadas jornadas.

## 7.6 Sector del transporte marítimo

7.6.1 El principal reto del sector del transporte marítimo es el prolongado descenso en la contratación de marinos europeos, con la consecuente pérdida de los conocimientos marítimos europeos. Todavía se recurre a los pabellones de conveniencia y a tripulaciones de bajos costes laborales procedentes de países en desarrollo. El comercio internacional con barcos de propiedad y control europeos está dominado por una tripulación casi totalmente itinerante, sobre todo marineros. En la conferencia

<sup>(14)</sup> DO C 182 de 4.8.2009, p. 50.

del CESE sobre el atractivo de las profesiones marítimas (11 de marzo de 2010) se estudiaron todas las razones por las que resultan escasamente atractivas y se puso de relieve la necesidad de actualizar la formación y promover la acción de la UE en este ámbito.

7.6.2 También el sector del transporte marítimo se caracteriza por el envejecimiento de su mano de obra. La presencia de oficiales que han superado la edad de jubilación se debe principalmente a la actual escasez de oficiales y a que las empresas son reacias a promover a los marineros al puesto de oficial.

7.6.3 No obstante, un proyecto llevado a cabo en el marco del diálogo social europeo demostró que el problema no es la escasez de jóvenes europeos dispuestos a iniciar una carrera profesional en el mar, sino más bien la escasez de oportunidades de empleo y de puestos de formación a bordo. Existe la necesidad clara de crear un entorno que facilite la contratación y la formación de marinos europeos y la promoción de marinero a oficial. Podría conseguirse a través de un uso mejorado y más estricto de las Directrices para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales, especialmente reforzando el vínculo entre la concesión de subvenciones públicas o exenciones fiscales por una parte y las garantías de empleo y las obligaciones de formación por otra.

7.6.4 Los armadores están sacando sus negocios de Europa e invierten cada vez más en centros de formación y academias marítimas de terceros países, en especial el Extremo Oriente. Es preciso desarrollar en Europa una red de institutos de formación y educación a fin de crear sistemas de educación marítima que reflejen las nuevas necesidades de capacitación y se adapten a ellas. En este último concepto en particular es preciso buscar formas más flexibles y variadas de aprender, tanto en la educación inicial como en el aprendizaje permanente. El sistema educativo y el mercado laboral deben responder a la necesidad de una trayectoria profesional más flexible (paso de mar a tierra o viceversa), con módulos de educación y formación en gestión, empresariales y comerciales además de las competencias específicas del sector.

7.6.5 Por lo que se refiere a las condiciones de trabajo, los problemas surgen por la precarización del empleo, el creciente recurso a agencias de colocación y la falta de una relación laboral directa (o al menos remota) con las navieras. Las condiciones de vida y de trabajo en los barcos suelen ser deficientes y el alojamiento es inadecuado, sobre todo para las mujeres y los cadetes. Además, faltan infraestructuras de comunicación. Por otra parte, la inadecuación de las tripulaciones aumentan la fatiga y ponen en peligro el funcionamiento seguro de las embarcaciones. El problema de la piratería y la criminalización de los marineros han contribuido al deterioro de la imagen del sector y se reducen las vocaciones para trabajar en el mar.

7.6.6 Para las conexiones marítimas entre el continente europeo y las islas, y para las conexiones entre las islas, el CESE es partidario de reforzar las obligaciones de servicio público a fin de impulsar la cohesión económica, social y territorial, sin que la regulación de las ayudas estatales vaya en detrimento de la prestación de los servicios de interés económico general.

7.6.7 Algunas iniciativas urgentes y pendientes son las siguientes:

- evaluar la viabilidad de una nueva iniciativa comunitaria para el comercio en el interior de la UE, en forma de propuesta legislativa renovada para las condiciones que deben cumplir las tripulaciones;
- evaluar la viabilidad de revisar las Directrices para la aplicación de las normas sobre ayudas estatales suprimiendo las lagunas y garantizando que el dinero de los contribuyentes de la UE se destine principalmente a fomentar el empleo entre los marinos de la UE, su formación y su inclusión en toda la legislación social de la que actualmente están excluidos;
- ratificación del Convenio del Trabajo Marítimo de 2006 de la OIT y aplicación mediante un control estatal de los puertos que sea efectivo;
- una metodología uniforme y coherente en la UE para recabar datos sobre el empleo de los marinos.

## 7.7 Sector portuario

7.7.1 Al igual que en otros sectores del transporte, los análisis del empleo en los puertos también presentan falta de estadísticas y de datos cuantitativos. La DG MOVE, que ha reconocido este problema, encargó recientemente un estudio sobre el empleo en los puertos. Sin embargo, puede que no resulte suficiente para suplir esta carencia de forma sistemática, y debería pedirse a Eurostat y a los Estados miembros que colaboren en este trabajo. La definición de trabajador portuario es un problema crucial. Tradicionalmente los trabajadores portuarios eran los estibadores –que cargaban y descargaban barcos a base de fuerza física–, pero la utilización de contenedores y las mejoras tecnológicas diversificaron el trabajo portuario, lo cual complica la definición. Y se añade una nueva dificultad: cada vez son más los trabajadores de logística presentes en la zona portuaria, aunque a menudo las condiciones de su trabajo varían enormemente. El CESE no considera aceptable la liberalización forzosa de los servicios portuarios.

7.7.2 Necesidades de formación: la oferta y los requisitos de formación para los trabajadores portuarios varían de un lugar a otro de Europa, puesto que algunos países han desarrollado unos amplios sistemas de formación y otros ofrecen una formación muy escasa. La mayoría de las grandes empresas han elaborado sus propios planes de formación y la mayoría de los grandes puertos cuentan con sus propios centros de formación. Sin embargo, las pequeñas empresas y los puertos de menor tamaño sufren la falta de una formación adecuada, con consecuencias negativas para la seguridad. Uno de los grandes retos para la formación en los puertos es la necesidad de adaptar los planes existentes al rápido cambio tecnológico e incluso anticiparse a él.

7.7.3 Debería estudiarse la posibilidad de crear un marco común para la formación (determinar qué elementos y módulos deberían figurar en cada programa de formación y permitir que los países con planes menos efectivos mejoren sus programas de formación). En general, se necesita más formación para mejorar la competitividad de los puertos de la UE y para que los puertos de la UE sean un lugar de trabajo más seguro. Otro factor es la relación entre la formación y unos empleos mejores: los trabajadores portuarios son trabajadores profesionales y la oferta de formación debería concebirse de tal forma que se garantice la carrera profesional y que los trabajadores puedan acumular diversas competencias. La formación portuaria deberían gestionarla conjuntamente los agentes sociales y las autoridades públicas, como ya ocurre en muchos puertos.

7.7.4 Condiciones de trabajo: la seguridad sigue siendo un grave problema en los puertos, particularmente en lo relacionado con los contenedores. Es preciso mejorar la comunicación

de accidentes e incluir datos más precisos sobre los accidentes y más detalles (causas, lugar, etc.). Debería normalizarse la comunicación de accidentes en toda Europa (debería adoptarse una definición común de qué constituye un accidente, etc.).

7.7.5 Otro problema es que no se ha aplicado la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo. Actualmente no existe una legislación específica de la UE en materia de salud y seguridad en los puertos, por lo que se aplica la directiva marco general. Debe evaluarse cuidadosamente la necesidad de establecer un reglamento específico para el sector en este ámbito. Por otra parte, deben mejorarse las condiciones de trabajo en los puertos a través de un diálogo social mejorado a nivel local, nacional y europeo. En el contexto particular de las transformaciones industriales (por ejemplo, la privatización de los puertos), este diálogo debería traducirse en soluciones negociadas encaminadas a evitar las consecuencias negativas para las condiciones de trabajo.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T» (Dictamen exploratorio)

(2011/C 248/05)

Ponente: **Jacek KRAWCZYK**

El 30 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia polaca decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«El desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 154 votos a favor y 7 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE siempre ha apoyado el programa de redes transeuropeas de transporte, respaldo que reafirma. Observa, sin embargo, que la Europa ampliada tiene mayores necesidades de infraestructuras de transporte, y que conviene reflexionar sobre la adaptación de la política y de los instrumentos financieros existentes o su implementación al afrontar los nuevos retos.

1.2 El Comité considera que su objetivo fundamental es el establecimiento de una política de transportes cuya implementación contribuya a lograr una cohesión social y económica mediante la combinación de los objetivos de crecimiento económico en forma de aumento del tráfico –la Comisión prevé un incremento del 20 % entre 2005 y 2020– con los de cohesión, creación de empleo y desarrollo sostenible partiendo de recursos financieros limitados.

1.3 Pero en realidad, el Comité ha llegado a la conclusión de que, lamentablemente, de los 92 proyectos seleccionados con arreglo a la convocatoria de propuestas de 2007 que se adaptan a la revisión intermedia del Programa Plurianual de la RTE-T 2007-2013, que corresponden a aproximadamente dos tercios del presupuesto global de la RTE-T (5 300 millones de euros de un total de 8 000 millones), solo una pequeña parte se sitúa en los nuevos Estados miembros.

1.4 El Comité insiste en que, si la UE aspira a crear en Europa un verdadero mercado único integrado del transporte y proseguir con su política de cohesión, se requiere un cambio radical en cuanto a la elección de las redes. Los Estados miembros deberían proponer redes a efectos del programa RTE-T basándose en criterios claros establecidos por la Comisión.

1.5 El Comité recomienda que, dada la dependencia actual del sector del transporte respecto de las energías fósiles, la futura política europea de transporte debe perseguir cuatro grandes metas:

— el fomento de modos de transporte con bajas emisiones de carbono;

— la eficiencia energética;

— la seguridad e independencia del abastecimiento, y

— la lucha contra la congestión del tráfico.

1.6 A este respecto, el Comité recomienda elegir carburantes lo más ecológicos posible y energías renovables, que limitan la emisión de CO<sub>2</sub>, emplear la comodidad e introducir el concepto de internalización de los costes externos de la totalidad de los modos de transporte. El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que los recortes financieros que afectan a los proyectos RTE-T en la esfera europea desemboquen en la insuficiencia de incentivos para que los Estados miembros participen en dichos proyectos. Por consiguiente, el CESE se remite a sus recomendaciones de que se exploren nuevas fuentes de financiación pública <sup>(1)</sup>.

1.7 El CESE recomienda, asimismo, el empleo prudente y selectivo de la colaboración público-privada (en lo sucesivo «CPP») para financiar la red RTE-T teniendo en cuenta los distintos niveles de experiencia de los Estados miembros en cuanto al empleo de las CPP y al reconocimiento de la necesidad de acudir a los instrumentos de financiación de la UE (entre otros, los fondos estructurales y de cohesión, RTE, BEI) como parte integrante de la estrategia de financiación que combina los fondos de la UE con los procedentes del sector público y

<sup>(1)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 57. (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Recuperación económica: situación actual e iniciativas concretas») y DO C 132 de 3.5.2011, p. 99 (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un espacio ferroviario europeo único» y la «Comunicación de la Comisión sobre la creación de un espacio ferroviario europeo único»).



privado nacionales. Con vistas a dar a los responsables públicos la libertad de establecer CPP, el CESE se remite al Dictamen en que afirmó que la definición de CPP en los procedimientos Eurostat referidos al endeudamiento público debe revisarse<sup>(2)</sup>.

1.8 El Comité recomienda que la revisión de las orientaciones de la RTE-T abarque, asimismo, los estrangulamientos y eslabones perdidos para fomentar el desarrollo equilibrado de la infraestructura de transportes en todo el territorio de la Unión, especialmente en su parte oriental, con vistas a alcanzar su cohesión económica y social. Por consiguiente, le CESE acoge con satisfacción el Libro Blanco «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible» en el que la Comisión presta la mayor atención a este asunto e infiere conclusiones con vistas a emprender acciones concretas durante los próximos años.

1.9 Deberá tenerse especialmente en cuenta la denominada política de vecindad, es decir, las conexiones hacia el norte, el este y el sur de la UE, centrándose fundamentalmente en la red en su conjunto, y no en proyectos de infraestructura específicos.

1.10 La Comisión sugiere que, sobre la base de la red RTE-T redefinida, se firmen «contratos de programa» entre la Unión Europea y cada uno de los Estados, definiendo sus compromisos recíprocos en materia de financiación y calendario de realización. El Comité considera que la sociedad civil ha de participar en el proceso de preparación de dichos «contratos de programa» para mejorar la eficiencia de la ulterior ejecución de los proyectos seleccionados.

1.11 El Comité opina que el desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE puede reforzarse notablemente mediante las estructuras de diálogo social y de diálogo entre las partes interesadas sobre los corredores transeuropeos existentes o en fase de construcción. El CESE aboga por que se reactiven las estructuras de ese tipo.

1.12 El Comité recomienda a la Comisión que aclare qué entiende por «sostenibilidad». El Comité considera que la sostenibilidad abarca —además de una notable contribución al crecimiento económico— no sólo objetivos medioambientales, como la protección del clima, la contaminación acústica y atmosférica o la preservación de los recursos sino también determinados aspectos sociales del sector del transporte como los derechos de los empleados, las condiciones laborales y el acceso asequible al transporte público para todos los ciudadanos, incluidas las personas mayores y discapacitadas, en el ejercicio de su derecho a la movilidad, así como la igualdad de acceso a las infraestructuras físicas y a la información. También debe tener en cuenta la política de vecindad en relación con el desarrollo de la infraestructura de transporte.

1.13 El Comité considera que una estrategia basada en la innovación, los incentivos y la infraestructura (denominada «estrategia de las tres íes») es la manera más eficaz de lograr el desarrollo sostenible.

1.14 En el marco de un desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y de la planificación de la RTE-T, el Comité recomienda analizar las posibilidades de eliminar los obstáculos injustificados que impiden aprovechar plenamente la capacidad de determinados modos de transporte. Se ha de fomentar una mejor planificación de la movilidad para impulsar un comportamiento compatible con un desarrollo sostenible. El reto consiste en influir en la movilidad y en la intensidad del tráfico en el ámbito de nuestras economías.

1.15 El Comité suscribe plenamente el enfoque que presenta la Comisión en su Libro Blanco en cuanto al refuerzo de la coordinación europea. Para alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos respecto del desarrollo de la RTE-T, dadas las severas restricciones financieras actuales, se requiere una política europea de infraestructuras mucho más integrada y coordinada adecuadamente que abarque desde la planificación estratégica hasta la implementación final de los proyectos específicos. Ha llegado el momento de producir resultados.

## 2. Introducción

2.1 En el marco de la futura Presidencia polaca del Consejo de la Unión Europea durante el segundo semestre de 2011, se ha pedido al CESE que elabore, entre otros, un dictamen exploratorio sobre el tema «El desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T».

2.2 Habida cuenta de la trascendencia de este asunto, la necesidad de ejercer el derecho fundamental a la movilidad y dado que el sector del transporte genera el 10 % del PIB de la UE y proporciona más de 10 millones de empleos, mientras que el aumento constante de los desplazamientos ejerce una gran presión sobre el sistema de transportes que da lugar a congestión, accidentes y contaminación, el CESE acepta con el mayor convencimiento la solicitud de la futura Presidencia polaca.

2.3 La Comisión Europea está elaborando un nuevo Libro Blanco sobre transportes que recoge sus planes para la próxima década, mediante el que prevé un sistema de transportes distinto de aquí a 2020, dotado de un «espacio común europeo del transporte», mercados abiertos, una infraestructura más verde y tecnologías con bajas emisiones de carbono.

2.4 Un componente importante de este nuevo sistema de transporte es la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T), razón por la cual se ha de prestar gran atención a la revisión de las orientaciones de la UE sobre la misma.

2.5 Además de la revisión de las orientaciones sobre la RTE-T, la Comisión propone desarrollar la denominada red básica, que superpondría redes básicas de transporte completas y coherentes e incluiría nudos y enlaces estratégicos.

<sup>(2)</sup> DO C 51 de 17.2.2011, p.59. (Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - «Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada» (CPP)).

2.6 La Comisión afirma que este eje principal del sistema de transporte integrado europeo ayudará a solventar graves dificultades relativas a la futura planificación de la RTE-T. Urge resolver estos problemas pues de aquí a 2020 está previsto que el tráfico entre Estados miembros se duplique.

2.7 El reto que afronta la UE consiste en establecer una política que, una vez aplicada, permita combinar los objetivos de crecimiento económico en forma de aumento del tráfico, cohesión, creación de empleo y desarrollo sostenible.

2.8 Para superar este desafío conviene analizar los motivos por los que determinados proyectos escogidos hasta ahora no alcanzaron el éxito esperado.

2.9 En términos generales, teniendo en cuenta el papel esencial de la RTE-T en cuanto al establecimiento de una política de transportes eficaz y de una red de infraestructura coherente en la Unión Europea, el Comité está de acuerdo con la Comisión en que los motivos siguientes son relevantes:

- la RTE-T existente consiste en un ensamblaje de secciones nacionales interconectadas de manera deficiente; secciones transfronterizas e importantes estrangulamientos equivalen a eslabones perdidos de la red de infraestructuras;
- la ausencia de redes interoperativas y coherentes que abarquen a todos los Estados miembros especialmente en el sector ferroviario y la aplicación de sistemas de transporte inteligentes a todos los modos de transporte;
- en los Estados miembros existe la tradición de imponer normas y reglas operativas basadas en prácticas establecidas y la legislación en vigor desde largo tiempo que socavan la eficacia de las enormes inversiones en infraestructura. El Comité sugiere que estas normas y reglas garanticen un nivel superior de seguridad y calidad;
- la falta de integración intermodal, como la ausencia de redes integradas físicamente y de puntos de transbordo intermodal eficaces, desemboca en una capacidad insuficiente para organizar operaciones intermodales de transporte;
- subsisten discrepancias entre varios Estados miembros en materia desarrollo de la infraestructura de transporte;
- la insuficiente accesibilidad en materia de transporte de determinadas regiones europeas.

2.10 Habida cuenta de las carencias en el pasado, las principales cuestiones que hay que afrontar para disponer de una RTE-T funcional, interoperativa e intermodal son claramente las siguientes: establecer una red de alta calidad en todos los Estados miembros prestando especial atención a las secciones transfronterizas, los estrangulamientos y los nudos, facilitando las operaciones comodales mediante la integración de todos los modos de transporte y un funcionamiento adecuado a través

de la armonización de las normas operativas, que deberían garantizar en los Estados miembros un nivel superior de seguridad y calidad.

2.11 Adoptando un enfoque que integre estas orientaciones se podría dotar a la política de transportes de objetivos más ambiciosos y ayudar a Europa a afrontar los retos en materia climática y de eficiencia de recursos.

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge con satisfacción los trabajos en curso en la Comisión sobre una nueva política relativa a las redes transeuropeas de transporte que permita alcanzar la cohesión social y económica entre todas las regiones del territorio de la UE, incluidas las periféricas, lo cual sólo puede lograrse mediante una infraestructura de transportes eficiente que las conecte entre ellas.

3.2 Teniendo esto en cuenta, el Comité está convencido de que el desarrollo y el establecimiento progresivo de la Red Transeuropea de Transporte, como infraestructura básica para los flujos de mercancías y pasajeros en el mercado interior, sigue siendo un objetivo esencial de las políticas de la UE que aproximará las zonas del oeste y del este de la Unión, creando así el futuro espacio único europeo de transporte.

3.3 El último documento oficial publicado en relación con la ejecución del programa de la RTE-T es la Revisión intermedia de la cartera de proyectos del Programa Plurianual de la RTE-T 2007-2013, publicada en octubre de 2010. Analiza 92 proyectos que corresponden aproximadamente a dos tercios del presupuesto global RTE-T (5 300 millones de euros de un total de 8 000 millones). En cuanto a la ubicación de dichos proyectos, el Comité lamenta que solo unos pocos se localicen en la zona oriental de la Unión.

3.4 Ello se debe, entre otras razones, a la insuficiencia de recursos financieros en los nuevos Estados miembros, así como a los requisitos específicos que han de cumplir para acogerse al Fondo Social Europeo y al de Cohesión, distintos de los relativos a la financiación de la RTE-T. El Comité recomienda que se acometa un análisis del retraso en el desarrollo de la infraestructura en los nuevos Estados miembros así como del deficiente nivel de aplicación y ejecución de la financiación de la RTE-T.

3.5 El Comité insiste en que, si la UE aspira a crear en Europa un verdadero mercado único integrado del transporte, se requiere un cambio radical en cuanto a la estructura de la financiación y a la elección de los proyectos RTE-T. El reto consiste en influir en la movilidad y la intensidad del tráfico en el ámbito de nuestras economías.

3.6 El Comité es consciente de que, en el marco de la Estrategia 2020, el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte ha de orientarse hacia la instauración de un sistema de transportes sostenible basado en la innovación y ha de abordar los efectos del cambio climático, la sostenibilidad social y los retos medioambientales.

3.7 A este respecto, el Comité señala que ha emitido muchos dictámenes en los últimos años sobre estas cuestiones, entre los que destacan la «RTE-T: Revisión de la política»<sup>(3)</sup>; «Un futuro sostenible para los transportes – La política europea de transportes después de 2010»<sup>(4)</sup>; «La ecologización del transporte marítimo y fluvial»<sup>(5)</sup>; «El transporte por carretera en 2020»<sup>(6)</sup>; «La red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo»<sup>(7)</sup>; «Facilitar la aplicación transfronteriza de la normativa sobre seguridad vial»<sup>(8)</sup>; «Estrategia para la aplicación de la internalización de los costes externos»<sup>(9)</sup>; «El fomento del transporte por vías navegables “NAIADES”»<sup>(10)</sup>; «Política Europea de Transporte en el marco de la Estrategia de Lisboa post-2010 y de la Estrategia de Desarrollo Sostenible»<sup>(11)</sup>.

3.8 En su Dictamen RTE-T: Revisión de la política, el Comité concluye que: «En lo que respecta al problema del aumento de las emisiones de CO<sub>2</sub> y de las deficiencias infraestructurales y organizativas del transporte de mercancías, el Comité comparte el enfoque de la Comisión de buscar soluciones comodales integradas para este transporte, con el fin de crear sinergias en beneficio del usuario».

3.9 En su Dictamen Política Europea de Transporte/Estrategia de Lisboa y Estrategia de Desarrollo Sostenible, el CESE afirma que, dada la dependencia del sector del transporte respecto de las energías fósiles, y que son limitadas, al mismo tiempo que mantiene la competitividad del sector en el marco de la Estrategia UE-2020, la futura política europea de transporte debe perseguir cuatro grandes metas:

- el fomento de modos de transporte con bajas emisiones de carbono;
- la eficiencia energética;
- la seguridad e independencia del abastecimiento, y
- la lucha contra la congestión del tráfico.

3.10 Es evidente que Europa está abocada a resolver un dilema: por una parte, aspira a crear un mercado único de transporte para los 27 Estados miembros, lo cual requiere invertir cantidades ingentes en infraestructura ya que ésta es la base de la solidaridad; por otra parte, ha de atenerse a determinadas limitaciones en forma de restricciones presupuestarias y a los objetivos de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes.

3.11 El CESE ya ha realizado sugerencias para dirimir este dilema que también tiene efectos directos y tangibles en los costes contemplados en los referidos dictámenes: elección de carburantes lo más ecológicos posible y energías renovables, que limitan considerablemente la emisión de CO<sub>2</sub>; empleo de la comodidad, incluyendo el concepto de internalización de los costes externos de la totalidad de los modos de transporte y, por último, aunque no por ello menos importante, introducción

de otros instrumentos financieros como el empleo prudente y selectivo de la CPP para la financiación de la red RTE-T teniendo en cuenta los distintos niveles de experiencia de los Estados miembros en cuanto al empleo de las CPP y reconociendo la necesidad de acudir a los instrumentos de financiación de la UE (entre otros, los fondos Estructurales y de Cohesión, RTE, BEI) como parte integrante de la estrategia de financiación que combina los fondos de la UE con los procedentes del sector público y privado nacionales. Con vistas a dar a los responsables públicos la libertad de establecer CPP, el CESE se remite al Dictamen en que afirmó que la definición de CPP en los procedimientos Eurostat referidos al endeudamiento público debe revisarse<sup>(12)</sup>.

3.12 El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que los recortes financieros que afectan a los proyectos RTE-T en la esfera europea desemboquen en la insuficiencia de incentivos para que los Estados miembros participen en dichos proyectos. Por consiguiente, el CESE se remite a sus recomendaciones de que se exploren nuevas fuentes de financiación pública<sup>(13)</sup>.

3.13 En cuanto al CO<sub>2</sub>, dado que el sector del transporte constituye un porcentaje significativo (24 %) de las emisiones globales de la UE, el Comité insiste en que se preste especial atención a la faceta urbana del transporte. Las ciudades albergan el 70 % de la población de la UE y son responsables del 25 % de las emisiones globales de CO<sub>2</sub> procedentes del transporte, porcentaje que no cesa de aumentar. Para que su transporte sea más sostenible, es evidente que las ciudades han de asumir su responsabilidad con el respaldo de los responsables regionales, nacionales e internacionales. Por otra parte, en la UE el transporte de mercancías a larga distancia se realiza en gran medida a través de los principales corredores comodales, razón por la cual debe considerarse prioritario fomentar la eficacia y sostenibilidad de éstos. Se ha de fomentar una mejor planificación de la movilidad para impulsar un comportamiento compatible con un desarrollo sostenible.

3.14 Pese a las dificultades de financiación que atraviesa la UE, a que, a menudo, la población local tarda en aceptar las nuevas infraestructuras, y al impacto medioambiental de semejantes inversiones, las infraestructuras nuevas son necesarias para completar la red existente y aliviar los estrangulamientos que presenta. En particular los nuevos Estados miembros siguen presentando muchos estrangulamientos y carencias.

3.15 El Comité está convencido de que, sin perjuicio de lo antedicho y para mejorar la comodidad, las iniciativas y los fondos se han de concentrar en los nudos del sistema de transporte, como son las plataformas de transbordo, pues se están

<sup>(3)</sup> DO C 318 de 23.12.2009, p.101.

<sup>(4)</sup> DO C 255 de 22.9.2010, p. 110.

<sup>(5)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, p. 20.

<sup>(6)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, p. 25.

<sup>(7)</sup> DO C 27 de 3.2.2009, p. 41.

<sup>(8)</sup> DO C 77 de 31.3.2009, p. 70.

<sup>(9)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, p. 80.

<sup>(10)</sup> DO C 318 de 23.12.2006, p. 218.

<sup>(11)</sup> DO C 354 de 28.12.2010, p. 23.

<sup>(12)</sup> DO C 51 de 17.2.2011, p.59. (Dictamen del Comité Económico y Social sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - «Movilizar las inversiones públicas y privadas con vistas a la recuperación y el cambio estructural a largo plazo: desarrollo de la colaboración público-privada» (CPP)).

<sup>(13)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 57 (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Recuperación económica: situación actual e iniciativas concretas» y DO C 132 de 3.5.2011, p. 99 (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un espacio ferroviario europeo único» y la «Comunicación de la Comisión sobre la creación de un espacio ferroviario europeo único»).

convirtiendo progresivamente en estrangulamientos y, por consiguiente, requieren especial atención, así como los corredores que los enlazan. La tecnología y los sistemas de transporte inteligente pueden ser de gran ayuda, especialmente en las ciudades. Uno de los retos es desarrollarlos e integrarlos en distintos modos de transporte.

3.16 Por otra parte, la revisión de las orientaciones de la RTE-T también ha de contemplar la cuestión de los estrangulamientos y de los eslabones perdidos para fomentar el desarrollo equilibrado y sostenible de la infraestructura de transportes en todo el territorio de la Unión, especialmente en su parte oriental, que acusa una carencia de enlaces ferroviarios y por carretera de alto nivel, mientras que se siguen necesitando soluciones comodales para una cantidad importante de estrangulamientos relativos a los enlaces y nudos existentes.

3.17 Aunque el Comité respalda la idea de la Comisión de establecer una estrategia básica para la red que abarque los principales corredores transfronterizos, apoya también la propuesta de seguir asignando fondos de la UE para desarrollar en el futuro la red global, en particular en los Estados miembros que pueden acoger al Fondo de Cohesión, en condiciones similares a las que rigen según las perspectivas financieras actuales.

3.18 Todo ello coincide con la idea de que la cohesión social y económica no podrá lograrse si no se construyen todos los elementos que faltan hasta completar la red TEN-T y se mejoran de manera sostenible los tramos existentes y futuros de la red que son deficitarios.

3.19 En aras de la seguridad, el Comité hace especial hincapié en la mejora del diseño de la infraestructura, incluidos los túneles.

3.20 El CESE considera que ha de hacerse mayor hincapié en la transparencia en cuanto a la ejecución de los proyectos RTE-T, no solo durante las fases de consulta o selección, sino también mientras duren las labores de realización. Aunque reconoce que la principal responsabilidad al respecto incumbe a los gobiernos nacionales, el CESE anima a la Comisión a mostrarse más comunicativa en sus intercambios con los socios nacionales, imponiendo normas más estrictas en materia de transparencia durante la fase de ejecución de los proyectos mientras difunde periódicamente al público más información sobre la evolución física y financiera de los proyectos específicos.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 El Comité considera que el desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE puede reforzarse notablemente mediante las estructuras de diálogo social y de diálogo entre las partes interesadas sobre los corredores RTE existentes o en fase de construcción. El CESE aboga por que se reactiven las estructuras de ese tipo.

4.2 En el marco de una nueva RTE-T, el Comité recomienda que se tenga en cuenta de manera explícita la denominada política de vecindad, las conexiones hacia el norte, este y sur de la Unión Europea, para lo cual la Comisión y los Estados miembros deberían centrarse fundamentalmente en la red en su conjunto, y no en proyectos de infraestructura individuales. De este modo se reforzará la solidaridad entre los Estados miembros.

4.3 En cuanto a la planificación futura de la RTE-T, en su Dictamen *RTE-T: Revisión de la política* <sup>(14)</sup> el CESE manifiesta su acuerdo con el enfoque adoptado por la Comisión, tal como se presenta en su Libro Verde, basado en el principio de que cada modo de transporte se utiliza en función de sus ventajas comparables en cadenas eficientes de transporte comodal y que, por tanto, desempeña un papel importante para ayudar a la UE a lograr sus objetivos en la lucha contra el cambio climático. El objetivo debe seguir siendo cambiar hacia la cadena de transporte que sea más respetuosa con el medio ambiente.

4.4 A este respecto, el Comité llama la atención sobre el concepto de «corredores verdes» que introdujo la Comisión en su Plan de acción para la logística del transporte de mercancías de 2007. Este concepto corresponde a la búsqueda de soluciones logísticas comodales sostenibles que den lugar a reducciones documentadas del impacto medioambiental y climático y garanticen un elevado nivel de seguridad, calidad y eficacia, mediante plataformas de demostración situadas a lo largo de corredores internacionales por los que circulen importantes flujos de mercancías. El Comité desea vincular este concepto con la red básica de corredores comodales de alto nivel de la RTE-T, que podría adaptarse bien a este desarrollo, gracias a una colaboración con socios públicos y privados.

4.5 La Comisión afirma que el sistema actual debe modificarse radicalmente, ya que los nuevos Estados miembros no pueden acogerse a la financiación de la UE de la misma manera que los «antiguos». Para establecer unas condiciones competitivas equitativas se han de desarrollar nuevos medios de financiación.

4.6 El Comité pone en duda la validez de los argumentos esgrimidos por la Comisión para justificar su elección de los proyectos que pueden financiarse. La Comisión alega que dichos proyectos le están ayudando a prepararse para las prioridades futuras en materia de transportes, en particular, haciendo el transporte más ecológico, conectando Europa Oriental y Occidental y brindando apoyo a las asociaciones publico-privadas. Al menos cabe interrogarse sobre la mejora de las conexiones entre la parte oriental y occidental de la UE, mientras que el Comité desea que se tengan en cuenta, asimismo, otras posibilidades de financiación distintas de las CPP.

4.7 La idea de la Comisión de nombrar coordinadores europeos para reforzar la cooperación internacional, al mismo tiempo que se centra en apoyar a largo plazo los proyectos cruciales en materia de infraestructura y en la implantación de una agencia ejecutiva, parece haber aumentado la transparencia y contribuido positivamente a desarrollar la red RTE-T. Pero, tanto el estudio realizado por los coordinadores europeos como el análisis plurianual de la cartera de proyectos confirman que los progresos logrados hasta ahora han quedado socavados por la falta de cooperación y coordinación entre los Estados miembros.

4.8 La Comisión sugiere que, sobre la base de la red RTE-T redefinida, se firmen «contratos de programa» entre la Unión Europea y cada uno de los Estados, definiendo sus compromisos

<sup>(14)</sup> DO C 318 de 23.12.2009, p. 101.



recíprocos en materia de financiación y calendario de realización. Estos contratos de programa deberían cubrir no sólo las infraestructuras que formen parte de la RTE-T, sino también las infraestructuras secundarias que los Estados (o las regiones) se comprometerían a realizar para garantizar el buen funcionamiento de las redes principales, para prestar un mejor servicio a la población. El Comité considera que la sociedad civil ha de participar en el proceso de preparación de dichos «contratos de programa» para mejorar la eficiencia de la ulterior ejecución de los proyectos aprobados.

4.9 En su Revisión intermedia de la cartera de proyectos del Programa Plurianual de la RTE-T 2007-2013, la Comisión llega a la conclusión de que de los 92 proyectos que la componen, 21 son transfronterizos, siendo el ferroviario el modo de transporte que recaba mayor apoyo, seguido por las vías de navegación interior. Por otra parte, en su documento sobre la nueva política relativa a las redes transeuropeas de transporte, la Comisión concluye que desde una perspectiva general los proyectos de transporte vial y aéreo así como, en menor medida, los marítimos están arrojando buenos resultados en comparación con los de transporte ferroviario y de vías navegables interiores.

4.10 El Comité recomienda a la Comisión que clarifique qué entiende por sostenibilidad. Para poder evaluar si un proyecto cumple el requisito de «sostenibilidad» debe quedar clara la definición de dicho concepto, preferiblemente en términos cuantitativos.

4.11 Teniendo esto en cuenta, el Comité insiste en que la sostenibilidad abarca —además de una notable contribución al crecimiento económico— no sólo objetivos medioambientales referidos, por ejemplo, a la protección del clima, la contaminación acústica y atmosférica o la preservación de los recursos, sino también determinados aspectos sociales del sector del transporte como los derechos de los empleados, las condiciones laborales y el acceso asequible al transporte público en general, pero especialmente para las personas mayores y discapacitadas, teniendo en cuenta asimismo la accesibilidad por parte de éstas últimas a las infraestructuras físicas y a la información.

4.12 El Comité reitera que aboga por una estrategia basada en la innovación, los incentivos y la infraestructura (denominada la estrategia de las tres íes) como la manera más eficaz de lograr el desarrollo sostenible:

- innovación: para desarrollar e implementar medidas técnicas aún más en origen y prácticas operativas encaminadas a reducir el impacto medioambiental del transporte;

- incentivos: para fomentar la rápida introducción en todos los modos de transporte de las mejores tecnologías y prácticas disponibles;

- infraestructura: para garantizar un tráfico seguro y fluido así como el empleo eficiente de la infraestructura existente combinada con inversiones adecuadas en infraestructura nueva para eliminar los estrangulamientos y suplir los eslabones perdidos.

4.13 El CESE afirma que el enfoque integrado de la RTE-T es uno de los mecanismos para alcanzar el objetivo del desarrollo sostenible de la Unión Europea. El CESE está convencido de que la utilización del enfoque integrado de las redes transeuropeas podría acelerar la realización de las RTE planificadas y reducir los costes de construcción correspondientes en comparación con los gastos que habría que soportar si se hubiese adoptado un enfoque que no hubiese tenido en cuenta las repercusiones de las posibles sinergias entre los diferentes tipos de redes <sup>(15)</sup>.

4.14 El Comité considera que, habida cuenta de las crisis económicas que afectan a Europa y del presupuesto limitado asignado a la RTE-T, la cooperación y coordinación entre los distintos instrumentos financieros disponibles para la RTE-T resulta necesaria así como la búsqueda de nuevos mecanismos de crédito y fuentes de financiación.

4.15 El Comité suscribe plenamente el enfoque que presenta la Comisión en su Libro Blanco en cuanto al refuerzo de la coordinación europea. Para alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos respecto de la RTE-T, dadas las severas restricciones financieras actuales, se requiere una política sobre las infraestructuras de la UE mucho más integrada y coordinada adecuadamente a escala europea que abarque desde la planificación estratégica hasta la implementación final de los proyectos específicos.

4.16 El CESE considera que la publicación del Libro Blanco es especialmente oportuna y permitirá vehicular un mensaje político firme en el contexto de la futura revisión del presupuesto de la UE. La financiación venidera del desarrollo de la infraestructura de transportes de la UE ha de perseguir objetivos realistas con vistas a crear un espacio común europeo del transporte en el plazo más breve posible.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(15)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 25 (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión: «Redes transeuropeas: hacia un enfoque integrado»).



## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental»

(2011/C 248/06)

Ponente: **Gintaras MORKIS**

El 15 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo de la Unión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo que emitiera un dictamen exploratorio sobre el tema

«*La contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental.*»

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) concede una gran importancia a la Asociación Oriental como una necesidad estratégica y una inversión política de la UE que en el futuro beneficiará a los ciudadanos de la Unión Europea y de sus países socios. Los acontecimientos acaecidos en la región del Mediterráneo han demostrado que el papel de la sociedad civil sigue siendo fundamental para la transición a la democracia, la reforma constitucional y el desarrollo institucional. Por tanto, hay que apoyar la contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental y tenerla plenamente en cuenta para garantizar el éxito de este proceso.

1.2 El CESE acoge con satisfacción el progreso alcanzado en la aplicación de la iniciativa de la Asociación Oriental, oficialmente puesta en marcha en mayo de 2009. Todos los países de la Asociación Oriental han mejorado e intensificado sus relaciones con la UE a través del diálogo en materia de acuerdos de asociación, zonas de libre comercio, flexibilización de la necesidad de visado y cooperación en seguridad energética y otras cuestiones. (Por desgracia, tras los incidentes ocurridos después de las elecciones presidenciales de diciembre de 2010, Belarús ha dado un gran paso atrás en sus relaciones con la UE).

#### 1.3 Contribución de la sociedad civil a la senda multilateral de la Asociación Oriental

##### 1.3.1 Participación de la Asociación Oriental en plataformas temáticas intergubernamentales

1.3.1.1 El CESE ha sido invitado a participar en tres de las cuatro plataformas temáticas intergubernamentales de la Asociación Oriental establecidas, donde podrá expresar su opinión sobre la sociedad civil. No obstante, el CESE hace un llamamiento a la Comisión para que le invite a participar y colaborar en la plataforma temática 3, dedicada a la seguridad del suministro de energía, dada su experiencia en el tema.

1.3.1.2 El Comité considera que se debería permitir a los representantes de los grupos de trabajo pertinentes del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental participar en las reuniones de las plataformas temáticas intergubernamentales.

##### 1.3.2 El Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental

1.3.2.1 El Comité también acoge favorablemente la creación del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental en noviembre de 2009. El Comité considera que las plataformas nacionales del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental son un instrumento muy apropiado para la puesta en práctica de la Asociación Oriental en los países socios a través de la participación de la sociedad civil, pero lamenta que los empresarios, los sindicatos y otras organizaciones socioeconómicas (agricultores, consumidores) a nivel nacional no participen o lo hagan escasamente en las actividades de las plataformas nacionales.

1.3.2.2 Habida cuenta de que actualmente en el Foro de la Asociación Oriental no están debidamente representados los interlocutores sociales, el Comité insta a que se revise el Reglamento Interno del Foro, en particular los puntos relacionados con el proceso de selección, para posibilitar un incremento considerable de la participación de empresarios, sindicatos y otros grupos de interés, tanto de la UE como de los países socios, en el Foro.

1.3.2.3 El Comité insta a que se revise el modelo de concepción del Foro, a fin de que su actividad sea más eficaz y, al mismo tiempo, use efectivamente los fondos disponibles. Se podría trasladar el énfasis hacia una acción continuada y orientada a los proyectos (en el contexto de los grupos de trabajo del Foro y de las plataformas nacionales).

1.3.2.4 El Comité sugiere que el número de representantes de la UE se incremente para así estimular el intercambio de experiencias y promover la convergencia con los valores europeos. El Comité Económico y Social Europeo, formado por 344 miembros que representan a la sociedad civil organizada de la UE, está muy bien capacitado para desempeñar un papel activo en la aplicación de los objetivos de la Asociación Oriental en el Foro de la Sociedad Civil si las normas del Foro de la Sociedad Civil permiten dicho incremento y una participación permanente tanto en el Foro de la Sociedad Civil como en el Comité de dirección.

1.3.2.5 Teniendo en cuenta el creciente volumen de actividad del Foro de la Sociedad Civil, y principalmente los objetivos de las plataformas nacionales, el Comité está dispuesto a contribuir al mejor funcionamiento del Foro. También considera que es necesario crear una secretaría, fundamentalmente en el contexto del trabajo del Comité de dirección.

1.3.2.6 Si el funcionamiento del Foro no eliminara su falta de adecuación estructural, el Comité consideraría otras maneras de movilizar a los agentes socioeconómicos de los países de la Asociación Oriental para la aplicación de los objetivos de ésta.

#### 1.4 Consolidación de la sociedad civil en los países socios y contribución a la senda bilateral de la Asociación Oriental

1.4.1 El Comité sigue de cerca los recientes acontecimientos en el sur del Mediterráneo. El Comité está convencido de que la UE debe apoyar los procesos de democratización y estabilización en esa región. Al mismo tiempo, el CESE solicita un enfoque equilibrado a largo plazo a los vecinos meridionales y orientales de la UE, incluido el aspecto de la ayuda financiera, para llevar a cabo reformas políticas y económicas, adaptarse a las normas de la UE y fortalecer la sociedad civil.

1.4.2 El Comité considera que una financiación insuficiente puede llevar a que no se hagan realidad las expectativas de la Asociación Oriental, como instrumento importante para promover la convergencia con los valores europeos. A este respecto, el CESE acoge muy positivamente la propuesta de la Comisión de revisar la Política Europea de Vecindad, pero lamenta que la Comunicación sobre «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante» no insista en la creación de mecanismos de consulta de la sociedad civil en los países de la Política Europea de Vecindad y no establezca ningún vínculo ni con la propia institución de la sociedad civil de la UE ni con el papel que el CESE puede desempeñar en este proceso.

1.4.3 El Comité acogería positivamente una propuesta de crear una Dotación Europea para la Democracia y un Instrumento para la Sociedad Civil. No obstante, el CESE insta a la Comisión a que aprenda de la experiencia adquirida con el Instrumento para la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales, a fin de evitar algunas deficiencias.

1.4.4 El Comité considera que es sumamente importante trabajar junto con organizaciones independientes de los países socios. Sin embargo, también es necesario cooperar con organizaciones ya existentes que dependen del Gobierno y apoyar al mismo tiempo la creación de sindicatos y organizaciones de empresarios independientes que puedan participar en un verdadero diálogo social, difundir ideas sobre la democracia y los derechos humanos y laborales, y perseguir otros objetivos de la iniciativa de la Asociación Oriental.

1.4.5 El Comité considera que reforzar el diálogo entre los gobiernos y la sociedad civil a nivel nacional es un requisito previo para la democratización de las sociedades de los vecinos orientales y para su convergencia con los valores europeos. Es

particularmente necesario reforzar el papel de la sociedad civil en el diseño y la aplicación de los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad.

1.4.6 El Comité insta a que se establezcan mecanismos de consulta de la sociedad civil en todos los países de la Asociación Oriental, como Consejos Económicos y Sociales u organizaciones similares, que tengan en cuenta las condiciones específicas de cada país socio. En algunos países de la Asociación Oriental, las plataformas nacionales ya existentes del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental podrían ser una buena base para este proceso. El CESE está dispuesto a compartir su experiencia con la sociedad civil de los países de la Asociación Oriental.

1.4.7 El Comité considera que en los acuerdos de asociación que se están negociando entre la UE y los países socios deberían incluirse disposiciones sobre la creación de organismos conjuntos de la sociedad civil encargados de supervisar el cumplimiento de dichos acuerdos.

1.4.8 Con respecto a las negociaciones y conclusiones del acuerdo exhaustivo de libre comercio, el Comité considera que la sociedad civil de la UE y de los países socios debería participar en la preparación de una evaluación de impacto sobre la sostenibilidad previa a las negociaciones, y que los mecanismos de la sociedad civil se deberían incluir en el futuro acuerdo exhaustivo de libre comercio para controlar la aplicación de las disposiciones relativas al desarrollo sostenible.

1.5 El Comité espera que 2011 sea un año decisivo para la Asociación Oriental, ya que se prevé que la Presidencia húngara y, especialmente, la polaca impriman un nuevo impulso a esta iniciativa.

1.6 El Comité dirige estas recomendaciones a los Jefes de Estado o de Gobierno y espera que en la Cumbre de la Asociación Oriental que se celebrará en Polonia en otoño de 2011 se valore debidamente la contribución de la sociedad civil en los últimos dos años y los logros obtenidos, a la vez que se evalúen críticamente sus deficiencias relacionadas con la escasa participación de los interlocutores sociales y la insuficiencia del Foro de la Sociedad Civil.

## 2. Contribución de la sociedad civil a la senda multilateral de la Asociación Oriental

2.1 Para la Unión Europea es de vital importancia que sus vecinos orientales gocen de estabilidad, tengan buena gobernanza y políticas predecibles y que sus economías crezcan. Por su parte, los países de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional desean, asimismo, establecer relaciones más estrechas y activas con la UE. El factor clave para que estos países progresen hacia un acercamiento a la UE reside en los valores y en la convergencia legislativa y reglamentaria. Por ese motivo, la Asociación Oriental debe verse como una inversión política de la UE que beneficiará a los ciudadanos de la UE y promoverá el progreso general en los países socios.

## 2.2 Participación de la Asociación Oriental en plataformas temáticas intergubernamentales

2.2.1 En la Comunicación de la Comisión Europea sobre la Asociación Oriental se afirmó que la participación de la sociedad civil debería tener un papel concreto. El CESE ha sido invitado a participar en tres de las cuatro plataformas temáticas intergubernamentales de la Asociación Oriental establecidas (plataforma 1 – Democracia, buena gobernanza y estabilidad; plataforma 2 – Integración económica y convergencia con las políticas sectoriales de la UE; y plataforma 4 – Contactos entre los ciudadanos), donde puede expresar su opinión sobre la sociedad civil. No obstante, a pesar de su gran implicación en cuestiones energéticas, el Comité no ha sido invitado a participar en la importante plataforma temática sobre «Seguridad energética».

2.2.2 El CESE considera que las plataformas han avanzado hacia la consecución de los objetivos de la iniciativa de la Asociación Oriental, pero lamenta que la participación de la sociedad civil sea limitada. El Comité considera que se debería permitir a los representantes de los grupos de trabajo pertinentes del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental participar en las reuniones de las plataformas temáticas intergubernamentales. Esto permitirá a la sociedad civil estar informada del trabajo de las plataformas y formular recomendaciones más viables y concretas. El Comité insta a la Comisión a que participe en negociaciones con países socios con vistas a introducir cambios en el Reglamento Interno de las plataformas intergubernamentales para garantizar al Foro un estatus de participante permanente en esas Plataformas.

2.2.3 El Comité considera que las plataformas podrían estar relacionadas con proyectos de interés para la sociedad civil. Un ejemplo significativo de participación de las asociaciones de empresarios en la Asociación Oriental puede ser el programa East-Invest, una empresa en común entre Eurochambres y socios en los países de la Asociación Oriental. Se trata de un nuevo proyecto con una duración de tres años dirigido a la Asociación Oriental y cuyo objetivo es facilitar el comercio de los vecinos orientales en la región y promover el desarrollo económico y la inversión. Veintiuna cámaras de países de la UE participaron en el proyecto mediante la puesta en práctica de los objetivos de la plataforma intergubernamental 2 sobre integración económica y convergencia con las políticas de la UE. El presupuesto total para el proyecto es de 8,75 millones de euros, 7 millones de los cuales provienen de la Comisión Europea. Cabe esperar que este proyecto consiga sus objetivos y contribuya significativamente a alcanzar los propósitos de la Asociación Oriental. Este ejemplo se podría utilizar para proyectos concretos entre la UE y organizaciones de países socios en otros sectores, como los agricultores, los consumidores, las organizaciones ecologistas, etc.

2.2.4 El Comité también considera que la sólida participación de empresas en la iniciativa emblemática de las PYME bajo la plataforma 2 y la organización de reuniones entre empresas podrían llevar a la organización de un Foro Empresarial de la Asociación Oriental que incremente el apoyo de las organizaciones empresariales a las negociaciones de los acuerdos exhaustivos de libre comercio.

2.2.5 El Comité señala que el diálogo social no está incluido en el trabajo de ninguna plataforma, pese a que forma parte del acervo comunitario.

## 2.3 Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental

2.3.1 La propuesta de la Comisión de establecer un Foro de la Sociedad Civil recibió un gran apoyo.

2.3.2 No obstante, la mayor parte de los miembros del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental son grupos de expertos (think tanks) y organizaciones no gubernamentales que no representan a todo el conjunto de la sociedad civil. Muy pocas organizaciones de los países socios representan los intereses de empresarios y trabajadores, así como de los interlocutores sociales, como asociaciones empresariales y sindicatos u otros intereses socioeconómicos (agricultores, consumidores, el mundo científico y académico, etc.).

2.3.3 En el Comité de dirección, formado por diecisiete miembros, los interlocutores sociales de los países socios no están en absoluto representados.

2.3.4 Durante el último año y medio, se han establecido plataformas nacionales del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental en todos los países socios con el fin de que las organizaciones de la sociedad civil de cada país puedan unirse para alcanzar los objetivos de la asociación.

2.3.5 El Comité valora muy positivamente la creación de las plataformas nacionales del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental y su contribución al proceso de la Asociación Oriental. Cabe mencionar algunos ejemplos:

- la plataforma belarusa organizó «Hojas de ruta bajo la Asociación Oriental para Belarús» en julio de 2010;
- la plataforma azerbaiyana ha organizado varios actos relacionados con temas importantes para el gobierno y la sociedad civil, como la incorporación de Azerbaiyán a la OMC, las fuentes de energía alternativas y renovables, la eficiencia energética o la situación de las pequeñas y medianas empresas;
- el Comité de Participación Nacional, que hizo las veces de plataforma nacional moldova antes de que tal plataforma se estableciera formalmente, pudo participar en todas las reuniones del Consejo de ministros de Moldova y presentar un informe al Comité sobre decisiones del Gobierno y medidas políticas propuestas.

No obstante, el Comité lamenta que también en estas plataformas los interlocutores sociales solo participen, si es que lo hacen, de manera limitada a nivel nacional en las actividades de las plataformas nacionales y, por lo tanto, no abarcan la cuestión de los derechos sociales.

2.3.6 El Comité ha identificado algunas deficiencias en el funcionamiento del Foro y propuso trabajar con el Comité de dirección para mejorar el rendimiento del Foro.

2.3.7 La composición actual del Foro no corresponde al borrador de la Comisión según el cual la posibilidad de formar parte del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental debe estar abierta a las organizaciones de la sociedad, es decir, a las organizaciones de base, a los sindicatos, a las organizaciones de empresarios, a las asociaciones profesionales, a las organizaciones no gubernamentales, a los grupos de expertos (think tanks), a las fundaciones sin ánimo de lucro, a las organizaciones/redes nacionales e internacionales de la sociedad civil y a otros actores relevantes de la sociedad civil de los países de la Asociación Oriental, pero también de los Estados miembros de la UE y de las organizaciones/redes internacionales. Las organizaciones de la sociedad civil de terceros países pueden ser igualmente invitadas. El CESE y sus homólogos en los países socios deben desempeñar un importante papel, especialmente en el ámbito de los negocios, el empleo, el trabajo y los asuntos sociales. Las principales organizaciones europeas de empresarios y trabajadores expresaron su preocupación por esta situación en una carta dirigida a los miembros del Foro fechada el 19 de mayo de 2010. Altos representantes del CESE y de la Comisión Europea debatieron la composición del Foro y el hecho de que algunos de los objetivos de la Asociación Oriental, especialmente aquellos relacionados con la integración económica, sólo se podrían alcanzar si todos los socios relevantes participan en el trabajo del Foro.

2.3.8 El Comité también considera que se tendría que reforzar considerablemente el papel de las organizaciones de la sociedad civil de la UE en el Foro. De momento su representación no solo está limitada por el escaso número de participantes de la UE en el Foro (de 230 organizaciones invitadas al Foro de la Sociedad Civil de Berlín solo 80 eran de la UE) y en el Comité de dirección (7 de 17). La participación de la sociedad civil de la UE también está limitada desde el punto de vista geográfico. Las organizaciones de algunos Estados miembros cercanos a las fronteras orientales prevalecen. Solo unas pocas organizaciones de la sociedad civil de la UE tienen proyectos o programas especiales para los socios de la Asociación Oriental.

2.3.9 El Comité está dispuesto a usar su capacidad, sus conocimientos técnicos, sus conocimientos prácticos y sus contactos para contribuir a la corrección de los actuales desequilibrios en el Foro de la Sociedad Civil. Los 344 miembros del Comité representan un vasto potencial que se puede usar para realzar la causa de la Asociación Oriental en las instituciones de la UE, en todos los Estados miembros y en todas las esferas de la sociedad civil, especialmente los interlocutores sociales.

2.3.10 Para que el Comité pueda desempeñar su papel, es necesario que esté adecuadamente representado en las estructuras del Foro de la Sociedad Civil. Las normas fijas no proporcionan una perspectiva de participación permanente y eficiente del CESE en el Foro de la Sociedad Civil y, por tanto, se deberían modificar para que el CESE pudiera participar en el Foro de manera permanente y con una mayor representación.

2.3.10.1 Una mayor participación del CESE y de otros medios económicos y sociales también podría contribuir a alcanzar una participación más equilibrada en los grupos de trabajo del Foro de la Sociedad Civil. Actualmente, la mayoría de las organizaciones participan en los grupos de trabajo «Democracia,

buena gobernanza y estabilidad» y «Contactos entre los ciudadanos». Mientras tanto, los grupos de trabajo «Integración económica y convergencia con las políticas de la UE» y «Medio ambiente, cambio climático y seguridad energética» no cuentan con un número suficiente de participantes, en contradicción con a la importancia de los temas que abarcan para la puesta en práctica con éxito de la Asociación Oriental. El Comité podría contribuir a este respecto.

2.3.10.2 El CESE considera que el trabajo del Foro necesita estar más orientado a los proyectos. Algunos grupos de trabajo, como «Integración económica y convergencia con las políticas de la UE», han intentado desarrollar proyectos específicos, pero no han tenido éxito debido a la falta de financiación y a una cantidad insuficiente de socios. El potencial y la capacidad administrativa del CESE podrían ser útiles para el desarrollo de proyectos concretos. Estudios y proyectos diseñados de manera conjunta también podrían ayudar a reforzar la contribución de la sociedad civil a la Asociación Oriental.

2.3.10.3 El CESE sugiere que el Comité de dirección se elija para un período de dos años con el objetivo de mejorar su eficiencia y concederle el tiempo suficiente para poner en marcha proyectos e ideas. Además, el Comité también considera que se ha hecho necesario establecer una secretaría para el Comité de dirección.

2.3.11 Si el funcionamiento del Foro siguiera siendo insatisfactorio, el Comité consideraría otras maneras de movilizar a los agentes socioeconómicos para la aplicación de los objetivos de la Asociación Oriental.

### 3. Consolidación de la sociedad civil en los países socios y contribución a la senda bilateral de la Asociación Oriental

3.1 Los recientes acontecimientos del Norte de África y Oriente Medio han demostrado que los regímenes pueden caer, incluso cuando desempeñan un papel importante en materia de seguridad y estabilidad en la región y están apoyados financieramente por las democracias occidentales, si se desentienden de la situación económica y social de la población y no respetan los derechos humanos y las libertades civiles. Todo lo que la comunidad internacional puede hacer ahora es observar con inquietud la evolución política de la región y especular sobre las consecuencias para el resto del mundo. Los recientes acontecimientos en esta región deben ser bien analizados y se deben extraer las lecciones y conclusiones pertinentes.

3.1.1 Las circunstancias políticas y la situación de las organizaciones de la sociedad civil en los países de la Asociación Oriental son muy diferentes. Los diferentes países no acusan el mismo progreso en materia de democracia, derechos humanos y libertades civiles, no poseen el mismo nivel de desarrollo económico y social e incluso difieren en su orientación geopolítica. Los distintos países también poseen diferentes objetivos en lo relativo a su integración con la UE, al igual que en cuanto a su participación en la Asociación Oriental. Las posibilidades de participación de la sociedad civil en la Asociación Oriental varían también en función de los países. Por ese motivo, tan solo realizando un análisis de la situación específica de cada país será posible valorar el progreso de los países y el alcance de la participación de la sociedad civil y sus posibilidades.



3.2 De los países socios, son Ucrania, Moldova y Georgia los que realmente han aprendido a hacer un mejor uso de las posibilidades que ofrece la Asociación Oriental en ámbitos concretos. Si estos tres países se distancian todavía más del resto de los países de la Asociación Oriental, se puede socavar el futuro a largo plazo de la Asociación Oriental como proyecto regional para Europa Oriental. Por ese motivo, la Comisión Europea y la sociedad civil pueden desempeñar un papel clave en los otros tres países a fin de evitar una mayor brecha. El país más problemático es claramente Belarús, pero no debería dudarse de su inclusión en la Asociación Oriental debido a sus particularidades políticas nacionales.

3.3 El Comité reconoce que solo será factible que la Asociación Oriental lleve a cabo actividades en materia de seguridad regional, estabilidad, integración económica, protección medioambiental, seguridad energética, contactos entre ciudadanos, etc. cuando los países socios respeten los derechos humanos y la libertad de asociación y cuando se produzca un verdadero diálogo social y civil. Por ese motivo, principalmente en el caso de Belarús, debería dedicarse una mayor atención a estos asuntos, aunque de hecho estas cuestiones representan también un problema en otros países socios.

3.4 Está bastante claro que en los países de la Asociación Oriental no existe un genuino diálogo social y mecanismos de consulta con la sociedad civil. A menudo únicamente aquellas organizaciones constituidas y dirigidas por los gobiernos se consideran socios en el diálogo social y civil. El Comité entiende que es sumamente importante trabajar junto con organizaciones independientes de los países socios. Sin embargo, también es necesario cooperar con organizaciones reconocidas ya existentes, que en ocasiones dependen del Gobierno, y apoyarlas en su camino hacia la evolución; al mismo tiempo también hay que respaldar la creación de sindicatos y organizaciones de empresarios independientes donde aún no los haya para que puedan participar en un verdadero diálogo social, difundir ideas sobre la democracia y los derechos humanos y laborales, y perseguir otros objetivos de la iniciativa de la Asociación Oriental.

3.5 Una participación más activa de la sociedad civil podría ayudar a alcanzar los objetivos de la Asociación Oriental en los países socios más rápidamente, al tiempo que la Asociación Oriental y la participación de la sociedad civil podrían contribuir al fortalecimiento de esta última. Cuando se desarrollan programas para fortalecer la capacidad administrativa, se debe informar al sector público sobre la importancia de la sociedad civil y de los interlocutores sociales, así como sobre la experiencia que la UE y sus Estados miembros tienen en diferentes maneras de fomentar la participación de la sociedad civil en el proceso decisorio. La experiencia de las organizaciones de países de Europa Central podría resultar muy útil para fortalecer las capacidades de las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales en los países de la Asociación Oriental. El CESE también está dispuesto a ofrecer sus conocimientos a los gobiernos de la Asociación Oriental a fin de crear un marco legislativo adecuado para el diálogo social y civil.

3.6 A este respecto, el CESE acoge muy positivamente la propuesta de la Comisión de revisar la Política Europea de Vecindad, pero lamenta que la Comunicación «Una nueva respuesta a una vecindad cambiante» no insista en la creación de mecanismos de consulta de la sociedad civil en los países de la

Política Europea de Vecindad y no establezca ningún vínculo ni con la propia institución de la sociedad civil de la UE ni con el papel que el CESE puede desempeñar en este proceso.

3.7 Asimismo, acoge favorablemente la propuesta de crear una Dotación Europea para la Democracia y un Instrumento para la Sociedad Civil, puesto que, sin duda, esto ayudará a fomentar la participación de la sociedad civil en la vida política. Asimismo, insta a la Comisión a que aprenda de la experiencia adquirida con el Instrumento para la Sociedad Civil y otras formas de apoyo a la sociedad civil bajo la ayuda de preadhesión. En la contribución del CESE a la «Revisión del apoyo de la UE a la sociedad civil en los Balcanes occidentales y Turquía» que la Comisión está elaborando actualmente, el Comité hizo hincapié en que es necesario prestar más atención a los interlocutores sociales, especialmente a los sindicatos, a quienes en algunos casos casi se ha ignorado por completo. Concretamente, esto significa centrarse no solo en proyectos, sino también en el desarrollo institucional y en la sostenibilidad de las organizaciones en términos generales.

3.8 El CESE pidió a las organizaciones de la sociedad civil que cumplimentaran un breve cuestionario a fin de identificar su implicación en la Asociación Oriental y determinar los logros alcanzados en el diálogo con los gobiernos nacionales. Los resultados del estudio muestran que falta diálogo entre los gobiernos nacionales y las organizaciones de la sociedad civil, en particular en relación con la celebración de acuerdos de asociación y la aplicación de planes de acción de la PEV. Los gobiernos no consultan lo suficiente a las organizaciones sobre cuestiones relativas a la Asociación Oriental. La principal fuente de información sobre este tema son las delegaciones de la Comisión Europea en cada país y los medios de comunicación. Por supuesto, la situación difiere de un país a otro. Moldova es el país en que más ha avanzado el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, mientras que la situación más difícil desde este punto de vista la encontramos en Belarús. El Comité insta a que se establezcan mecanismos de consulta de la sociedad civil en todos los países de la Asociación Oriental, como Consejos Económicos y Sociales y organizaciones similares. Las plataformas nacionales ya existentes del Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental podrían participar en este proceso. El CESE está dispuesto a apoyar a la sociedad civil en los países socios para establecer instituciones destinadas al diálogo civil utilizando la experiencia que ha acumulado gracias a las recientes ampliaciones.

3.9 El Comité considera que los acuerdos de asociación que se están celebrando entre la UE y los países socios (actualmente se están manteniendo negociaciones con todos los países socios excepto con Belarús) deberían incluir en sus disposiciones institucionales la creación de organismos conjuntos de la sociedad civil, a fin de que ésta pueda realizar un seguimiento del cumplimiento de estos acuerdos. Estos organismos podrían recibir consultas por parte de los Consejos de Asociación creados por los Acuerdos de Asociación o formular recomendaciones a iniciativa propia. Lo ideal sería que participaran como observadores en las reuniones de los Consejos de Asociación. Deberían estar compuestos por representantes de la sociedad civil e incluir socios socioeconómicos y ONG. El Comité debería estar debidamente representado.

3.10 La Comisión Europea ya ha empezado a negociar un acuerdo exhaustivo de libre comercio con Ucrania y prevé negociaciones con Georgia, Armenia y Moldova cuando se cumplan las condiciones para tales negociaciones. Los acuerdos exhaustivos de libre comercio podrían tener un impacto significativo en el clima empresarial y en las condiciones sociales de los países socios. Por tanto, el diálogo permanente con la sociedad civil durante el proceso de negociación es sumamente importante.

3.11 Con respecto a las negociaciones y las conclusiones del acuerdo exhaustivo de libre comercio, el Comité considera que la sociedad civil debería participar en la preparación de una evaluación de impacto sobre la sostenibilidad previa a las negociaciones. La participación ayudará a sensibilizar a la opinión pública sobre los beneficios de los acuerdos exhaustivos de libre comercio. Además, los mecanismos de la sociedad civil se deberían incluir en los futuros acuerdos exhaustivos de libre comercio para así realizar un seguimiento de la aplicación de las disposiciones relativas al desarrollo sostenible.

3.12 Casi dos años después del establecimiento de la Asociación Oriental, sigue sin estar claro el modo en que se supone que está relacionada con la iniciativa regional de Sinergia del Mar Negro (2007), ya que en ambas participan prácticamente los mismos países socios. A nivel de la sociedad civil, se podría establecer una cooperación entre el Foro de la Sociedad Civil de la Asociación Oriental y el Foro de ONG del Mar Negro.

### 3.13 *Contribución del Comité Económico y Social Europeo a la Asociación Oriental*

3.13.1 El CESE concede una gran importancia a la Asociación Oriental como una necesidad estratégica y una inversión política de la UE que en el futuro beneficiará a los ciudadanos de la Unión Europea y de sus países socios.

3.13.2 Desde hace cinco años, el CESE analiza la situación de la sociedad civil en todos los países socios, especialmente en lo que se refiere a la libertad de asociación, las condiciones de registro, las normas y los procedimientos fiscales, la libertad de expresión y el funcionamiento de las consultas tripartitas. El Comité ha emitido dictámenes sobre estos temas en los que ha presentado numerosas recomendaciones: «Una Europa

más amplia – Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»<sup>(1)</sup>, «La sociedad civil en Belarús»<sup>(2)</sup>, «Las relaciones UE-Moldova: el papel de la sociedad civil organizada»<sup>(3)</sup>, «Las relaciones UE-Ucrania: Un nuevo papel dinámico para la sociedad civil»<sup>(4)</sup>, «El establecimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil en la región del Mar Negro»<sup>(5)</sup> y «La participación de la sociedad civil en la aplicación de los planes de acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) en los países del Cáucaso meridional»<sup>(6)</sup>. A petición de la Presidencia checa, el Comité emitió el Dictamen exploratorio sobre el tema «Participación de la sociedad civil en la Asociación Oriental».

3.13.3 El CESE ha entablado contactos con organizaciones de la sociedad civil en países de la Asociación Oriental y ha organizado una serie de seminarios sobre la importancia del diálogo social y las consultas con la sociedad civil. Durante estos seminarios el CESE también ha insistido en la necesidad de que la sociedad civil participe en la aplicación de los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad.

3.13.4 El CESE organiza seminarios anuales en Ucrania junto con el Consejo Económico y Social Nacional Tripartito de Ucrania sobre temas de interés común y espera que tales eventos anuales también se puedan establecer en los próximos años con otros países de la Asociación Oriental. El CESE está dispuesto a facilitar la organización de seminarios anuales de evaluación de la sociedad civil en todos los países de la Asociación Oriental con el objetivo de evaluar el progreso alcanzado en la aplicación de los Planes de Acción de la Política Europea de Vecindad.

3.13.5 El CESE apoya la prioridad que la actual Presidencia húngara y la futura Presidencia polaca han otorgado a la Asociación Oriental y contribuye con otros dos dictámenes, en concreto «Abastecimiento energético: ¿qué política de vecindad se necesita para garantizar la seguridad del abastecimiento en la UE?» y «La Asociación Oriental y la dimensión oriental de las políticas de la UE, con especial énfasis en la agricultura». El CESE espera que sus tres dictámenes sobre la Asociación Oriental reciban un amplio apoyo y contribuyan a alcanzar algunos de sus objetivos.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> DO C 80, 30.3.2004, pp. 148-155.

<sup>(2)</sup> DO C 318, 23.12.2006, pp. 123-127.

<sup>(3)</sup> DO C 120, 16.5.2008, pp.89-95.

<sup>(4)</sup> DO C 77, 31.3.2009, pp. 157-163.

<sup>(5)</sup> DO C 27, 3.2.2009, pp. 144-151.

<sup>(6)</sup> DO C 277, 17.11.2009, pp. 37-41.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Integración de la política hídrica en las demás políticas europeas (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 248/07)

Ponente: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

El 13 de noviembre de 2010, la futura Presidencia húngara de la UE solicitó al CESE un dictamen exploratorio sobre el tema:

*«Integración de la política hídrica en las demás políticas europeas».*

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de mayo de 2011 (ponente: **An Le Nouail-Marlière**)

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 106 votos a favor, 26 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 Basándose en sus conocimientos especializados en materia de medio ambiente y agricultura, y de la importancia de las repercusiones del cambio climático en Europa –periodos alternos de inundaciones y de sequía que tienen como consecuencia el deterioro de los recursos hídricos, del suelo y de las infraestructuras, y de la actividad económica y social–, el CESE recomienda un enfoque consolidado y transversal de los problemas en el plano medioambiental, económico y social.

1.2 El Comité considera de suma importancia dotar a la UE de una política europea hídrica por medio de la Directiva marco del agua, y anima a los Estados miembros y a las instituciones europeas a que consoliden esta política tomando en consideración el hecho de que el agua reviste una importancia primordial para los ciudadanos, la industria, la agricultura y los entes locales, debido a su carácter vital fundamental antes incluso que económico, social y medioambiental.

1.3 Asimismo propugna asignarle una importancia central por medio de todas las políticas europeas.

1.4 Basándose en las necesidades y los compromisos específicos del mundo rural y agrícola en el período de debate del futuro de la PAC después de 2013, el CESE recomienda condicionar en mayor medida los fondos del primer pilar a las políticas hídricas siguiendo un dispositivo de puesta en marcha de la «eco condicionalidad»<sup>(1)</sup> y aumentar las medidas agroambientales del segundo pilar y las subvenciones destinadas a la protección del agua a fin de alcanzar niveles suficientes para obtener la adhesión de los agricultores.

1.5 Considerando que muchos europeos sin vivienda o con vivienda precaria siguen estando privados de agua corriente o potable accesible y gratuita, el Comité desea relacionar las cuestiones relativas al agua con la lucha contra la pobreza y la ambición por erradicarla.

1.6 Subraya la dimensión internacional y extra europea de la política medioambiental europea por medio de la estrategia de la UE, su enfoque comercial, pero también medioambiental y de desarrollo, y su implicación en las estrategias mundiales en favor del medio ambiente, tanto dentro de su territorio (cuencas transnacionales) como en su política exterior<sup>(2)</sup>.

1.7 Insta a los Estados miembros de la Unión Europea a que ratifiquen la Convención de las Naciones Unidas de 1997<sup>(3)</sup>.

1.8 En el plano del mercado interior, los derechos fundamentales, la integración, la cohesión social y la salud son factores que exigen una exploración más profunda del impacto y el coste de una política del agua que no integre entre ellos las dimensiones social, medioambiental y económica.

1.9 Esta integración exige buscar la coherencia de las estrategias existentes entre los diferentes intereses territoriales en los Estados miembros y entre los diferentes ámbitos (empleo, sanidad, medio ambiente, agricultura intensiva y biológica, energía, ordenación del territorio, financiación de las políticas públicas, etc.) y actores (usuarios y consumidores particulares y domésticos, industria, agricultura), todos ellos afectados en general.

<sup>(1)</sup> Devolución de las subvenciones si no se respetan los instrumentos legislativos europeos (Directiva marco del agua) y nacionales (transposiciones) relativos a la contaminación con nitratos, calidad del agua, Directiva marco del agua, principio de quien contamina paga, etc.

<sup>(2)</sup> Documento informativo sobre «Trabajo digno y desarrollo sostenible en el Mediterráneo, especialmente en los sectores del agua dulce, el agua salada y el saneamiento».

<sup>(3)</sup> Convención sobre el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales para fines distintos de la navegación [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf).

1.10 Tradicionalmente, la gestión de los recursos hídricos en toda Europa ha favorecido un enfoque de la oferta y del abastecimiento. Hoy en día, la UE necesita dotarse de nuevos medios para anticiparse y responder a las catástrofes –naturales o relacionadas con la actividad humana– que amenazan y dañan los recursos de agua al corto plazo.

1.11 Habida cuenta de la importancia fundamental del suelo y los vegetales que ejercen el papel de tampón con respecto a las aguas meteóricas, el Comité pide al Consejo que reactive la adopción de la directiva sobre el suelo ya que es indispensable con vistas a una política eficaz para el agua <sup>(4)</sup>.

1.12 Asimismo, necesita crear un enfoque sostenible de la gestión de los recursos, centrandolo igualmente su atención en una demanda más austera con el fin de preservar y proteger los recursos mediante una utilización más eficaz: reorganización de las tasas y utilización de nuevas tecnologías.

1.13 Aunque el ciclo del agua es en gran medida natural, incluye fases artificiales permitidas por las nuevas tecnologías, que no nos deben engañar sobre la necesidad de iniciar una reflexión democrática sobre las diferentes opciones. Así, debe preverse un enfoque más equitativo de las tasas del agua que responda a las necesidades y a la competencia entre sectores económicos y energéticos, a la necesidad de preservar los ecosistemas de agua dulce y a la exigencia de permitir el ejercicio de un derecho fundamental de los ciudadanos.

1.14 La gestión integrada de las cuencas hidrográficas superiores es esencial para preservar y gestionar los recursos. Esta gestión favorece la participación de las diferentes partes implicadas para determinar y poner en marcha medidas adecuadas a los desafíos regionales, que suelen exigir soluciones de compromiso entre diferentes intereses y diferentes sectores: planificación urbana, zonas de crecida, utilización del suelo, especialmente agrícola, sector industrial, energético, etc.

1.15 El Comité señala que podría definirse un espacio de subvenciones públicas europeas y nacionales dotando y/o incrementando sus recursos para enmarcar las ayudas destinadas a preservar los intereses públicos colectivos y territoriales, como la restauración de humedales o la preservación de la biodiversidad, especialmente en el marco de la revisión de la reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general <sup>(5)</sup>.

1.16 Insta a los Estados miembros y a los entes territoriales a que garanticen el derecho fundamental de todos los ciudadanos de disponer de una cantidad de agua vital, a mantenerse alerta y mejorar las exigencias en materia de condiciones de transparencia y de reversibilidad de las delegaciones de los servicios públicos o de interés general, tanto en el ámbito jurídico como económico: propiedad pública, arrendamiento, tarificación, reinversiones y mantenimiento de las obras.

1.17 Alerta sobre la necesidad de anticipar una gestión de los recursos humanos y sociales también de manera integrada: formación inicial y continua, marco de certificaciones y de reconocimiento de cualificaciones, gestión de previsiones global e integrada a fin de favorecer la movilidad profesional y geográfica integrando la dimensión del género, bases de datos.

1.18 El Comité recomienda integrar el diálogo social como elemento que contribuye a garantizar el conjunto de las misiones en toda su diversidad y a todos los niveles del servicio del agua y de saneamiento, tanto en lo que respecta al estatuto de los trabajadores como a la seguridad de las personas y de los ciudadanos.

1.19 En materia de información y de consulta a los usuarios, los consejos económicos y sociales –cuando existen– constituyen un valioso recurso para la consulta, debido a su representatividad y a su independencia, a su experiencia y a su capacidad para organizar audiencias públicas.

## 2. Instrumentos legislativos en los que se tratan las políticas del agua

2.1 Son varias las problemáticas que se ven afectadas por la política del agua: la gestión y la preservación de los recursos hídricos, su explotación, la gestión de las catástrofes relacionadas con el agua, la protección de los medios naturales y la salud pública.

2.2 Citamos a continuación una lista de la legislación de la UE y la elaboración de las políticas más pertinentes en el ámbito de la gestión del agua:

- Años setenta: primeras iniciativas
  - 1976, Directiva sobre la calidad de las aguas de baño
  - 1980, Directiva relativa a la calidad de las aguas destinadas al consumo humano
- Años noventa: se aborda el problema de las principales fuentes de contaminación de los manantiales
  - 1991, Tratamiento de las aguas residuales urbanas
  - 1991, Contaminación derivada del nitrógeno utilizado en la agricultura
  - 1996, Prevención y control integrados de la contaminación (Directiva IPPC).
- Desde 2000: expansión, coherencia y racionalización
  - 2000, Directiva marco sobre el agua y directivas de desarrollo, de 2006 y 2008, sobre las aguas subterráneas y las sustancias prioritarias
  - 2007, Directiva sobre inundaciones
  - 2007, El desafío de la escasez de agua y la sequía (Comunicación)

<sup>(4)</sup> COM(2006) 232 final; 2006/0086 (COD) COM(2009) 665 final.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 146 final, dictamen del CESE «Reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general» (Véase la página 149 del presente Diario Oficial).



2.2.1 La Directiva marco sobre el agua (DMA, Directiva 2000/60/CE) impone una gestión integrada de las cuencas para preservar «de modo cotidiano» los recursos de agua e introduce el concepto de cuenca hidrográfica. Permite asimismo integrar la gestión de las aguas continentales y de las aguas costeras.

2.2.2 Mediante programas de medidas aplicados a nivel de las demarcaciones hidrográficas, la DMA se proponía lograr para 2015 un buen nivel de calidad de las aguas (a reserva de las posibles excepciones, debidamente justificadas), así como el no deterioro de las aguas en el futuro:

- prevención y reducción de residuos,
- promoción de una utilización sostenible del agua,
- protección medioambiental,
- mejora de la situación de los ecosistemas acuáticos y atenuación de los efectos de inundaciones y sequías.

2.2.3 La DMA encomendaba a los Estados miembros la tarea de indicar cuáles son las cuencas existentes en sus territorios y clasificarlas, analizar sus características, señalar las cuencas que presentaban riesgos y estudiar la influencia de la actividad humana en ellas. Se presentaban planes de gestión de las cuencas fluviales a fin de prevenir su deterioro y contaminación, y mejorar y restaurar cuencas, ya se trate de aguas superficiales, subterráneas o zonas protegidas. Se pretendía igualmente reducir la contaminación causada por residuos y emisiones de sustancias peligrosas. A este respecto, la DMA se vio complementada con la Directiva «Sustancias prioritarias» en 2008.

2.2.4 El deterioro temporal de las cuencas fluviales ha sido objeto de numerosas excepciones. Si es resultado de circunstancias excepcionales derivadas de accidentes que no hayan podido preverse, de causas naturales o de fuerza mayor, no constituye una infracción de la Directiva marco. Los Estados miembros deben motivar y justificar estas excepciones ante la Comisión.

2.2.5 La Directiva obliga a los Estados miembros a aplicar a partir de 2010 una política de precios del agua adecuada a los diversos usuarios del agua (hogares, agricultura, industria, etc.) siguiendo los principios de proporcionalidad del uso de agua, quien contamina paga, recuperación de los costes, etc.

2.2.6 Se encarga a los Estados miembros que establezcan un régimen de sanciones en caso de infracción de la Directiva, en tanto que la Comisión podrá abrir procedimientos de infracción acompañados de sanciones en caso de que no se cumplan. No obstante, el complejo régimen de los procedimientos de infracción no permite una estricta aplicación de las sanciones y el

régimen sancionador no es lo bastante disuasivo, por lo que sería conveniente proponer una multa exponencial en caso de reincidencia (duplicar la multa a cada reincidencia).

2.2.7 Los trabajos llevados a cabo en el marco de REACH (reglamentación para el registro, la evaluación y la autorización de los productos químicos, lista de los contaminantes que constituyen un riesgo importante) contribuirán a reducir la dispersión de los contaminantes persistentes en el agua y a proteger los ecosistemas acuáticos, atenuando así los riesgos para la salud pública.

2.3 *La Comisión se hace eco del problema del agua en el marco del chequeo de la PAC.*

2.3.1 En efecto, el chequeo ha instaurado la obligación de introducir «franjas de protección» en las márgenes de los ríos, en las cuales se restringe la utilización de plaguicidas, y dedica una parte de los fondos a la lucha contra la escasez del agua. Es necesario garantizar la aplicación de estas medidas. Parece igualmente importante realizar estudios de impacto sobre la cantidad de agua utilizada en la producción de biocarburantes o de biomasa.

2.4 *La Directiva sobre la prevención de riesgos y de inundaciones está comprometida con la preservación de los recursos en caso de catástrofes naturales* <sup>(6)</sup>.

2.4.1 La Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de riesgos y de inundaciones impone a los Estados miembros la obligación de elaborar una cartografía de los peligros y de los riesgos en este ámbito, y de establecer planes de gestión de riesgos de inundación destinados a minimizarlos. La directiva prevé igualmente, a lo largo de su ejecución, una cooperación transfronteriza y un intercambio de informaciones en las demarcaciones hidrográficas transfronterizas comunes.

2.5 *El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE) indemniza a las víctimas en caso de catástrofe natural.*

2.5.1 En un dictamen del CESE <sup>(7)</sup> se subrayan los aspectos que pueden mejorarse en el funcionamiento del Fondo. En efecto, los criterios de operación que pueden optar al desbloqueo de los fondos previstos en el artículo 4 son demasiado restrictivos y no permiten tener en cuenta determinados tipos de daños. El dictamen señala la importancia de incluir en él ámbito de las catástrofes subvencionables a las que resulten de una acumulación o sean consecuencias de incidentes ocurridos a los largo de un periodo más largo. Estas catástrofes, como las sequías o las olas de calor, son el resultado de evoluciones de un medio ambiente del que son responsables todos los miembros de la Unión. El dictamen considera que el aprovisionamiento del agua y el funcionamiento de las infraestructuras deberían estar cubiertos por el FSUE incluso si la catástrofe no se deriva de un acontecimiento repentino.

<sup>(6)</sup> DO C 195 de 18.8.2006, p. 20.

<sup>(7)</sup> DO C 28 de 3.2.2006, p. 69.

2.6 *La Directiva PRIC sobre la prevención y reducción integradas de la contaminación 2008/1/CE impone un marco a la instalación de unidades de producción industriales y agroindustriales* <sup>(8)</sup>

2.6.1 Esta directiva obliga teóricamente a las instalaciones industriales a utilizar las mejores tecnologías disponibles. No es, desde luego, un instrumento importante de la política europea del agua. No obstante, el reciente vertido de lodos rojos en Hungría, que ha contaminado los suelos y los ríos de la región de Ajka alcanzando igualmente al Danubio, ha puesto sobre el tapete diversas cuestiones medioambientales y de protección de las corrientes de agua, sobre el trato e indemnización a las víctimas en caso de catástrofes, así como sobre el nivel de vigilancia requerido en la aplicación de las políticas del agua. Sin embargo, siguen existiendo cerca de 150 lugares situados a lo largo de los 3 019 km. de riberas del Danubio <sup>(9)</sup> que constituyen, según el WWF, otras tantas «bombas de relojería». De este modo, los lodos rojos, residuos del proceso por medio del cual se produce el aluminio, no habían sido tratados si bien la tecnología para hacerlo existe, se utiliza en otros lugares y permite reducir sensiblemente el 96 % de sosa que permanece en los residuos. Son muchas las empresas que se conforman con construir balsas de escombreras de sus residuos, en lugar de poner en marcha un verdadero sistema de descontaminación; así, utilizan balsas que a menudo carecen de la capacidad de retención correspondiente a la producción <sup>(10)</sup>. Esta nueva obligación de tratamiento con las técnicas disponibles más eficaces deberá servir para completar mejor, de manera segura, dimensionada y útil las infraestructuras de almacenamiento.

2.7 *La Directiva sobre adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones (90/531 y 93/38/CEE) facilita un marco para la explotación de los recursos hídricos por parte de operadores públicos o privados y fija las condiciones de adjudicación de los contratos.*

2.7.1 Durante el período de preadhesión, se había solicitado a los países adherentes adecuar sus industrias a las normas europeas. Varios países habían modificado la legislación pero reduciendo algunos umbrales y minimizando algunos problemas medioambientales.

2.7.2 Por tanto, parece imperativo que la UE y sus Estados miembros refuercen los medios de aplicación destinados a que se respete la legislación europea a fin de incrementar la información y la seguridad de los ciudadanos en materia de acceso al agua y a saneamientos.

2.8 *Cambio climático e inundaciones*

2.8.1 A raíz de las recientes inundaciones ocurridas en toda Europa, se plantean numerosas cuestiones o respecto a su prevención. La Unión Europea dispone de fondos para frenar las consecuencias de las catástrofes naturales, pero paradójicamente

carece de medios para prevenir y anticipar los riesgos de catástrofes que son resultado de comportamientos humanos intencionados o de negligencias. Para ser plenamente eficaces, las políticas relacionadas con la prevención de las inundaciones deberían integrarse en políticas más globales sobre la ordenación del territorio, las infraestructuras, la protección de los ecosistemas y la lucha contra el cambio climático <sup>(11)</sup>.

2.9 *Colaboración transfronteriza: el ejemplo del Estado federado del Sarre y la región de Lorena en la cuenca fluvial de «Blies aval»*

2.9.1 En el marco del proyecto Interreg IV-A se ha puesto en marcha una cooperación interregional entre diversas instancias para lanzar una asociación transfronteriza contra las inundaciones «Gestión de las crecidas y estiajes en la cuenca hidrográfica del Mosela y el Sarre - FLOW MS». El acuerdo reunió en torno a la mesa a las comisiones internacionales para la protección del Mosela y el Sarre (CIPMS), la Consejería de Medio Ambiente, de Energía y Transportes del Sarre (MUEV), la Prefectura de la región de Lorena, la subprefectura de Sarreguemines, cuatro municipios alemanes y cinco municipios franceses. Se trataba de hacer frente a las inundaciones por medio de esfuerzos comunes de prevención y de intercambios regulares de experiencias. También se pretendía concertar mejor los planes de alerta e intervención y adaptar el urbanismo municipal a los riesgos de inundación

2.9.2 Esta cooperación transfronteriza sobre el Blies Aval tiene por objetivo fomentar la creación de mapas de zonas inundables y con riesgo de inundación, evaluar los riesgos y elaborar recomendaciones que se concretarán en forma de planes de gestión de los riesgos de inundación.

2.9.3 Los ríos no se detienen en las fronteras. Las iniciativas locales en la gestión previa de los recursos hídricos son esenciales, como lo demuestran algunos ejemplos. Existe cooperación transnacional en las cuencas hidrográficas de algunos ríos: Rin, Oder, Mosa, Danubio, Sarre, Mosela y Elba. Los países ribereños han creado instituciones para garantizar un planteamiento coordinado de la gestión de los riesgos de inundación, así como planes de protección transfronterizos.

2.9.4 La cuenca del Semois, afluente del Mosa que discurre por Bélgica y Francia, es una ilustración de esto. Pese a las diferencias en materia de medidas de prevención y de legislaciones, en 2002 se puso en marcha un plan de acción conjunto para luchar contra las inundaciones río arriba (Bélgica) y río abajo (Francia). El programa financiero Interreg III Francia-Valonia-Flandes (2002-2006), destinado a fomentar la cooperación transeuropea, ha permitido federar en un enfoque común, por medio de un «contrato fluvial» (instrumento que permitirá la gestión participativa del agua), las acciones de prevención de inundaciones iniciadas a uno u otro lado de la frontera.

2.9.5 Otros proyectos, como Eurotas o las estrategias transfronterizas para el Danubio o el mar Báltico, se proponen desarrollar metodologías comunes para distintos países en la gestión del riesgo de inundaciones a largo plazo y en previsión en tiempo real de las inundaciones o en materia de preservación de los manantiales de agua dulce.

<sup>(8)</sup> DO C 182 de 4.8.2009, p. 46 DO C 97 de 28.4.2007, p. 12 DO C 80 de 30.3.2004, p. 29.

<sup>(9)</sup> WWF/Usine Nouvelle 21.10.2010.

<sup>(10)</sup> (Durante años, Sanofi Aventis, situada en Ivry (Francia), ha derramado contaminantes en las redes de saneamiento de la SIAAP, entre ellos benceno, producto altamente cancerígeno, debido a balsas de retención demasiado reducidas).

<sup>(11)</sup> DO C 195 de 18.8.2006, p. 20.

2.9.6 Parece por tanto posible, necesario y adecuado definir iniciativas de colaboración a escala de las entidades locales que sean después apoyadas política y financieramente por la Unión Europea.

### 3. El lugar y el papel de los entes locales y de la sociedad civil

Se pueden enumerar diferentes ámbitos en los que los ciudadanos europeos se ven directamente afectados por la integración de una política europea del agua:

#### 3.1 Impacto de la gestión del agua y de las catástrofes sobre la población

3.1.1 La escasez del agua, los períodos alternos de sequía prolongada e inundaciones, o incluso los casos de contaminación del agua, entrañan graves consecuencias y problemas económicos y sociales y pueden dar lugar a la extinción de actividades económicas (entre otras, de la agricultura), a la destrucción del empleo y, por tanto, a un éxodo de la población y al declive de los territorios.

3.1.2 Es esencial luchar contra la contaminación química del agua. De ello depende la salud de las especies y de los seres humanos, ya que implica la transmisión de elementos químicos a través de la cadena alimentaria. Es importante revisar regularmente la lista de contaminantes cuya utilización está prohibida o limitada, tal como prevé la Directiva sobre sustancias prioritarias. Para ello es necesario trabajar en colaboración con los agricultores, la industria y las asociaciones medioambientales a fin de limitar la utilización de nuevos productos y fijar los umbrales de utilización, tal como se subraya en los dictámenes precedentes del CESE <sup>(12)</sup>.

#### 3.2 Diferentes usos del agua

3.2.1 Los sectores industriales, turísticos y agrícolas se ven afectados por la explotación de los recursos del agua, así como por su contaminación. La creciente urbanización de las zonas fluviales o marítimas ejerce igualmente presiones sobre este medio frágil. En la Unión Europea, la producción de energía representa el 44 % del total de la utilización del agua, y se destina principalmente a refrigeración. El 24 % del agua se utiliza en agricultura, el 21 % para el abastecimiento público y el 11 % para fines industriales. Sin embargo estas cifras ocultan una utilización que varía según las regiones. En Europa meridional, por ejemplo, la agricultura representa más de la mitad de su utilización y alcanza el 80 % en algunas regiones, en tanto que en Europa occidental más de la mitad del agua captada se dedica a la producción de energía y a la refrigeración <sup>(13)</sup>.

3.2.2 Las relaciones de dependencia existentes entre la gestión de los recursos del agua y la producción de electricidad están empezando a conocerse, y deberían dar pie a una reflexión por parte de la Unión Europea. Una cantidad muy escasa del agua utilizada para la producción de energía se consume, pero en su mayor parte se desecha finalmente a una temperatura más elevada. Es mucho lo que nos jugamos para preservar

los sistemas acuáticos. Si bien existen tecnologías que permiten reducir la cantidad de agua utilizada para producir electricidad o recuperarla eficazmente, no siempre se utilizan debido al sobre coste que suponen. Por consiguiente, no basta con estimular económicamente la I+D en lo referente a este tema y con fomentar el recurso a nuevas tecnologías, sino que además se debe abordar la reflexión sobre las inversiones y la durabilidad de su rendimiento integrando sus diferentes aspectos: medioambiental, social y económico.

3.2.3 La utilización de tierras agrícolas y la planificación urbana podrían tener importantes consecuencias sobre la escasez del agua. Una utilización sin control agravará la explotación de las aguas subterráneas o superficiales y podría llevar aparejadas alteraciones irreversibles del entorno, creando un ciclo de evoluciones socioeconómicas inviables, lo que implicaría riesgos para la seguridad alimentaria, energética y para la estabilidad social. Varios humedales importantes, bosques o llanuras inundables naturales han sido desecados y embalsados, se han realizado obras de regulación y de canalización para sostener la urbanización, la agricultura, hacer frente a la demanda de energía y protegerse contra las inundaciones <sup>(14)</sup>. Es necesario que las futuras políticas urbanísticas tengan en cuenta los condicionantes que se relacionan con el agua.

#### 3.3 Controlar la demanda y proponer una oferta duradera y sostenible

3.3.1 En la demanda de agua por parte de los hogares interviene toda una serie de factores: el tamaño de la población y de las familias, la urbanización, el turismo, el nivel de renta, la tecnología y el comportamiento de los consumidores. Por otra parte, las «fugas» que se producen en las redes de distribución y suministro desempeñan un papel clave para determinar la cantidad de agua que llega al usuario final. Es preciso reducir su nivel allí donde sea necesario. Es necesario invertir en el mantenimiento y la mejora de las redes de distribución, pero también construir infraestructuras para el tratamiento de aguas ya utilizadas. En 2006 el 10 % de la población de la UE-25 no estaba todavía conectada a un sistema de recogida de aguas residuales, con diferencias importantes entre los países <sup>(15)</sup>.

3.3.2 El turismo puede incrementar considerablemente el consumo de agua, en particular durante los meses de vacaciones de verano y sobre todo en el sur, en la costa europea, o en las regiones ya sometidas a tensiones hídricas importantes. La sensibilización de los consumidores es esencialmente complementaria de las demás medidas tomadas en favor de la conservación de este recurso.

3.3.3 Normas e independencia: la reutilización para la agricultura de las aguas usadas puede representar un factor significativo en la gestión sostenible de este recurso y debe garantizarse en lo que respecta a la salud pública, del mismo modo que los demás recursos, mediante el establecimiento y el control de normas sanitarias, establecidas con transparencia por el legislador y controladas con toda independencia por entidades de control autorizadas o públicas.

<sup>(12)</sup> DO C 97 de 28.4.2007, p. 3.

<sup>(13)</sup> *Water Resources Across Europe — Confronting Water Scarcity and Drought* («Los recursos hídricos en Europa – Hacer frente a la escasez de agua y a la sequía»), informe de la Agencia Europea para el Medio Ambiente (ISSN 1725-9177, febrero de 2009).

<sup>(14)</sup> «L'environnement en Europe, état et perspectives 2010», Agencia Europea del Medio Ambiente, SOER 2010.

<sup>(15)</sup> SOER página 103 + informe AEE p.5 + Comunicado de Prensa de Eurostat de 2006.

### 3.4 La sociedad civil en las políticas europeas del agua

3.4.1 Ya antes de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 26.7.2010 <sup>(16)</sup>, el Consejo de la UE anunció el 22 de marzo de 2010 que los 27 Estados miembros de la UE reconocen el derecho al agua y al saneamiento, recordando que «todos los Estados tienen obligaciones derivadas de los derechos humanos en lo que se refiere al acceso a un agua potable» y reconociendo que «las obligaciones derivadas de los derechos humanos en lo que se refiere al acceso a un agua potable segura y al saneamiento están muy relacionadas con los derechos humanos individuales, como el derecho a la vivienda, a la alimentación y a la salud».

3.4.2 El derecho de la sociedad civil a la información sobre los datos relativos al agua es esencial. En 1999 el Estado Federado de Berlín privatizó las empresas de gestión del agua en beneficio de Veolia y del conglomerado alemán RWE, lo que tuvo como consecuencia un incremento de los precios para los usuarios. Los contratos de delegación y las cláusulas suscritas entre las partes se mantuvieron en secreto. Una iniciativa popular permitió la organización del colectivo «*Berliner Wasser-tisch*», que logró reunir las suficientes firmas para abrir un procedimiento de referéndum popular. La votación popular fue favorable –con un 98 % de votos favorables y una tasa de participación del 27 %– a la publicación y posterior anulación de los contratos secretos. A raíz esta iniciativa, los extractos publicados de los contratos revelaron que los accionistas de ambas sociedades garantizaban sus beneficios mediante un sistema de compensaciones. El Estado Federado de Berlín (gracias a sus fondos públicos) garantizaba así los beneficios de las empresas en los años en que no se alcanzaban las cantidades fijadas por las cláusulas secretas. Cada vez más a menudo, los entes locales de Europa aprovechan la expiración de los contratos de concesión a sociedades privadas para «re-municipalizar» los servicios de agua. No obstante, algunos municipios –y

no lo menos importantes– se han encontrado cautivos de contratos aprobados en tales condiciones iniciales y jurídicamente desiguales que se han visto obligados a mantener a los operadores privados en participación <sup>(17)</sup>. Podría garantizarse la mejora de las condiciones de transparencia de las delegaciones de servicios públicos o de interés general y su reversibilidad si se examinan, entre otros, los siguientes aspectos:

- la gestión del agua: reinversión de los beneficios en el mantenimiento y la modernización de las redes
- las características de las inversiones, que aunque son onerosas y afectan a la entrada en el mercado tanto privado como público, no deberían conducir a situaciones de monopolio o de cártel;
- la financiación de las grandes sociedades privadas de agua está constituida mayoritariamente por financiaciones públicas <sup>(18)</sup>;
- condiciones de trabajo, de empleo y de seguridad de las plantillas; se necesitan y se necesitarán mujeres y hombres en número suficiente, formados y cualificados, que se beneficien de un único estatuto público de operarios del agua, saneamiento, control, represión de las infracciones, investigación, etc. en el marco de un estatuto del trabajador que ofrezca todas las garantías para garantizar el conjunto de las misiones en toda su diversidad y a todos los niveles;
- información y consulta a los usuarios; los consejos económicos y sociales, allí donde existen, constituyen un recurso valioso debido a su representatividad, su experiencia y su capacidad para organizar audiciones públicas.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas «El derecho humano al agua y al saneamiento» [http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA\\_Resolution\\_HR\\_to\\_Water.pdf](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf).

<sup>(17)</sup> Public Citizen, «*Campagne de l'eau pour tous*», 2007. «Veolia Environment: Un profil d'entreprise» Informe especial de Public Citizen en el marco de campaña Agua para Todos» (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>) y El contrato secreto de privatización del agua se publicó en el diario berlinés Die Tageszeitung (TAZ) en su edición del sábado 30 de octubre de 2010 <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung/>.

<sup>(18)</sup> <http://www.psir.org/reports/2010-W-EWCS.doc>.



## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la UE, sus relaciones con Asia Central y la contribución de la sociedad civil»

(2011/C 248/08)

Ponente: **Jonathan PEEL**

En su Pleno de los días 15 y 16 de septiembre de 2010, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«El papel de la UE, sus relaciones con Asia Central y la contribución de la sociedad civil».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 112 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones, el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A diferencia de lo que ocurre en Europa, entre los cinco Estados de Asia Central no existe un verdadero sentimiento de afinidad regional. El Comité insta a la Comisión y demás instituciones de la UE a continuar trabajando para crear un sentimiento mucho más profundo de identidad e integración regionales, alentando a cada uno de los países a colaborar más estrechamente con sus vecinos para reducir los problemas étnicos y fronterizos y abrir las puertas a un desarrollo económico y social más amplio y sostenible.

1.1.1 El Comité está firmemente convencido de la acuciante necesidad de una estrategia de la UE completa, cohesiva y coordinada para desarrollar y establecer contactos efectivos entre la sociedad civil de la UE y la de Asia Central. En estos momentos el contacto es muy reducido. Para empezar, hace falta una representación diplomática de la UE mucho más nutrida.

1.1.2 Es importante aprovechar al máximo todos los conocimientos que atesoran las instituciones de la UE, atendiendo también al espíritu del artículo 11 del Tratado de Lisboa, y por ello pedimos al Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que, siempre que sea posible, recurra a este Comité (especialmente para la creación de capacidades) y a su experiencia en otras zonas (los Balcanes, América Latina).

1.1.3 En consecuencia, recomendamos la creación de un mecanismo formal a través del SEAE en el que esté presente el CESE, en primer lugar para determinar con más claridad quiénes son los principales interlocutores de la sociedad civil en cada país, incluidas las empresas y los sindicatos independientes, y en segundo lugar para contribuir a detectar las nuevas organizaciones que estén surgiendo en la sociedad civil y ayudarlas en su desarrollo. Para ello sería oportuno que una pequeña delegación del CESE visitara Asia Central.

1.1.4 El Comité respalda sin reservas el proceso de diálogo sobre los derechos humanos de la UE, un proceso bien estructurado que supone uno de los primeros resultados positivos de la Estrategia de la UE para Asia Central, aunque expresa su profunda decepción por no haber participado en él hasta la fecha. Esta situación debe rectificarse con urgencia.

1.1.5 Los esfuerzos para establecer contactos más sólidos entre personas deben incluir el reforzamiento de los vínculos educativos y entre la juventud –la mayoría de la población tiene menos de 25 años– y que ambas partes recurran en mayor medida al Programa Erasmus Mundus. Al respecto deben facilitarse los visados para estudios, eximir de tasas a los estudiantes más dotados de Asia Central, promocionar los libros de texto en inglés, las escuelas de verano y las asociaciones entre universidades y escuelas secundarias.

1.2 Estrechamente relacionada con la promoción de una mayor participación de la sociedad civil está la cuestión, de más amplio alcance, de los derechos humanos. Es un asunto clave en el que Europa puede ofrecer –y ofrece ya– una asistencia efectiva a medida que los países de Asia Central continúan su camino independiente. Sin embargo, los puntos de atención concretos son un asunto para la negociación y la sensibilidad cultural. A pesar de que los problemas no se han resuelto, los cinco países han ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT (con dos excepciones que se detallan en el punto 5.4.1). Saber cómo y dónde puede Europa ayudar a Asia Central a cumplir estos y otros compromisos es una vía práctica para crear confianza mutua.

1.2.1 El Comité también apoya decididamente los avances hacia posibles acuerdos comerciales con cada uno de estos cinco países. En línea con otros acuerdos comerciales firmados recientemente por la UE, insta a que en todos los casos esté presente el foro de la sociedad civil para que se incluya el desarrollo sostenible y el Comité pueda una vez más compartir sus conocimientos.

1.3 En este sentido resultan especialmente importantes las difíciles cuestiones de la seguridad alimentaria, la seguridad del agua y el suministro energético. Recomendamos que la UE desempeñe un papel más activo para animar a los cinco países a que colaboren entre sí y aborden estos graves problemas con un planteamiento global. La Comisión debe determinar su grado de interrelación. Tanto en lo que se refiere a la seguridad del agua como a la alimentaria, Europa ha tenido experiencias positivas ayudando a otros países, experiencias que podría aprovechar para crear más confianza.

1.4 Para las futuras negociaciones comerciales, el Comité recomienda, como ya hizo en otras ocasiones <sup>(1)</sup>, que la Comisión utilice los 27 convenios que figuran en su sistema SPG Plus como base para desarrollar con Asia Central un comercio más general, no relacionado con la energía, junto con las medidas de asistencia técnica relativa al comercio que correspondan.

1.5 El Comité recomienda que el desarrollo de las relaciones de la UE con Asia Central se base en informar de manera precisa a la otra parte de las relaciones de la UE con Rusia, China y Turquía, aunque no a Irán mientras las sanciones sigan vigentes.

1.6 Los países de Asia Central tienen unas cuantiosas reservas energéticas que suponen para Europa una fuente de energía añadida y complementaria (no alternativa), aunque existen dificultades de tránsito y transporte. Es importante que la viabilidad de estas relaciones se base en razones de índole práctica y económica.

1.7 Asia Central no debe ser el punto de destino de las conexiones de transporte y tránsito de Europa, sino que debe verse como una estación de paso hacia China y otros lugares. Es preciso alinear los corredores de transporte propuestos por China y la UE. La antigua Ruta de la Seda debe desarrollarse como autopista comercial y energética.

## 2. Introducción

2.1 Pese a que Kazajstán es el noveno país más grande de la zona, los cinco países de Asia Central (Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Turkmenistán y Tayikistán) solo reúnen una población de unos 61 millones de personas, semejante a las del Reino Unido, Francia o Italia.

2.2 Es esencial saber que se trata de países nuevos, en buena parte en fase de formación. Aunque independientes y plenamente reconocidos, son el resultado de la desaparición de la URSS. En ninguno de ellos hubo un «movimiento nacional de liberación» de importancia. En todos ellos la antigua élite política soviética se convirtió en la nueva élite independiente. Sin embargo, este pasado compartido sigue siendo un factor positivo para alentar la cohesión regional, que es escasa y está muy lejos de tener la fuerza que se encuentra en Europa: se trata de un concepto que la UE está empezando a fomentar.

2.3 Por otra parte, tienen unas fronteras que no han elegido ni se deben a accidentes naturales, sino que fueron marcadas por otros. Se convirtieron en repúblicas de la URSS, lo cual provocó tensiones étnicas, como ha podido comprobarse recientemente en Kirguistán, con las presiones sobre la minoría uzbeka. Esto representa una gran oportunidad para que la UE ofrezca su experiencia ayudando en la resolución de tensiones nacionales.

2.4 Estos países también heredaron la economía planificada, un modelo que las élites que gobiernan ahora tienen interés en mantener. Esta parálisis subyacente se ha complicado con el renacimiento de viejas rivalidades estratégicas internacionales (entre otras causas, por la proximidad a Afganistán e Irán), pero que hoy se han hecho también económicas, algo crucial, por el descubrimiento de recursos energéticos naturales aún sin cuantificar, sobre todo petróleo y gas, este último especialmente en Turkmenistán.

2.4.1 En la zona se dan ya casos de paso del poder hereditario de una generación de una familia a otra (Kazajstán). La antigua infraestructura administrativa de la *nomenklatura* soviética se ha convertido hoy en una *nomenklatura* de clanes o familias. También en este caso los programas para la sociedad civil y la gobernanza de la UE pueden incluir medidas para fomentar una administración más neutral.

2.5 Antes de quedar bajo el dominio ruso en el siglo XIX, en Asia Central había una serie de territorios musulmanes ferocemente independientes, dirigidos por kanes o emires, de exóticos nombres (como Bokara o Jiva), pero también eran lugares a los que costaba llegar a causa de los enormes desiertos que los rodeaban. Tamerlán levantó un inmenso imperio con capital en Samarkanda, cuya población también desciende en parte de los ejércitos de Gengis Kan y la Horda de Oro. Debe reseñarse asimismo la marcada tradición científica de esta zona, sobre todo en astronomía, que nació con el observatorio creado por Ulugh Beg, nieto de Tamerlán, hacia 1428. Kazajstán continúa en la actualidad muy volcado en el programa espacial.

## 3. ¿Otra vez el «Gran juego»?

3.1 Pese a su inhóspita ubicación, Asia Central ha adquirido una enorme importancia estratégica, como ya se ha señalado. En una repetición del «Gran juego» del siglo XIX –cuando fue escenario del enfrentamiento de las ambiciones de británicos y rusos– seguramente es, aparte de Asia Oriental, la zona del mundo en la que es más obvia la amenaza de tantos grandes intereses.

3.2 Después de más de un siglo de dominación rusa, sigue habiendo una clarísima influencia **rusa** en la zona: el ruso es el idioma común, se mantienen fuertes los lazos económicos y Rusia cree que la zona queda naturalmente dentro de su ámbito de influencia. Kazajstán estableció una unión aduanera con Rusia (y Belarús) en 2010 y hay otros países que han mostrado un cierto interés. Para Kirguistán, el único miembro de la OMC de la región, supondría un problema. Uzbekistán y Turkmenistán, en cambio, son mucho más reticentes que los demás a restablecer los lazos con Rusia.

3.3 **China** también está muy implicada en cuestiones de desarrollo, lo cual se ha traducido formalmente en su integración en la Organización de Cooperación de Shangai (de la que también forman parte Rusia e Irán). China posee intereses energéticos estratégicos: en 2010 puso en marcha, en tiempo récord, un gasoducto desde Turkmenistán que pasaba por

<sup>(1)</sup> DO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

Uzbekistán y Kazajistán y que se conectará plenamente a la red energética nacional de China. Por otra parte, China tiene mucho interés en crear corredores estratégicos de ferrocarril y carreteras hacia el Oeste pasando por Asia Central, pero todavía no están alineados con los corredores de transporte europeos que van hacia el Este. Esta situación debe rectificarse. La antigua Ruta de la Seda, convertida ya en recorrido turístico, también podría desarrollarse como autopista comercial y energética rentable.

3.4 Irán y Afganistán tienen relaciones muy estrechas por compartir fronteras, hablar una lengua relacionada con el farsi (como Tayikistán) y por su reciente historia de integrismo islámico. El fervor religioso está férreamente controlado en todos los países de Asia Central, pero está intensificándose. La insurgencia islámica fue una de las causas de la guerra civil de Tayikistán, en los años noventa, que muchos temen que se pueda repetir. En cuanto a Irán, que sufre sanciones por la cuestión nuclear, las relaciones con Turkmenistán son especialmente importantes, y también en este caso se ha construido un gasoducto estratégico. El tráfico de drogas procedentes de Afganistán es un problema creciente, aunque el verdadero problema es su destino final en Occidente: reducir el mercado ilegal en Europa (y Estados Unidos) debe ser también parte de la solución, además de convencer a los funcionarios de la zona, pobres y fáciles de comprar, de que ataquen el tráfico de drogas.

3.5 **Turquía** también goza de influencia en la zona: hay que tener en cuenta que todas las etnias son turcas menos los tayikos y que sus idiomas están emparentados. Turquía se implicó fuertemente en la región tras el desmembramiento de la Unión Soviética, y, tras algunas dificultades iniciales, está recuperando su influencia. Turquía será también un punto esencial para las conducciones de energía hacia el Este.

3.6 **Estados Unidos** también está muy presente en la región, sobre todo por la guerra de Afganistán.

3.7 Así pues, todo esto nos obliga a plantearnos hasta qué punto debe implicarse la UE, teniendo en cuenta que ninguno de los Estados miembros de la UE tuvo colonias en la región. Las necesidades de Europa deben valorarse a largo plazo y teniendo muy en cuenta las relaciones generales de la UE.

3.7.1 La UE ya mantiene importantes negociaciones con Rusia y China, países con los que ha establecido una asociación estratégica. Las negociaciones para la adhesión de Turquía ya están en marcha, aunque los progresos son muy lentos. Sin embargo, la impresión sigue siendo que los vínculos de la UE con los países de Asia Central son totalmente independientes de esos otros países, algo que no tiene ningún sentido. El desarrollo de las relaciones de la UE con Asia Central debe basarse en informar de manera precisa a la otra parte de las relaciones de la UE con Rusia, China y Turquía. Del mismo modo, nuestras relaciones con Asia Central no deberían desarrollarse de modo que pusieran en peligro nuestras relaciones estratégicas con ningunos de estos socios clave. Mientras se mantengan las sanciones contra Irán será prematuro contar con este país, aun cuando también en este caso es preciso tener presente la ecuación Irán/Asia Central.

#### 4. Presencia de la UE en Asia Central

4.1 La UE lanzó su propia Estrategia para Asia Central en julio de 2007, por iniciativa de la Presidencia alemana. Suenan tanto paternalista, pero tienen que aumentar los bajísimos volúmenes de comercio. Aparte de Kazajistán, que en 2009 (y en 2007) representó el 0,9 % de las importaciones de la UE y el 0,5 % de las exportaciones, ningún país de la zona superó el 0,1 % del comercio de la UE. Pese a estas cifras, la UE sigue siendo un importante socio comercial para cada uno de los países, especialmente Kazajistán, que mantiene con la UE más intercambios comerciales que con Rusia y China.

4.2 Para la UE parece muy razonable mostrar gran interés por Asia Central, especialmente en el contexto de su programa para la Asociación Oriental y la Estrategia del Mar Negro, dos iniciativas en las que (además de Turquía) participan todos los demás países de la antigua Unión Soviética, excepto Rusia, con quien la UE está negociando una nueva relación estratégica independiente. Algunos Estados miembros de la UE, sobre todo Lituania y cada vez más Alemania, tienen ya lazos estrechos con Asia Central. Por otra parte, muchos creen que Azerbaiyán está más próximo a Asia Central que al Cáucaso por diversas razones, entre ellas la energía y la religión.

4.2.1 La energía es una cuestión esencial. Los países de Asia Central tienen unas cuantiosas reservas energéticas que suponen para Europa una fuente de energía añadida y complementaria, aunque existen dificultades de tránsito y transporte. Es esencial que la UE siga siendo realista en cuanto al potencial de suministro energético de la región y que la viabilidad de estas relaciones se base en razones de índole práctica y económica. Es importante para los países receptores que estas fuentes de energía natural se consideren más bien como un *complemento* y *diversificación* del suministro actual, que como posible suministro *alternativo* ni como moneda de cambio para influir en las relaciones con otros países de la región.

4.3 A pesar del tono optimista del informe de situación del pasado junio, los vínculos de la UE con los cinco países de Asia Central son llamativamente endeble. La UE solo tiene misión propiamente dicha en Kazajistán y ha abierto delegaciones recientemente en Kirguizistán y Tayikistán. En cuanto a Uzbekistán y Turkmenistán, la UE solo está representada a través de «Casas de Europa», cuyo personal está integrado sobre todo por asesores contratados. Según el CEPE <sup>(2)</sup>, hay dieciocho Estados miembros que tienen embajada en Kazajistán, diez en Uzbekistán y solo algunos en los demás. Únicamente Alemania y Francia tienen embajada en los cinco países; el Reino Unido en cuatro. Nueve Estados miembros no tienen ninguna representación. El éxito de la Estrategia de la UE para Asia Central dependerá de que la UE aumente notablemente su representación, pues ello será una primera prueba para el nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior, pese a sus estrictas limitaciones presupuestarias. La acción conjunta a través del SEAE en asuntos clave como los visados (al menos para los países del espacio Schengen) será una de esas pruebas.

<sup>(2)</sup> Centro de Estudios Políticos Europeos.

4.4 La UE ha negociado acuerdos de asociación y cooperación con los cinco países. Los firmados con Kazajistán, Kirguistán y Uzbekistán entraron en vigor en 1999, aunque el que existe con Uzbekistán se suspendió parcialmente entre 2005 y 2008, tras la masacre de Andiyán. El de Tayikistán (retrasado por la guerra civil) no se ratificó hasta 2009 y el de Turkmenistán aún está por ratificar, por problemas relacionados con los derechos humanos.

4.5 Kazajistán en particular está apareciendo como socio clave en la región, donde las relaciones de la UE progresan a muy buen ritmo, animadas por el creciente interés de ambas partes por estas relaciones. Sin duda Kazajistán es el país más accesible para la UE y su activa y acertada campaña para la presidencia de la OSCE <sup>(3)</sup> fue una señal inequívoca de su deseo de tener un papel de primer orden. Su incorporación a la unión aduanera con Rusia y Belarús y su evidente interés por convertirse en miembro de la OMC, tal vez junto con Rusia, son otras tantas pruebas del deseo de Kazajistán de participar en asuntos más amplios. Otra señal es el desarrollo de una notable clase de jóvenes empresarios, que quiere estudiar en el extranjero y a la que se anima a hacerlo, y también una creciente conciencia de la importancia y la presencia de la sociedad civil.

4.6 Aún no se detecta un deseo similar de más relieve internacional en Uzbekistán, que conserva un enfoque más cerrado y autoritario, igual que Turkmenistán. Uzbekistán parecía en un principio el candidato más probable a una estrecha relación con Europa, pero todo quedó en proyecto, sobre todo después de Andiyán y de la apertura de Kazajistán.

4.7 Kirguistán, muy inquieto por las revueltas étnicas en 2010, es, sin embargo, una sociedad más abierta, en la que tiene más peso la sociedad civil. Lo mismo puede decirse de Tayikistán, donde la presencia de la UE es bastante escasa. Tayikistán es más frágil: en los años noventa sufrió una encarnizada guerra civil que podría repetirse y se enfrenta a una crisis alimentaria.

## 5. El papel de la sociedad civil y los derechos humanos

5.1 El papel de la sociedad civil es intermitente y varía mucho en estos cinco países. Kirguistán disfruta del grado más elevado de participación de la sociedad civil, mientras que en Kazajistán y Tayikistán está desarrollándose el concepto de sociedad civil.

5.1.1 Sin embargo, la sociedad civil ha tenido un papel claro en el proceso de diálogo sobre los derechos humanos de la UE en estos tres países, un proceso bien estructurado que supone uno de los primeros resultados de la Estrategia de la UE para Asia Central. En este contexto han ido aumentando las reuniones anuales oficiales, con seminarios de la sociedad civil en los que han participado abogados comprometidos con los derechos humanos y ONG locales. Han asistido funcionarios de la UE y

se ha establecido una agenda normalizada. No obstante, no existen aún criterios eficaces para valorar los resultados.

5.1.2 El Comité respalda decididamente este proceso, aunque lamenta profundamente que el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) no haya considerado oportuno incluir en él al CESE. Instamos al SEAE a que rectifique lo antes posible, entre otros motivos porque hemos demostrado ser interlocutor en el diálogo y enlace con la sociedad civil en general y poseemos conocimientos prácticos y profundos y una experiencia ampliamente reconocida.

5.2 Este grado de aportación de la sociedad civil no tiene equivalente en Uzbekistán (donde las supuestas ONG estaban organizadas por el gobierno) ni en Turkmenistán, donde no existe una sociedad civil independiente.

5.2.1 Es importante recordar que antes de la independencia no existía el concepto ni había tradición de sociedad civil entendida como mediadora entre el Estado y los ciudadanos; tampoco existía nada semejante a una ONG. Los sindicatos, la comunidad, las asociaciones juveniles y profesionales formaban parte de la estructura estatal y recibían pocas influencias exteriores de cara a formar nuevas instituciones después de la independencia. Sin embargo, muchas sí han adoptado desde entonces una línea más independiente, al mismo tiempo que surgían las empresas estatales privatizadas, los sindicatos y las asociaciones profesionales independientes, sobre todo en Kazajistán y Kirguistán, y en Tayikistán en menor medida.

5.2.2 En los años noventa nacieron las iniciativas de las comunidades rurales locales y los grupos de autoayuda, basados en las comunidades locales tradicionales y en los grupos *hashar* o *ashar* (grupos voluntarios de trabajo para la comunidad), entre otras cosas para responder a la desaparición de los sistemas soviéticos de bienestar social, aunque son muy distintos de las ONG reconocidas internacionalmente. Ciertamente nacieron ONG al uso, pero en buena medida se limitaban a las grandes zonas urbanas y a menudo dependían mucho de la ayuda económica exterior (también llegada de Estados Unidos). Cada país avanzó a su manera y afrontó distintos problemas, aunque después de las llamadas revoluciones de colores en Georgia, Ucrania y Kirguistán, las ONG (que para muchos eran algo ajeno y estaban demasiado bien pagadas en comparación con lo habitual en el país) quedaron muy limitadas en Uzbekistán y llegaron a desaparecer en Turkmenistán. Recientemente ha crecido la brecha entre el mundo urbano y el rural, como también lo han hecho la influencia y la actividad islámicas.

5.3 Al parecer, entre la sociedad civil de la UE y la de Asia Central existen escasas relaciones formales o contactos estrechos, lo cual no es de extrañar dadas las escasas relaciones interpersonales entre Europa y Asia Central. Si aspiramos a que la sociedad civil de Asia Central comparta nuestros valores o incluso a que se identifique con ellos, primero habrá que darlos a conocer y conseguir que se comprendan, pero nunca deberán imponerse. Kazajistán puede servir de puente para ello, pues tiene mejores contactos entre empresas y sindicatos.

<sup>(3)</sup> Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Es el único lazo político e institucional internacional entre Europa y los países de la antigua URSS.



5.3.1 El Comité cree que hay una acuciante necesidad de una estrategia de la UE completa, cohesiva y coordinada para desarrollar contactos con la sociedad civil de Asia Central. El Comité se halla en buena situación para intervenir en este contexto, y la pregunta clave es cuál será la mejor manera de alentar el diálogo y los contactos entre particulares, encontrar temas de interés común, conocer a los grupos que surgen en la sociedad civil y promover las mejores prácticas, a fin de llegar al establecimiento de un mecanismo más formal para cultivar un contacto efectivo con la sociedad civil.

5.3.2 Debe reconocerse el trabajo que desarrolla el Servicio de Acción Exterior (SEAE) en la región. Sin embargo, es esencial aprovechar al máximo todos los conocimientos que atesoran las instituciones de la UE y por ello, igual con el proceso de diálogo sobre los derechos humanos, pedimos al SEAE que, siempre que sea posible, recurra a este Comité (especialmente para la creación de capacidades) y a su experiencia en otras zonas.

5.3.3 Parece que hay tres vías idóneas para ello. En primer lugar, el propio Comité, con ayuda del SEAE, debe definir claramente quiénes serán sus principales interlocutores. Es preciso encontrar socios empresariales y sindicales verdaderamente independientes y sentar bases sólidas en los cinco países junto con otros socios relevantes de la sociedad civil. La Organización Internacional de Empresarios (OIE) no cuenta con ningún miembro de Asia Central, si bien tiene contactos en Kazajstán. Para ello (también para promocionar el presente dictamen) se recomienda que una pequeña delegación del CESE visite Asia Central.

5.3.4 En segundo lugar, es esencial detectar otras organizaciones de la sociedad civil que están desarrollándose y alentarlas y darles apoyo sobre el terreno a medida que se desarrollan. También en este caso pedimos al SEAE que cuente con el Comité cuando y donde sea apropiado.

5.3.5 El Comité también apoya decididamente los avances hacia posibles acuerdos comerciales con cada uno de estos cinco países. En línea con otros acuerdos comerciales firmados recientemente por la UE, recomendamos la creación con cada país de un foro de la sociedad civil, a fin de dar un carácter más formal a los vínculos con la sociedad civil organizada de la región, lo cual permitiría también compartir la experiencia del Comité en cuestiones de desarrollo sostenible con los representantes correspondientes de la sociedad civil.

5.3.6 En tercer lugar, deben fomentarse más los contactos e intercambios con la juventud en general y el uso del programa Erasmus Mundus para hacer más fuertes los vínculos educativos y aumentar la movilidad en ambas direcciones. Al respecto deben facilitarse los visados para estudios, eximir de tasas a los estudiantes más dotados de Asia Central, promocionar los libros de texto en inglés, las escuelas de verano y las asociaciones entre universidades y escuelas secundarias. Recibimos positivamente que se haya duplicado el presupuesto para estas

actividades hasta los diez millones de euros anuales pero recuerda que, como señala el informe de situación, la mayoría de la población de Asia Central tiene menos de 25 años (de forma que no conoció la era soviética).

5.3.7 La sociedad civil organizada tiene un papel clave a la hora de fomentar la cohesión y la integración regionales –tan importantes para crear un entorno económico y social en el que los mercados puedan operar efectivamente–, promover la creación de empleos dignos, desarrollar pymes, reforzar las infraestructuras locales y contribuir a reducir la pobreza, con el respaldo de unas instituciones sólidas y con unas competencias claras. La experiencia de la sociedad civil en los Estados bálticos, entre otras, resultará especialmente útil.

5.3.8 A su vez, para conseguirlo es preciso contar con la base del compromiso político, la paz y la seguridad, el Estado de Derecho, más democracia, buena gobernanza y estabilidad macroeconómica.

5.4 Sin embargo, estrechamente relacionada con la promoción de una mayor participación de la sociedad civil, sobre todo en Uzbekistán y Turkmenistán, está la cuestión de los derechos humanos, que avanza con terrible lentitud. Asia Central tiene una larga historia de regímenes autocráticos y ninguna tradición de derechos humanos, pero estos deberán tener cada vez más peso para que la UE y su sociedad civil puedan desarrollar unas relaciones de trabajo efectivas con Asia Central. Los derechos humanos definen Europa y su historia: son una cuestión clave en la que Europa, con toda razón, cree que puede ofrecer asistencia.

5.4.1 No obstante, los puntos de atención concretos son un asunto para la negociación y la sensibilidad cultural. Los cinco países han reconocido voluntariamente los derechos humanos universales al integrarse en Naciones Unidas y sus organismos asociados (como la OIT). A diferencia de muchos otros socios comerciales de la UE, los cinco países de Asia Central han ratificado los ocho convenios fundamentales de la OIT, excepto Uzbekistán el relativo a la libertad sindical (nº 87) y Turkmenistán el de la edad mínima (nº 138). Este último país no firmó el del trabajo infantil (nº 182) hasta noviembre de 2010 y Uzbekistán firmó el de la edad mínima en 2009. No obstante, el hecho de que se cumplan es otra cuestión. Por tanto, instamos a la Comisión a que, junto con la OIT, ponga más empeño en definir cómo y dónde puede Europa ayudar mejor a Asia Central a cumplir con estos compromisos.

5.4.2 Es una forma práctica de lograr confianza mutua. Aunque pueda discutirse que ningún derecho humano es más fundamental que otro, los problemas reales siguen siendo los que afectan a las libertades humanas básicas, al Estado de Derecho y a la libertad de reunión, asociación y expresión. La UE ya ha conseguido buenos resultados resolviendo acertadamente cuestiones como la discapacidad.

5.4.3 Pese a ello continúa habiendo graves preocupaciones y problemas, y los acontecimientos recientes en el norte de África recuerdan tanto la importancia de lograr una participación activa de la sociedad civil como la urgencia de resolver bien estos asuntos. El Comité desea desarrollar unos contactos sólidos y efectivos y unas buenas relaciones con la sociedad civil de Asia Central. Boicotear o imponer unas condiciones estrictas que dependan de los avances no son opciones realistas. La situación se ha comparado con la de Belarús, donde en enero de 2011, tras los disturbios a raíz de las elecciones a la presidencia, se prohibió a 158 altos cargos viajar a la UE y se bloquearon todas las cuentas bancarias que tenían en la UE, ejemplo que los cinco países deben tener muy presente.

5.4.4 En su dictamen sobre «Una Europa global»<sup>(4)</sup>, el Comité abogaba por que en los futuros acuerdos comerciales de la UE la Comisión aplique los 27 convenios (incluidos los ocho convenios fundamentales de la OIT) que figuran en el sistema SPG Plus. Es preciso repetir ahora este objetivo como base para desarrollar un comercio más general con Asia Central, no relacionado con la energía, junto con las medidas de asistencia técnica relativa al comercio que correspondan, fomentando al mismo tiempo la integración en la OMC. Sólo Kirguizistán es miembro de la OMC, aunque en la actualidad se acepta de manera general que su integración, en 1998, fue prematura.

5.5 En el anexo A se presenta un breve resumen de los problemas de derechos humanos existentes en cada uno de los cinco países.

## 6. Cuestiones medioambientales

6.1 El sistema SPG Plus incluye convenios medioambientales esenciales. En el caso de Asia Central resultan especialmente relevantes los problemas relacionados con la seguridad alimentaria, la seguridad del agua y el suministro energético, en los que corresponderá a la UE el papel esencial de conseguir que los cinco países se unan para afrontarlos conjuntamente. En la estrategia de la UE no está claro hasta qué punto están interrelacionados estos problemas, ya que el del agua se trata tanto en el capítulo energético como en el de la sostenibilidad medioambiental, y la seguridad alimentaria constituye un grave problema por sí solo.

6.2 La FAO incluyó en 2008 a Tayikistán entre los diecisiete países que padecen una crisis alimentaria, siendo el único de Asia. La seguridad del agua también es un problema gravísimo para toda la región, agudizado por el peligroso desecamiento del mar de Aral, los crecientes problemas que plantean los ríos que desaparecen y por el hecho de que el algodón es un cultivo que precisa grandes cantidades de agua. La experiencia de la UE en la ayuda a otros países debería servir en este caso también para crear más confianza en la zona de Asia Central.

6.2.1 Tayikistán y Kirguizistán tienen garantizado el suministro de agua casi todo el año (aunque la mala gestión y el deterioro de los sistemas de distribución producen muchas pérdidas y, en consecuencia, escasez), mientras que sus vecinos tienen poca agua, sobre todo Uzbekistán (que depende mucho del agua de otros lugares para sus campos de arroz y algodón, que siempre necesitan más agua, y para el consumo humano). Tayikistán, a su vez, tiene recursos muy limitados de otras formas de energía, pero sobre todo tiene el problema de la falta de seguridad alimentaria. Depende mucho de sus vecinos tanto para la energía como para los alimentos.

6.2.2 En 2008 se calculaba en más de dos millones el número de personas (más de un tercio de la población) que sufrían inseguridad alimentaria y que 750 000 padecían «inseguridad alimentaria grave». El 64 % de la población vive por debajo del umbral de pobreza y solo el 7 % de las tierras son aptas para la agricultura.

6.2.3 Por desgracia, Uzbekistán y Tayikistán no tienen buenas relaciones de vecindad, lo que provoca un círculo vicioso de pobreza en ambos países, que prohibieron la exportación de energía y agua al otro país, incluida el agua para la generación nacional de electricidad, que en Dusambé, en pleno y duro invierno, solo gozaba de suministro dos horas al día.

6.3 Aquella crisis demostró la importancia de una estrategia global que abarque el uso ecológico de los recursos naturales, la reducción de la pobreza y, por encima de todo, la seguridad alimentaria para promover el crecimiento económico sostenible de toda la zona de Asia Central. Pese a todo, el Comité se felicita de que la UE se haya comprometido ya claramente a ayudar a Tayikistán y sus vecinos a remontar estas crisis.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> COM(2006) 763 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur: la contribución de la sociedad civil organizada»**

(2011/C 248/09)

Ponente: **José María ZUFIAUR**

El 16 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*«Hacia un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur: la contribución de la sociedad civil organizada»*

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 89 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la culminación –si se superan los escollos existentes en materias como la agrícola, la propiedad intelectual y el desarrollo sostenible– de un Acuerdo de Asociación (AA) entre MERCOSUR y la UE ofrecería enormes posibilidades y beneficios de todo tipo para ambas partes, en un contexto caracterizado por un profundo cambio en el protagonismo de los actores globales, de desafíos mundiales de tipo geoestratégico, medioambiental, social, energético y de gobernanza, y ante la necesidad de abordar con urgencia profundas reformas del modelo de desarrollo como medio para superar una crisis sistémica sin parangón tras la acontecida en los años treinta del siglo pasado.

1.2 El CESE considera que un Acuerdo sólo será posible si es equilibrado, beneficia a las dos partes y no sacrifica a ningún sector (como el agrícola o el industrial), región o país. En ningún caso puede el AA basarse en un mal acuerdo. En este sentido, pide a las partes negociadoras que tengan la voluntad política necesaria para hacer posible el Acuerdo de Asociación y el máximo empeño para superar las diferencias que afectan, especialmente, al pilar básico del Acuerdo de Asociación, a saber, las cuestiones comerciales. Para ello pide que se utilicen todas las fórmulas y mecanismos que puedan coadyuvar a tal fin: reconocimiento de asimetrías, medidas de acompañamiento y compensación, establecimiento de excepciones, planes de desarrollo para apoyar a los sectores más afectados, promoción de inversiones, políticas de innovación, cláusulas compensatorias, transitorias y evolutivas. Sería necesario, además, implicar a todas las políticas de la UE en las medidas de acompañamiento.

1.3 En todo caso, el CESE insta a las partes negociadoras y, en particular, a la Unión Europea, a que sopesen el gran coste político, económico y de oportunidad que supondría un no acuerdo.

1.4 Para el CESE es esencial que el AA sea ambicioso y abarque todos los aspectos de las relaciones entre la UE y Mercosur. En este sentido, es importante abordar los obstáculos reales que afrontan las empresas mediante la armonización de la regulación y las repercusiones sobre las barreras no comerciales. Específicamente, el AA habría de recoger una dimensión social,

laboral y medioambiental que afecte al conjunto del Acuerdo. Tal dimensión debería garantizar relaciones económicas acordes con los objetivos sociales y medioambientales de lo pactado y que no menoscaben las normas y garantías que regulan el desarrollo sostenible. Deberá reflejar, al tiempo, el compromiso de las partes con las normas fundamentales en materia de derechos sociales y laborales, incluyendo Declaraciones Internacionales, como las de la OIT, que determinan que la violación de los principios y derechos en el trabajo no pueden utilizarse como ventaja comparativa legítima en el comercio internacional.

1.5 El CESE demanda que tanto el Foro Consultivo Económico-Social del Mercosur (FCES) como el propio CESE, en cuanto organismos representativos de la sociedad civil de ambas regiones, sean implicados en el curso de las negociaciones, en las evaluaciones de impacto del AA y en las propuestas derivadas de las mismas (para el CESE es imprescindible analizar a priori el impacto de un potencial AA y establecer mecanismos para verificar ex post el cumplimiento y la evolución de las cuestiones pactadas), en el establecimiento de un capítulo específico dentro del Acuerdo referido a la dimensión social, laboral y medioambiental, y en la participación en el Acuerdo, una vez suscrito, mediante la creación de un Comité Consultivo Mixto integrado por ambos organismos representativos de las sociedades civiles organizadas de las partes <sup>(1)</sup>.

## 2. Introducción

2.1 Las negociaciones mantenidas entre la UE y el Mercosur para establecer un Acuerdo de Asociación (AA) se estancaron en 2004 debido a importantes divergencias entre las partes sobre acceso a los mercados y respecto a las expectativas de cada uno en cuanto a los resultados de la Ronda de Doha para el Desarrollo (RDD). En contactos informales entablados en 2009 se constataron cambios de posiciones que llevaron a las partes a la conclusión de que se habían creado nuevas posibilidades de acuerdo y permitieron que la Cumbre ALCUE de mayo de 2010 tomara la decisión de reanudar las negociaciones. Debía tratarse de un AA ambicioso que incluyera en la dimensión

<sup>(1)</sup> Véase en este sentido la Declaración de Asunción sobre las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, firmada por el FCES y el CESE el 22 de marzo de 2011, [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011\\_decl\\_es.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_es.pdf).

comercial no sólo el comercio de mercancías, sino también servicios, inversiones, contratación pública, propiedad intelectual (incluidas las denominaciones geográficas), facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio y desarrollo sostenible, competencia o instrumentos para la defensa del comercio.

### 3. Potencialidades y oportunidades del AA

3.1 Con una población de más de 700 millones de personas y más de 84 000 millones de euros al año en intercambios comerciales, la concreción de un AA entre la UE y el Mercosur permitiría la constitución de un gran espacio de integración económica, lo que podría redundar en efectos beneficiosos para ambas partes y generar externalidades positivas, especialmente para el resto de América Latina.

3.2 La UE, en su conjunto, es la primera economía mundial y el bloque del Mercosur se sitúa entre las seis mayores economías del mundo. Asimismo, constituye un espacio de gran vitalidad, con elevadas tasas de crecimiento económico anual en los últimos años, llegando hasta el 7 % de Brasil y el 9 % de Argentina, Uruguay y Paraguay. Por otro lado, el Mercosur empieza a tener una base económica más diversificada, con un fuerte componente agroalimentario, pero también con una creciente base industrial dotada de apreciables recursos energéticos y tecnológicos.

3.3 La Unión Europea es el mayor socio comercial del Mercosur, por delante de los Estados Unidos. En 2010 la UE importó del Mercosur por un valor de cerca de 44 000 millones de euros y exportó más de 40 000 millones. Cabe subrayar que las exportaciones de la UE hacia el Mercosur ya igualan las exportaciones a la India y superan las exportaciones a Canadá o Corea del Sur. A su vez, las inversiones de la UE en el Mercosur superan a las que la UE tiene con China, India y Rusia juntas.

3.4 Las economías de las dos partes son en gran medida complementarias, lo que se refleja claramente en el perfil del comercio entre ellas, de manera que la UE exporta esencialmente bienes manufacturados, bienes de equipo, equipamientos de transporte y productos químicos, e importa productos alimentarios y energéticos. No obstante, los intercambios están evolucionando rápidamente en ambas partes: la UE, por ejemplo, ha aumentado sensiblemente sus exportaciones de productos agrícolas elaborados y, a su vez, en 2007-08 las empresas brasileñas han invertido más en Europa que las europeas en Brasil. La consecución de un Acuerdo de Asociación tendría, por ello, un enorme potencial de creación de riqueza.

3.5 Un AA con Mercosur permitiría a la UE estrechar los lazos económicos y geopolíticos con un socio estratégico. Por la vía de un acuerdo birregional la UE se adelantaría a otros competidores internacionales como Estados Unidos y China. Además, el AA reforzaría la Asociación Estratégica con Brasil -que excluye el tema comercial-, país con una especial relevancia en la conformación geopolítica de las relaciones internacionales porque forma parte de los dos principales mecanismos que coordinan los intereses de las economías emergentes: los BRIC

y los IBSA <sup>(2)</sup>. Todo ello redundaría en una mayor integración sudamericana, primero, y latinoamericana después, en un continente que posee cruciales reservas de energía, alimentos y agua, tres recursos que serán vitales en el siglo XXI. En conjunto, el AA podría contribuir a atenuar la devaluación económica y geopolítica del Atlántico frente al Pacífico.

### 4. Obstáculos y debilidades del Acuerdo de Asociación

4.1 Las innegables ventajas que podría acarrear un AA entre la UE y el Mercosur no hacen desaparecer, sin embargo, las dificultades que entraña un acuerdo de esta naturaleza, y que pueden resumirse en las cuatro siguientes: 1) la complejidad de la agenda negociadora, es decir los contenidos comerciales del Acuerdo; 2) las debilidades estructurales que afectan a la integración del Mercosur y que condicionan el libre comercio; 3) la dimensión social y medioambiental del AA; 4) el grado de voluntad política de las partes para llegar al Acuerdo y, por consiguiente, la disposición a expresar todas las posibilidades de utilización de mecanismos compensatorios, dentro y fuera del acuerdo, para poder alcanzarlo. Los dos últimos apartados se desarrollan, respectivamente, en los puntos 5 y 7 del dictamen.

4.1.1 **En las cuestiones comerciales** las dificultades están bastante bien identificadas. Desde la perspectiva europea, se centran en el sector agroalimentario de los países del Mercosur, como señalan los recientes análisis de impacto de la Comisión <sup>(3)</sup>. En particular, se teme un fuerte impacto negativo en sectores como el azúcar, la carne de vaca, pollo y cerdo, frutas y hortalizas. También se considera que existe un excesivo proteccionismo para los bienes industriales (automóviles, productos químicos) e incluso para algunos productos agrícolas transformados (incluido el vino); riesgo de incumplimiento de las normas de protección de las denominaciones de origen; nivel relativamente bajo de exigencia de las normas de seguridad alimentaria y de protección del medio ambiente; falta de plena transparencia en los contratos públicos. Tras las últimas rondas negociadoras la posición de las partes es más propicia al acuerdo en temas como comercio y desarrollo sostenible y en las cuestiones relacionadas con las normas de origen.

4.1.2 Vista desde la perspectiva de Mercosur, el punto más relevante es también el agrícola. En 2004, la oferta europea contemplaba liberalizar -una vez finalizados los períodos transitorios el 86,25 % de las importaciones totales de los bienes agrícolas. Probablemente, en esta ocasión el umbral de la negociación se sitúe en un nivel superior. La posibilidad de fijar cuotas hace más posible la negociación. A su vez, los riesgos señalados por los sectores agropecuarios europeos se podrían mitigar si la negociación del AA incluye la exigencia de un razonable cumplimiento de los mismos estándares -medioambientales, de seguridad alimentaria, de bienestar animal, etc.- tanto en la producción europea como para la importada desde el Mercosur. Por otra parte, el AA no debería aumentar la dependencia alimentaria en la UE y habría de recoger los instrumentos necesarios para evitar un modelo de agricultura intensiva y poco sostenible. En cuanto a los productos industriales, donde las barreras son menores, el entendimiento parece

<sup>(2)</sup> BRIC: Brasil, Rusia, India y China. IBSA: India, Brasil y Sudáfrica.

<sup>(3)</sup> Dirección General de Agricultura y Centro común de investigación de la Comisión Europea, abril de 2011.



más posible como ha sucedido, por ejemplo, en el Acuerdo de la UE con Corea del Sur sobre la industria automotriz. Finalmente, otros temas, como la propiedad intelectual, que son especialmente sensibles para algunos países de Mercosur, como Brasil, podrían ser objeto de cláusulas evolutivas o transitorias, en base a lo establecido en la OMC. En este sentido, el CESE considera que se podría elaborar, entre otras iniciativas, un Programa sobre propiedad industrial que impulse la transferencia tecnológica y sirva para implantar un sistema de patentes válido entre la UE y el Mercosur, susceptible de ser ampliado a toda la región latinoamericana.

4.1.3 El CESE considera que, pese a las dificultades, existen mejores condiciones que en ocasiones anteriores para lograr, en su conjunto, un acuerdo equilibrado que beneficie a ambas partes y que no se realice a expensas de ningún sector, región o país (\*).

4.2 **Las debilidades estructurales del Mercosur** han constituido, históricamente, una notable dificultad para el AA. Entre las mismas caben destacar la insuficiencia de redes y estructuras comunes, en un territorio que tiene una superficie tres veces superior a la UE; el bajo nivel de comercio intrarregional (15 % en Mercosur, 45 % en el TLCAN, 66 % en la UE) y el predominio del comercio extrarregional; una unión aduanera incompleta; la limitada coordinación de las políticas macroeconómicas; y la debilidad de las instituciones regionales.

4.2.1 A lo largo de estos últimos años, sobre todo a partir de 2003 -como consecuencia del impulso de lo que en aquel entonces parecía la posibilidad inminente de alcanzar un acuerdo entre la UE y el Mercosur-, el proceso de integración regional del Mercosur ha conocido un fuerte relanzamiento, con iniciativas como la incorporación de políticas comunes en áreas como la energía, la explotación de recursos gasísticos y petrolíferos o la creación de infraestructuras de comunicación, la firma de una política automotriz común entre Argentina y Brasil, o la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM). También se ha aprobado un Plan Estratégico para la Superación de las Asimetrías en el mercado interior y se han adoptado medidas de trato preferencial y diferenciado a favor de Paraguay y Uruguay.

4.2.2 A su vez, en el año 2000 los Gobiernos del Mercosur crearon el Grupo de Monitoreo Macroeconómico, encargado del seguimiento de un conjunto de parámetros de convergencia macroeconómica y de la elaboración de metodologías comunes para su utilización.

4.2.3 Todo ello ha contribuido a expandir el comercio intrarregional, mejorar la calidad de su producción y captar nuevos flujos de inversión extranjera directa.

4.2.4 En los últimos años, asimismo, el Mercosur ha ido adquiriendo una dimensión política más fuerte: ha creado tribunales arbitrales y de revisión, ha pasado de una Secretaría administrativa a una Secretaría técnica, ha firmado un Protocolo

de Derechos Humanos, ha creado un Parlamento del Mercosur (PARLASUR) y ha designado a su primer Alto Representante General. No obstante, el proceso económico de integración es todavía débil, los conflictos comerciales muy numerosos y la institucionalidad todavía incipiente.

4.2.5 Mención especial merece el hecho de que, finalmente, en agosto de 2010, el Mercosur aprobó un nuevo Código Aduanero Común (con casi 200 artículos), lo que implica la eliminación del doble arancel externo común (AEC) que pagan los productos que circulan de un país a otro. Ello obliga a adoptar una política comercial común y a armonizar otros elementos como los regímenes especiales de importación o los instrumentos de defensa comercial. También exigirá la interconexión de los sistemas informáticos de gestión aduanera y la creación de un mecanismo de recaudación y distribución de los ingresos del AEC. Tales avances en la unión aduanera son un factor de gran importancia para facilitar las negociaciones entre la UE y el Mercosur.

4.2.6 La consecución de un AA puede acelerar todo este proceso de mayor integración económica del Mercosur, de regulación de su mercado interno y de reforzamiento de la institucionalidad del bloque.

## 5. Impacto del Acuerdo de Asociación y medidas compensatorias

5.1 Por encargo de la Comisión Europea, se ha realizado un estudio sobre el impacto de la liberalización del comercio entre la UE y el Mercosur, tanto sobre el conjunto del AA como sobre tres sectores específicos: agricultura, automotor y forestal. El estudio analiza tanto los posibles efectos positivos como los negativos del AA y propone medidas y recomendaciones para potenciar los unos y prevenir o reducir todo lo posible los otros, tanto en el ámbito general del Acuerdo como en el de los sectores analizados.

5.2 El CESE recomienda que las partes negociadoras tengan en cuenta tales medidas de acompañamiento tanto en los contenidos comerciales del Acuerdo como a través del componente de cooperación y de programas comunes entre la UE y el Mercosur. Igualmente, considera que las medidas pueden ser, entre otras cosas, elementos que el FCES del Mercosur y el CESE pueden integrar en la agenda de sus demandas en el proceso de negociación del AA.

5.3 El CESE entiende que, para facilitar el AA, éste podría incluir cláusulas evolutivas que posibilitaran la profundización y ampliación de algunas materias del acuerdo birregional en fases posteriores.

5.4 En las Evaluaciones de Impacto, en opinión del CESE, habría que dar mayor relevancia, por una parte, a la participación de expertos y de organizaciones del país socio del Acuerdo y, por otra, a la detección de riesgos sociales y medioambientales, riesgos que actualmente se entienden como un mero

(\*) Tal como apreciaron los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre UE-Mercosur de mayo de 2010.

complemento de la evaluación económica <sup>(5)</sup>, incluida la cuestión de la concentración de la riqueza, y su desigual distribución, que puede generar el Acuerdo.

## 6. La cuestión del desarrollo sostenible en el Acuerdo de Asociación

6.1 En opinión del CESE, el futuro Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur debe incluir, de manera transversal a todo el Acuerdo, una dimensión social, laboral y medioambiental como una parte integrante de un acuerdo destinado a respaldar el **desarrollo sostenible** en ambos bloques. Una dimensión que complete la dimensión económica y comercial del AA.

6.1.1 Con ello seguimos las tomas de posición oficiales de las instancias rectoras de la UE y de Mercosur <sup>(6)</sup> que respaldan que la liberalización de los intercambios comerciales vaya acompañada de compromisos y actuaciones en materia social y medioambiental.

6.1.2 En sintonía con ello, el CESE defiende que el AA debería establecer las premisas sociales y medioambientales que habrán de respetarse para que pueda producirse una relación comercial y económica que favorezca la cohesión económica y social, sea coherente en el marco de una estrategia de **desarrollo sostenible** y refuerce la competitividad del tejido productivo local (PYME, Economía Social y microempresarios) en atención a su capacidad de generar empleo.

6.1.3 El CESE entiende que la dimensión social y medioambiental afecta al conjunto del AA. En el componente comercial del Acuerdo, por su parte, consideramos que se debería recoger aspectos vinculados con la defensa de los derechos humanos, los derechos laborales, sociales y medioambientales y dedicar un apartado específico a las cuestiones relacionadas con «el comercio y el desarrollo sostenible» como, entre otras:

- Excluir los productos obtenidos ilegalmente (pescado, madera) de los flujos comerciales
- Incluir iniciativas de comercio justo o de Responsabilidad Social de las Empresas en los programas de comercio e inversión
- Establecer el compromiso de supervisar periódicamente el impacto de las relaciones comerciales en las cuestiones sociales y medioambientales
- No permitir la exención de las leyes de protección social o medioambiental con el fin de evitar ventajas indebidas en el comercio internacional
- Prevenir la deforestación.

<sup>(5)</sup> Evaluaciones de impacto en la sostenibilidad (EIS) y política comercial de la UE. E. Pichenot (DO C 218 de 23.7.2011, p. 14-18).

<sup>(6)</sup> Declaración de Buenos Aires de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del Mercosur, de julio de 2006. Consejos Europeos de febrero de 2005 y de 2006.

## 7. Los componentes estratégicos del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur

7.1 **Una decidida voluntad política** es imprescindible, primero, para concebir e impulsar el AA no sólo como un acuerdo de libre comercio, sino como un acuerdo estratégico más global, que aporte a ambas partes ventajas a largo plazo en materia de desarrollo, seguridad, procesos migratorios y desafíos medioambientales. Y, segundo, para utilizar todos los mecanismos que existen para tener en cuenta las asimetrías existentes entre ambas regiones, reducir los impactos negativos de la liberalización para algunos sectores, completar el desfase todavía existente en el proceso de integración en el Mercosur y establecer la participación social y la transparencia como claves de la negociación birregional.

7.2 El AA implica una gran oportunidad para avanzar hacia objetivos estratégicos globales, que interesan a ambas regiones.

7.3 En primer lugar, supondría una vía para tener una presencia política y económica internacional en un contexto en el que el poder económico y político se está desplazando desde el Atlántico hacia el Pacífico. El Mercosur no tiene acuerdos ni con Estados Unidos ni con las grandes potencias asiáticas, aunque tiene firmados tratados de libre comercio con Chile y con los miembros de la Comunidad Andina. Está, por otra parte, en trámite la incorporación al bloque de Venezuela. Fuera de la región sudamericana tiene acuerdos, incluidos algunos de libre comercio, con Sudáfrica, India, Pakistán, Turquía, Egipto, Marruecos e Israel. Por su parte, la UE tiene acuerdos bilaterales con México, Chile, Centroamérica, Perú, Colombia, Sudáfrica, el Caribe y Corea del Sur. En suma, un AA entre la UE y el Mercosur haría emerger un bloque birregional con gran peso específico en el nuevo escenario mundial.

7.3.1 De gran importancia resultaría igualmente el AA para avanzar en una mayor integración de toda la región latinoamericana. El Acuerdo tendría una gran capacidad de atracción para otros agrupamientos subregionales latinoamericanos y del Caribe, así como para países como México o Chile. Una «alianza estratégica» entre ambas regiones -entre los 27 Estados miembros de la UE y los 33 países de América Latina y el Caribe- tendría un peso importante en los organismos multilaterales. De igual manera, aumentaría la capacidad de influencia en el G-20 del que forman parte tres países latinoamericanos (Brasil, México y Argentina) y cinco europeos (Alemania, Francia, Reino Unido, Italia y España) además de la propia UE.

7.3.2 Finalmente, en el objetivo europeo de ser promotores mundiales de un medio ambiente protegido, la UE podría encontrar un aliado estratégico mediante el Acuerdo de Asociación con Mercosur. El medio ambiente es hoy una de las materias que más preocupa a los Estados, a los ciudadanos y al sistema multilateral. La UE está a la vanguardia de políticas y de tecnologías verdes. Para América Latina y, en concreto para el Mercosur, los recursos naturales son una de sus principales fortalezas, pero la región es también una de las más amenazadas por el cambio climático, entre otras cosas, por algunas prácticas de agricultura intensiva.

7.3.3 Para que este último objetivo pudiera tener el respaldo suficiente sería necesario que se incorporara un potente contenido sobre «energía, medio ambiente, ciencia y tecnología e innovación». Estos temas deberían ser prioritarios en el componente referido a la cooperación al desarrollo. El Sexto Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico de la UE ya llevó a cabo numerosos proyectos con los integrantes del Mercosur. En esta ocasión sería conveniente que dicha colaboración formara parte integrante del AA. La fuerte dotación del 7PM –50 000 millones de euros– podría contribuir poderosamente a ello.

## 8. La sociedad civil y el Acuerdo de Asociación

8.1 El CESE considera que el carácter interregional de la negociación y del contenido del AA es un elemento fundamental y diferencial de estas negociaciones y un punto de referencia para las relaciones económicas en un mundo cada vez más abierto a los intercambios comerciales.

8.2 El CESE reafirma los principios de transparencia y participación, tanto en el proceso negociador como en el desarrollo del AA. En este sentido, solicita tener información significativa durante el proceso de negociación y acceso a los negociadores en tiempo real para poder transmitirles las propuestas del FCES y del CESE.

8.3 Igualmente, el CESE demanda que se le implique en la elaboración de los estudios de impacto de modo que pueda realizar recomendaciones sobre las medidas orientadas a eliminar o reducir los impactos negativos del proceso de liberalización comercial, y solicita que se establezca, una vez firmado el

Acuerdo, un Observatorio de carácter técnico para analizar de manera permanente los impactos económicos, sociales y medioambientales del Acuerdo de Asociación y proponer medidas concretas.

8.4 En coherencia con las posiciones conjuntas del CESE y del FCES –y de los propios preacuerdos realizados durante las negociaciones anteriores a 2004– demandamos la constitución de un Comité Consultivo Mixto de la sociedad civil dentro del Acuerdo de Asociación, con una composición paritaria entre el CESE y el FCES y unas funciones consultivas preceptivas que abarquen todas las materias del AA, incluido el capítulo comercial y el seguimiento de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible.

8.5 El CESE considera imprescindible la inclusión en el AA de una dimensión social, en coherencia con un AA que va más allá de sus aspectos comerciales y que tiene por objetivo global el incremento de la cohesión social. En particular, en su impacto sobre el empleo, la protección de los intereses de las poblaciones locales y de los más desfavorecidos, la promoción y el respeto de los derechos humanos, la protección medioambiental, los derechos de los inmigrantes y de los trabajadores en general. Debería, en este sentido, incluir las Declaraciones Internacionales, como las de la OIT, que determinan que la violación de los principios y derechos fundamentales en el trabajo no pueden invocarse ni utilizarse como ventaja comparativa legítima en el comercio internacional. De tal manera que el futuro Acuerdo genere empleo de calidad, una mejora de las condiciones sociales de los trabajadores y contribuya de forma significativa a un mayor reparto de la riqueza.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El diálogo intercultural y los romà: el papel clave de las mujeres y la educación» (Dictamen adicional)

(2011/C 248/10)

Ponente: **Anne-Marie SIGMUND**

El 24 de febrero de 2009 el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29 A de las Normas de Desarrollo de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema

«El diálogo intercultural y los romà: el papel clave de las mujeres y la educación».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 127 votos a favor y 2 en contra el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité, en el marco de las propuestas del presente dictamen, adopta como principio para dirigir su acción la frase que cierra la Comunicación de la Comisión de 5 de abril de 2011 <sup>(1)</sup>.

1.2 Señala que a partir de ahora ya no deberían elaborarse más estrategias **para** los romà ni análisis **sobre** los romà, sino que habría que adoptar medidas de aplicación concretas **junto con** los romà o con las organizaciones que los representan.

1.3 El Comité está dispuesto, en el ámbito de sus competencias, a participar en tales medidas o, como ha hecho hasta ahora, a impulsar iniciativas en estrecha colaboración con las organizaciones romaníes (por ejemplo, audiencias, seminarios, etc.).

1.4 El Comité reforzará sus relaciones con las instituciones, organizaciones y organismos activos en este ámbito y velará por que se sigan dando nuevos pasos conjuntos <sup>(2)</sup>.

1.5 A juicio del Comité, el diálogo intercultural es un instrumento adecuado para la integración o la participación de los romà, así como para comprender mejor el papel que compete a las mujeres romaníes en este proceso, incluido el ámbito de la educación y la formación.

1.6 El Comité, en función de sus posibilidades –y también en el marco de sus redes activas– procurará participar en iniciativas in situ o ponerlas en marcha por cuenta propia.

<sup>(1)</sup> «Es hora de que las buenas intenciones se traduzcan en acciones concretas» (Comunicación de la Comisión - Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020, COM(2011) 173 final).

<sup>(2)</sup> Véase anexo: «Iniciativas, programas y estudios» ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337\\_additional-info.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf)).

### 2. Antecedentes y planteamiento

2.1 En su dictamen exploratorio de 9 de julio de 2008 <sup>(3)</sup> el CESE formuló una serie de recomendaciones para agilizar la integración de la minoría romaní en Europa. Recomendaba adoptar un procedimiento con un enfoque dual –consensuado entre la Unión y los Estados miembros– en relación con la educación y la formación de los niños romaníes y exhortaba a la Comisión a que aplicara una estrategia general y financiara campañas de sensibilización. Consideraba que la participación activa en el proceso de los representantes de los romà era la única alternativa viable.

2.2 La Comisión Europea hizo suyo este enfoque <sup>(4)</sup> y señaló que «*como destacó el Comité Económico y Social Europeo en 2008 <sup>(5)</sup>, el tratamiento de los problemas de los romaníes en todas las políticas europeas y nacionales pertinentes es la manera más prometedora de lograr su inclusión*».

2.3 En la base del presente dictamen adicional subyace el principio del diálogo intercultural, que promueve que ambas partes –en este caso la minoría romaní en Europa y la población europea no romaní– entablen un diálogo de manera voluntaria y libre de prejuicios. Este diálogo intercultural presupone el intercambio de puntos de vista, tanto sobre las semejanzas como sobre las diferencias en las tradiciones y las formas de vida, con objeto de alcanzar una mejor comprensión de la realidad cotidiana y esbozar soluciones viables.

2.4 En cuanto a su contenido, el presente dictamen convierte **la educación y la formación** en primer pilar –y a juicio del CESE en pilar prioritario– de la integración <sup>(6)</sup> y en este contexto aborda también el papel particular que compete a las mujeres en la integración de los romà.

<sup>(3)</sup> Dictamen exploratorio del CESE «Integración de las minorías - Los roma», punto 5.3 (DO C 27 de 3.2.2009, p. 88).

<sup>(4)</sup> Comunicación *La integración social y económica del pueblo romaní*. COM(2010)133 final.

<sup>(5)</sup> Dictamen exploratorio del CESE «Integración de las minorías - Los roma», punto 5.3 (DO C 27 de 3.2.2009, p. 88).

<sup>(6)</sup> En el marco de los cuatro objetivos esenciales de la integración formulados por la Comisión: acceso a la educación, derecho al empleo, acceso a la atención sanitaria, derecho a la vivienda, junto con los servicios universales que permiten la habitabilidad.



2.5 El Comité apoya la estrategia de la Plataforma Europea para la Inclusión de los Gitanos, en particular los diez principios comunes básicos de la integración de los gitanos establecidos en 2009 por la Plataforma (7).

### 3. Observaciones generales

3.1 Uno de los lemas más habituales utilizado para presentar el proyecto de integración europeo es el de «**unidad en la diversidad**». En este orden de cosas, los romà son un ejemplo meridiano de la diversidad cultural de Europa, faceta que se ve enriquecida adicionalmente por la circunstancia de que los romà (8) han incorporado también identidades culturales diferentes (9).

3.2 Desde 1999 (10) el Comité se declara partidario de una definición ampliada del concepto de cultura, que junto al arte, la tradición y el patrimonio cultural, englobe también la educación, la formación, la ciencia y la investigación, entre otras cosas. De esta manera, la educación y la formación adquieren también un rango particular en el diálogo intercultural, en especial con los romà.

3.3 A las declaraciones sobre el supuesto fracaso del multiculturalismo (11) el Comité opone el argumento siguiente: aunque algunas de las afirmaciones vertidas son válidas en algunos aspectos, pueden inducir a error dado que no son aplicables a una Comunidad Europea unida por unos valores básicos comunes (12).

3.4 De esta comprensión de la cultura como proclamación de valores comunes y un modo de vida compartido cabe concluir que la identidad europea se presenta en primer lugar como identidad cultural, tal como se sanciona en el artículo 2 del TUE, la denominada «cláusula de valores». Por consiguiente, el diálogo intercultural es el instrumento adecuado para aportar una contribución sostenible a la integración en general y a la de los romà en particular. A juicio del Comité, vale la pena prestar especial atención al concepto de **tolerancia**.

3.5 Tolerancia significa el derecho de los otros a ser diferentes y engloba tanto el ejercicio de este derecho como también su aceptación. Ello tiene la misma importancia para los romà como para la población no romaní. Pero en el diálogo intercultural la tolerancia tiene además un significado fundamental suplementario: no solo se refiere a la resolución, en el mejor de

los casos, de los actuales conflictos de normas, sino que también exige sensibilidad hacia la «otredad» y crea de este modo la empatía necesaria para la convivencia.

3.6 Las iniciativas de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo para mejorar la situación de los romà (13) son instrumentos notables para sentar los fundamentos y los programas de actuación legales y políticos; con todo, por su naturaleza son medidas «de arriba abajo» que, sin las correspondientes iniciativas «de abajo arriba» que debe emprender la sociedad civil -con el apoyo también, en el mejor de los casos, de las instancias públicas nacionales, regionales y locales-, están condenadas a no alcanzar el éxito que se pretende.

3.7 Desde esta perspectiva, el Comité acoge con satisfacción la reciente Comunicación de la Comisión, respalda en particular las afirmaciones de que ha llegado la hora de actuar y señala que esta urgencia de actuar afecta no solo a las instancias públicas nacionales, regionales y locales, sino también, y en especial, a las partes interesadas de la sociedad civil de ambos lados.

3.8 Hasta ahora las partes interesadas comunitarias e internacionales han desembolsado sumas considerables destinadas a la integración de los romà, para después comprobar que los logros no guardan relación alguna con la cuantía de las contribuciones aportadas. A juicio del Comité, esto también tiene que ver con el hecho de que, aunque en el nivel de la Comunidad ha habido y sigue habiendo numerosas iniciativas, conferencias y encuentros sobre el tema, tales actividades -también por falta de una participación suficiente de la población romà afectada y sus organizaciones in situ-, no obstante ser un éxito desde el punto de vista del contenido, siguen resultando poco satisfactorias en cuanto a la puesta en práctica de las medidas recomendadas.

3.9 En el marco de sus competencias, el Comité quisiera contribuir a eliminar el desfase que existe entre unas propuestas estratégicas de buena calidad y unas medidas de aplicación tácticas que no se corresponden con ellas. Por consiguiente, se esforzará en desempeñar su función de puente con los ciudadanos y, con la ayuda de sus redes y las organizaciones de sus miembros, contribuirá a aprovechar los actos que se organicen in situ para promover la disposición a aceptar los servicios ofrecidos y cumplir los compromisos asumidos.

### 4. El papel de las mujeres romaníes

4.1 De numerosos informes se desprende que en las familias romaníes la educación de los niños en edad preescolar está por regla general a cargo de las madres (14), mientras que tras la entrada en la escuela el padre también participa en la educación. La educación de las niñas, incluso una vez que han empezado la escuela, sigue siendo las más de las veces asunto de las madres. Sin embargo, dado que la etapa que más marca a los niños es principalmente la edad preescolar, es importante para todos

(7) 1. políticas constructivas, pragmáticas y no discriminatorias  
2. centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos  
3. planteamiento intercultural  
4. apuntar a la normalidad  
5. conciencia de la dimensión del sexo  
6. transmisión de políticas basadas en pruebas  
7. uso de instrumentos comunitarios  
8. participación de las administraciones regionales y locales  
9. participación de la sociedad civil  
10. participación activa de los romà.

(8) Entendido como concepto genérico habitual para designar a los romà, sinti, nómadas, gitanos, etc.

(9) Véase también a este respecto el dictamen del Comité de las Regiones CDR 178/2010 fin.

(10) Dictamen del CES «El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea» - DO C 329 de 17.11.1999, punto 5.2.1.

(11) El modelo de una «sociedad multicultural» no tiene valores generales de carácter vinculante y se representa en primera instancia como aglomeración de grupos que viven unos junto a otros.

(12) Véase: *Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft*, Goldmann Verlag, p. 181, de Bassam Tibi, profesor emérito de la Universidad de Göttingen.

(13) Véase anexo: «Iniciativas, programas y estudios» ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337\\_additional-info.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf)); Comunicación de la Comisión *Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020* (COM(2011) 173 final) y el informe de la diputada al PE Livia Járóka sobre la Estrategia de la UE para la integración de los gitanos (2010/2276(INI), (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP/TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//ES>).

(14) Conferencia «Yo soy una mujer romaní europea», 11 y 12 de enero de 2010, Atenas.

ellos que ya en casa se les prepare para la escuela. Por ello, es preciso adoptar medidas para interesar a las madres en la importancia de la educación y la formación de los niños, en particular de las niñas, y facilitarles orientación para que den una preparación concreta a sus hijos antes de la entrada a la escuela.

4.2 Estas medidas, no obstante, solo tendrán perspectivas de éxito cuando existan ofertas (sobre todo en el nivel local) que tengan en cuenta las diferentes tradiciones. A tal fin, las instancias públicas tienen la obligación de ofrecer programas de formación apropiados y evitar la segregación.

4.3 Además, será necesario poner en marcha programas de transmisión de competencias y conocimientos («*capacity building*») que capaciten a las mujeres romaníes para desempeñar realmente este importante papel.

4.4 En la familia romaní tradicional viven varias generaciones bajo un mismo techo: en los hogares también los abuelos ejercen influencia en la educación de los niños y en muchos casos influyen más que los padres; por ello, es también importante que participen los abuelos, que, sin duda, sirven como modelo a las generaciones futuras.

4.5 Si se logra aprovechar la fuerza transformadora de las mujeres romaníes para el futuro de sus hijos, se obtendrá también otro efecto suplementario: tales medidas e iniciativas concretas contribuirán a eliminar los estereotipos sobre las mujeres romaníes. Demasiado a menudo se las presenta como objetos, ya sea como víctimas de discriminación, de violencia doméstica o cualquier otro tipo de maltrato o menosprecio. Obviamente se trata de indicaciones importantes que no pueden ignorarse. Por esta razón, es también evidente que deben adoptarse medidas apropiadas contra este tipo de abusos. Sin embargo, al margen de estas consideraciones, el Comité estima también pertinente poner de relieve el papel activo que las mujeres romaníes desempeñan dentro de su comunidad y la importancia que pueden adquirir, más allá de los límites de ésta, como sujetos activos, es decir, como participantes en el diálogo intercultural.

4.6 El Comité apoyará las iniciativas que hagan justicia a la concepción que tengan las mujeres romaníes de su propio papel y, dentro de sus capacidades, contribuirá a que las mujeres de este colectivo tengan acceso a la información y al conjunto de instrumentos que puedan facilitarles el desempeño de su función para la integración de sus familias.

4.7 Por consiguiente, el Comité buscará oportunidades que le permitan, mediante su participación en actos locales, no sólo divulgar información concreta, sino también fomentar la voluntad de participar.

## 5. Educación y formación

5.1 El objetivo es garantizar la inclusión social de los grupos desfavorecidos de la comunidad romaní, sin que ello implique la pérdida de su identidad cultural como romà. Recibir una buena educación es extraordinariamente importante por dos motivos: en primer lugar, la educación puede y debe transmitir a los ciudadanos, mujeres y hombres por igual, valores fundamentales comunes que hagan posible que diferentes grupos étnicos puedan convivir sin fricciones. Uno de estos valores es también la apertura hacia otras culturas. En segundo lugar, la educación

puede ser un instrumento importante de integración, ya que, teóricamente, implica una interacción entre diferentes culturas. Aunque nunca es demasiado tarde para adquirir nuevos conocimientos y cualificaciones, es crucial comenzar a recibir una buena educación lo antes posible en la vida. Que los niños tengan una percepción adecuada de sí mismos y la conciencia del papel que están llamados a desempeñar en un grupo más amplio y, más tarde, en el conjunto de la sociedad es un factor clave de éxito en su vida ulterior.

5.2 Las medidas y políticas deberían aspirar a lograr un acceso equitativo a una educación de alto nivel para los romà y los demás grupos minoritarios y a garantizarlo una vez conseguido, ya que, a fin de cuentas, el objetivo es dotarlos de las competencias necesarias para el mercado de trabajo, incluyendo también las competencias sociales. Debe darse a las personas la posibilidad de organizar su vida de manera autónoma y actuar como ciudadanas y ciudadanos responsables conscientes de sus obligaciones y derechos y capacitados para ejercerlos.

5.3 No obstante, la no participación en el mercado de trabajo no sólo plantea un problema social, sino que tiene también repercusiones económicas considerables. En consecuencia, el gasto en educación y formación –pese a ser fundamentalmente un factor de coste–, por su propia naturaleza no debe considerarse solo un mero desembolso, sino que se trata sobre todo de una inversión racional con miras al futuro.

5.4 En el marco de su programa de educación y formación para niños romaníes, el Consejo de Europa ofrece también un programa de formación para mediadores y profesores de apoyo en la escuela, en el que participa igualmente la Comisión. El Comité se declara dispuesto a actuar como mediador en el marco de una futura cooperación institucional en este ámbito. Por ejemplo, podría contribuir a divulgar el programa y sus resultados a través de los canales de comunicación de que dispone o a presentar los ejemplos de buenas prácticas del programa en otros países que en la actualidad no participan en el proyecto del Consejo de Europa.

5.5 A este respecto, es bien sabido que el porcentaje de abandono escolar prematuro entre los romà es desproporcionadamente más elevado que el de los niños no romaníes<sup>(15)</sup>; por lo tanto, será preciso reflexionar, junto con las autoridades competentes, sobre medidas que puedan ayudar a mejorar esta situación.

## 6. Educación: ejemplos de ámbito nacional

6.1 La mayor parte de los Estados miembros de la UE han promulgado leyes estrictas contra la discriminación y en favor de la igualdad, con objeto de ajustar su legislación a la normativa europea. Pese a ello y por desgracia, la discriminación sigue practicándose y padeciéndose a nivel local y con frecuencia las disposiciones jurídicas nacionales carecen de mecanismos para presentar reclamaciones y declarar nulas las prácticas discriminatorias cuando los afectados se sienten víctimas de una discriminación. Asimismo cabría señalar que la debilidad de los controles permite que un Estado pueda salir del paso introduciendo cambios meramente cosméticos que pueden agravar aún más los patrones de la segregación.

<sup>(15)</sup> Roma Education Fund, Country assessments, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments> Open Society Institute, *No Data—No Progress, Country Findings*, agosto de 2010; <http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>.

6.2 Sin embargo, esto no significa que *ningún* Estado miembro de la UE se haya esforzado por mejorar el acceso a determinados derechos fundamentales, incluido el derecho a la educación, para sus ciudadanos romaníes, o que *ningún* sistema jurídico nacional tenga capacidad para amparar los derechos de los romà. Algunos juzgados municipales o tribunales nacionales han sentenciado que las prácticas excluyentes contra los niños romaníes violan la legislación nacional contra la discriminación. Ya en 2004, antes de la entrada de Bulgaria en la UE, el Tribunal de Distrito de Sofía falló en contra del Ministerio de Educación de Bulgaria, la administración municipal y los representantes de las autoridades escolares, y determinó que la segregación privaba a los niños romaníes de su derecho a una educación en igualdad de condiciones <sup>(16)</sup>. No obstante, tales sentencias constituyen únicamente una reacción ante casos específicos y no obligan de manera vinculante a los entes regionales y locales a modificar las prácticas discriminatorias que parecen predominar en los sistemas educativos de muchos Estados europeos.

6.3 Hungría ha asumido un compromiso político firme y ha asignado cuantiosos recursos para apoyar medidas que mejoren la situación económica y social y la participación de sus ciudadanas y ciudadanos romaníes, entre las cuales la educación ocupa un lugar prioritario <sup>(17)</sup>. Las iniciativas de integración de Hungría se caracterizan sobre todo por llevarse a cabo en el marco de la política educativa general. Por el contrario, en países como Rumanía y Bulgaria el enfoque aplicado a la integración ha dependido más bien de las circunstancias del momento y no ha tenido un carácter global <sup>(18)</sup>. Sin embargo, el enfoque húngaro presenta también inconvenientes, puesto que subsisten los conflictos entre diferentes medidas de política educativa y entre la política de educación y las políticas de salud, asuntos sociales y vivienda; todos los Estados deberían tomar nota y tener en cuenta la presencia de estas posibilidades de conflicto.

6.4 En este orden de cosas, merece especial atención el modelo alemán de educación intercultural y aprendizaje intercultural (aprendizaje en común de personas de diferente origen étnico <sup>(19)</sup>).

## 7. Resumen

7.1 Por lo que se refiere a los esfuerzos por lograr una mejor integración de los romà cabe lamentar que el concepto de integración comunitario se refiera exclusivamente a los ciudadanos de terceros países y no sea aplicable a los romà, quienes, por lo general son ciudadanos de la Unión.

7.2 Por ello, sigue siendo aún si cabe más importante destacar una vez más que, teóricamente, a los romà les corresponden todos los derechos y derechos fundamentales inherentes a la ciudadanía de la Unión. Es evidente que los romà deben cumplir sus obligaciones como ciudadanos de la Unión y que su incumplimiento entraña consecuencias legales; sin embargo, por el otro lado, también deberá recurrirse a los mecanismos de sanción previstos cuando se les denieguen los derechos mencionados más arriba.

7.3 El Comité subraya una vez más la importancia que otorga a entablar un diálogo intercultural con los romà. Por su propia esencia, un diálogo constituye siempre un proceso interactivo que se fundamenta en la paridad entre los interlocutores y permite la participación. En el marco de un diálogo intercultural pueden disiparse prejuicios y construirse vínculos de confianza. El Comité considera que la eliminación de prejuicios y estereotipos en ambos lados es precisamente una condición indispensable para dar pasos concretos con vistas a lograr una mejor convivencia y una verdadera igualdad de oportunidades. El Tratado de Lisboa ha abierto al Comité nuevas posibilidades de creación de estructuras para el diálogo civil. En el desempeño de las tareas que se le han encomendado, el Comité realizará también serios esfuerzos por hacer avanzar el diálogo intercultural con los romà.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Véase <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

<sup>(17)</sup> Véase KEZDI, G. & SURANYI, E., «A Successful School Integration Program», *Roma Education Fund Working Paper No. 2*, 2009, puede consultarse en [http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a\\_successful\\_school\\_integration\\_kezdi\\_suranyi.pdf](http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_successful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf)

<sup>(18)</sup> Véase European Roma Rights Centre *The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia*, ERRC Report, febrero de 2007, puede consultarse en: [http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article\\_id=2743](http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743)

<sup>(19)</sup> Véase Hanna KIPER «Interkulturelle Pädagogik» 1992, S. 161; Franz HAMBURGER «Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule», Frankfurt/Main 1989.

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 472ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 15 Y 16 DE JUNIO DE 2011

#### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Fiscalidad del sector financiero»**

[COM(2010) 549 final]

(2011/C 248/11)

Ponente: **Stasys KROPAS**

El 7 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Fiscalidad del Sector Financiero»*

COM(2010) 549 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 102 votos a favor, 16 en contra y 28 abstenciones el presente Dictamen.

#### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE aplaude las iniciativas de la Comisión con las que pretende contribuir al restablecimiento del crecimiento, la resistencia y la estabilidad financiera. La estabilidad y efectividad del sector financiero, y con ello la limitación de una asunción de riesgos excesiva y la generación de incentivos adecuados para las entidades del sector financiero, debe ser garantizada mediante una regulación y una supervisión adecuadas. En este sentido, el CESE ha expresado recientemente su apoyo a la creación de un fondo para la resolución de crisis bancarias como parte del marco para la gestión de crisis.

1.2 A raíz de la crisis, los gobiernos tuvieron que comprometerse en una serie de esfuerzos de consolidación fiscal para poder afrontar sus costes y sus aún mayores consecuencias económicas y sociales. El CESE considera que el sector financiero debe contribuir equitativa y sustancialmente a estos esfuerzos.

1.3 Tal como señala la comunicación de la Comisión, un número creciente de Estados miembros han empezado ya a

adoptar medidas unilaterales que repercuten sobre la fiscalidad del sector financiero. Han aprobado distintos regímenes tributarios, con distintas bases tributarias, diferentes tipos tributarios efectivos y diferentes ámbitos de aplicación. El CESE considera que es preciso armonizar la base tributaria de estos mecanismos fiscales así como coordinar también las medidas para evitar la doble imposición. Si la Comisión adoptase iniciativas en este sentido, debería tener en cuenta las diferentes repercusiones que estas podrían tener en cada uno de los distintos Estados miembros, la importancia y la solidez de los mercados financieros nacionales, el marco tributario nacional y la nueva fiscalidad que cada Estado miembro pudiera haber impuesto a su sector financiero tras la crisis.

1.4 Unos nuevos tributos, requisitos y normas podrían tener una serie de efectos diferentes en el sistema financiero y en el conjunto de la economía. Por lo tanto, habría que evaluar cuidadosamente su impacto sobre los fondos propios y sobre la capacidad de los bancos y de las entidades financieras para desempeñar su función de financiar la economía, y en particular a las PYME. Sería necesario comparar la aportación tributaria total del sector financiero de la UE con la de otros sectores. Hay



que tener en cuenta los efectos que pueden tener unos tributos adicionales sobre la posición competitiva mundial de las entidades financieras de la UE.

1.5 Puesto que las tensiones debidas a los problemas de liquidez y de solvencia fueron un elemento esencial en la fase inmediatamente anterior a la crisis, el CESE recomienda que cualquier nuevo impuesto sobre las entidades financieras sea diseñado de forma que tenga en cuenta la capacidad de pago de las instituciones y su capacidad para conformarse a unos nuevos requisitos de capital.

1.6 En su estudio de impacto la Comisión debería prestar una atención particular al principio de proporcionalidad. Ello significa que la carga administrativa impuesta a los operadores del mercado y a las entidades financieras como resultado de los requisitos de conformidad deben seguir siendo proporcionales al objetivo subyacente a este nuevo impuesto. Si la Comisión quiere introducir un nuevo tributo según el modelo del Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF), debería ser coherente con la política que ha venido desarrollando en los últimos años de simplificación de los procedimientos tributarios considerados un impedimento para la posnegociación. Si lo que pretende es introducir un Impuesto sobre las Actividades Financieras (IAF), entonces la base tributaria debe diseñarse de forma que sea compatible con la información que está fácilmente disponible para las entidades financieras en el actual marco de información financiera.

1.7 Al tiempo que confirma las conclusiones y recomendaciones presentadas en su dictamen de 15 de julio de 2010 a favor de la introducción de un nuevo impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) <sup>(1)</sup>, el CESE quiere resaltar el hecho de que, puesto que hay un riesgo de fomentar el desplazamiento de las actividades financieras a centros financieros no europeos, la introducción de un ITF a escala mundial es preferible a un ITF a escala de la UE. Sin embargo, si la adopción de un ITF a escala mundial no resultase factible el CESE consideraría la adopción de un ITF a escala de la UE, en función de los resultados de la evaluación de impacto de la Comisión Europea.

1.8 Un impuesto sobre las actividades financieras (IAF) puede tener las mismas carencias que el ITF, incluyendo el efecto de desplazamiento. La Comisión debe analizar estos temas, que son motivo de preocupación, en un estudio de impacto preliminar.

1.9 La introducción un nuevo impuesto sobre los flujos de tesorería fuera del ámbito de aplicación del IVA, y sin modificar el inadecuado régimen de exención del IVA, podría crear un sistema fiscal muy complejo para las entidades financieras. Por ello, y sin perjuicio del resultado del estudio sobre su impacto que la Comisión lleve a cabo, el Comité considera que, si se fuese a introducir un nuevo impuesto sobre el sector financiero basado en los flujos de tesorería, o en elementos similares, la Comisión debería evaluar las ventajas de diseñarlo dentro del marco del IVA, con el fin de garantizar una gestión más sencilla para el sector financiero y suavizar la carga del IVA no recuperable. Es necesario prestar atención a las consecuencias no deseadas que pueda tener la introducción de un impuesto sobre el sector financiero y, en particular, al desarrollo de sistemas alternativos no sometidos a regulación, supervisión o control que, a su vez, puedan causar problemas importantes.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el «Impuesto sobre las transacciones financieras», DO C 44 de 11.2.2011, p. 81.

1.10 No se debe ignorar que unos nuevos impuestos repercutirán en la competitividad del sector bancario, tanto frente a los sectores no bancarios como respecto de la capacidad de la banca para seguir satisfaciendo las necesidades de financiación de la economía real. Ello es particularmente importante en un momento en el que la economía intenta superar la recesión.

## 2. Antecedentes

2.1 A causa de la crisis los gobiernos de todos los países del mundo se enfrentan a un grave problema de carácter doble. En primer lugar, se ven obligados a reformar urgentemente el sistema financiero y bancario. En segundo lugar, necesitan nuevas fuentes de ingresos.

2.2 Se están considerando múltiples objetivos fiscales, entre los que se puede mencionar la reducción de las externalidades negativas, la consolidación de las finanzas públicas, la contribución del sector financiero al coste de la devolución de las ayudas, el cumplimiento de los compromisos con los países en desarrollo y la lucha contra el cambio climático y, asumiendo la premisa de que la fiscalidad del sector financiero es inferior a la que le corresponde, hacer que el sector financiero contribuya equitativa y sustancialmente a la financiación de los presupuestos públicos. Por el momento los objetivos de los impuestos sobre el sector financiero siguen siendo bastante amplios, y su carácter y mecanismos siguen siendo objeto de estudio.

2.3 El 7 de octubre de 2010 la Comisión Europea publicó una comunicación sobre la futura fiscalidad del sector financiero <sup>(2)</sup>, complementada por un documento de trabajo de los servicios de la Comisión <sup>(3)</sup>; en ellos se prevé la creación de dos instrumentos:

— Se debe introducir un Impuesto sobre las Actividades Financieras (IAF) a escala de la UE, con el fin de generar ingresos para los presupuestos de los Estados miembros y, al mismo tiempo, ayudar a asegurar una mayor estabilidad de los mercados financieros. La Comisión considera que un IAF, si se elabora meticulosamente y se aplica de forma adecuada, no debería suponer ningún riesgo significativo para la competitividad de la UE.

— A escala mundial, la Comisión está a favor de crear un Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF), que en su opinión podría contribuir a generar recursos para hacer frente a desafíos internacionales como, por ejemplo, el desarrollo o el cambio climático.

2.4 Si se tiene en cuenta el carácter mundial y sistémico de la crisis financiera, la Comisión señala también que el impuesto sobre la banca puede tener un efecto disuasorio frente a una asunción de riesgos excesiva. A su juicio, pueden complementar de forma adecuada las reformas de la regulación y la supervisión contribuyendo a dotar de mayor eficiencia, resistencia y estabilidad a los mercados financieros, así como a reducir su volatilidad.

2.5 Como parte del marco de gestión de crisis, la Comisión ha propuesto también una serie de iniciativas, entre las que se encuentran la creación de un Fondo de Resolución Bancaria (FRB) <sup>(4)</sup>, que ya ha sido objeto de un dictamen del CESE <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 549/5.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1166/3.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 final.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre «Fondos de resolución bancaria», DO C 107 de 6.4.2011, p. 16.

### 3. Contribución equitativa y sustancial del sector financiero a las finanzas públicas

3.1 Debido al papel desempeñado por los agentes del sector financiero en la fase inmediatamente anterior a la crisis, en la que los gobiernos tuvieron que rescatar las entidades financieras, se considera de forma generalizada que los costes de la misma no deben correr a cargo de los ciudadanos o de otros sectores. Este punto de vista se traduce en el objetivo de hacer «que el sector financiero [contribuya] equitativa y sustancialmente a la financiación de los presupuestos públicos». En este contexto la Comisión pretende incluir en su estudio económico una evaluación de impacto exhaustiva en la que se analizarán las diferentes opciones sobre la fiscalidad a fin de formular una propuesta equilibrada.

El CESE recomienda que la Comisión lleve a cabo una encuesta sobre la aportación tributaria total del sector de los servicios financieros en la UE que evalúe el total de los distintos impuestos que pagan actualmente las empresas de servicios financieros. Este estudio podría recoger un panorama general que incluya los pagos del impuesto de sociedades, el IVA no recuperable y las cotizaciones sociales que pagan los bancos en tanto que empleadores. Por separado, habría que incluir las cotizaciones de los trabajadores como medida de una aportación económica más amplia. Así sería posible determinar si existe alguna relación entre la imposición fiscal y el valor añadido del sector bancario y si la aportación tributaria global del sector bancario es menor o mayor que la de otros grandes sectores. Por último, podría estimarse el valor agregado del nuevo impuesto sobre la banca junto con la aportación tributaria total actual.

3.2 El CESE considera que si se fuera a introducir un impuesto sobre el sector financiero, dicho estudio podría ayudar a calibrar su magnitud tanto respecto del ámbito de aplicación como del tipo impositivo efectivo. Debería examinar atentamente la capacidad de los bancos para reconstituir y reforzar sus fondos propios y para financiar a los hogares y empresas, especialmente las PYME, de la Unión Europea

3.3 En opinión del CESE, las propuestas sobre la manera en que el sector financiero puede contribuir a los costes de posibles crisis futuras no se pueden separar de los debates actuales en torno a la necesidad de realizar cambios más significativos en el sistema de regulación y al amplio abanico de medidas destinado a reducir tanto las probabilidades como el impacto de una perturbación del sistema financiero.

3.3.1 La fiscalidad del sector financiero estaría óptimamente concebida si en una proporción equilibrada alcanzase, por un lado, el objetivo fiscal de obtener ingresos y, por otro, el objetivo de limitar la asunción de riesgos.

### 4. El Impuesto sobre las Transacciones Financieras (ITF)

4.1 El ITF está destinado a cumplir distintas finalidades, como limitar las actividades no productivas reduciendo la especulación y la volatilidad en los mercados financieros y, al mismo tiempo, ayudar a los gobiernos a recuperar el dinero.

4.2 El Parlamento Europeo aprobó una Resolución sobre el impuesto sobre las transacciones financieras en marzo de 2010,

y un Proyecto de informe sobre financiación innovadora a escala mundial y europea <sup>(6)</sup> en marzo de 2011.

4.3 Mediante la introducción de este impuesto, las autoridades quieren reducir el número de transacciones financieras arriesgadas y especulativas («socialmente inútiles») <sup>(7)</sup>. Además, consideran que puede contribuir a que los bancos no alcancen un tamaño excesivo y a que en el futuro no realicen demasiadas transacciones demasiado arriesgadas.

4.4 El CESE expuso sus puntos de vista sobre el ITF en su dictamen de iniciativa sobre el «Impuesto sobre las transacciones financieras», que recogía las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- El objetivo primordial de un ITF consiste en modificar el comportamiento del sector financiero reduciendo las transacciones financieras a corto plazo y de carácter especulativo. De este modo, las actividades del sector financiero serán compatibles con el mecanismo de fijación de precios del mercado. Se conseguiría así el efecto deseado, dado que el ITF castiga con mayor dureza a las transacciones más frecuentes.

- El segundo objetivo del ITF es la recaudación de fondos públicos. Esta nueva fuente de ingresos podría utilizarse para apoyar el desarrollo económico de los países en desarrollo, financiar las políticas climáticas en estos mismos países o aliviar las cargas generadas a la hacienda pública. La última hipótesis implicaría también la restitución por parte del sector financiero de las subvenciones públicas. A largo plazo, los ingresos deberían constituir una nueva fuente general de renta pública.

4.5 Dado que desde muchos foros se han expresado objeciones sobre el riesgo de efecto de desplazamiento si el ITF se aplicara de forma limitada a nivel local, el impuesto sobre las transacciones financieras debería plantearse en primer lugar a nivel mundial, tal como propone la Comisión. Sin embargo, si la adopción de un ITF a escala mundial no resultase factible, el CESE sería favorable a la adopción de un ITF a escala de la UE, en función de los resultados de la evaluación de impacto de la Comisión Europea.

4.6 El CESE considera que un ITF debería diseñarse de forma que su recaudación resulte fácilmente aplicable para los sistemas de depositarios centrales. Es preciso tener en cuenta algunas cuestiones y costes relacionados con la recaudación efectiva y el cumplimiento de un ITF de base amplia, así como la inseguridad jurídica en que se verían unos posibles recaudadores del impuesto respecto de las transacciones de valores y productos derivados no negociados en la bolsa sino en mercados no regulados (OTC).

4.7 Por último, el CESE pone de manifiesto que sigue existiendo un importante número de jurisdicciones que constituyen centros financieros offshore, con características de opacidad asociadas a su secreto bancario y baja o nula tributación.

<sup>(6)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de marzo de 2010, sobre el impuesto sobre las transacciones financieras - puesta en marcha, y el proyecto de informe sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea (2010/2105(INI)).

<sup>(7)</sup> «Taxing the Speculators» (Cobrar impuestos a los especuladores), en: <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>

A tenor de la facilidad para establecer en estos lugares sucursales financieras y operar a través de Internet, es imprescindible que en paralelo a la adopción de un ITF se obligue a mejorar la transparencia y a una cooperación judicial y fiscal efectiva.

## 5. El Impuesto sobre las Actividades Financieras (IAF)

5.1 El IAF se diferencia del ITF en que el IAF grava a las empresas del sector financiero, mientras que el ITF grava a los participantes en el mercado financiero. Además, mientras que el ITF grava la actividad de negociación, que se concentra en escasos centros financieros, el IAF se centra en los beneficios y remuneraciones del sector financiero, distribuidos de forma más homogénea.

5.2 La Comisión, sobre la base del informe del FMI, considera que con la introducción de otro recurso, el impuesto sobre las actividades financieras (IAF), sería posible mejorar la fiscalidad del sector financiero y reducir al mismo tiempo las externalidades negativas.

5.3 A la hora de diseñar un IAF la Comisión podría definir una base tributaria que estuviese relacionada con el estado financiero.

5.4 Los conceptos empleados tendrían que ser comprensibles en los marcos contables actuales, ya sean las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) o los principios contables generalmente aceptados localmente (GAAP local), puesto que las entidades financieras pueden no aplicar las NIIF.

5.5 Si se diseña sobre la base de los flujos de tesorería, la introducción de un IAF podría afectar a la liquidez y encarecer los flujos de tesorería, siendo así que las tensiones debidas a la falta de liquidez fueron un elemento esencial en la fase inmediatamente anterior a la crisis. Es por lo tanto aconsejable, a la hora de definir la base tributaria del IAF, prestar especial atención a la capacidad de pago de las instituciones y a su capacidad para conformarse a unos nuevos requisitos de capital, así como a la interacción entre el IAF y el IVA.

## 6. El IVA

6.1 En opinión de la Comisión, el establecimiento de un nuevo impuesto también se ve reforzado, entre otras cosas, por el régimen de exención del IVA para los productos financieros con arreglo a la Directiva 2006/112/CE del Consejo, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido («Directiva sobre el IVA»).

6.2 El CESE desea resaltar el hecho de que el motivo fundamental de esta exención es que, tanto teórica como prácticamente, resulta muy difícil calcular el valor de los servicios financieros prestados por los bancos. Ello es especialmente válido para los servicios de intermediación financiera tradicional de depósitos y de préstamos. La contraprestación por estos servicios consiste en el diferencial que existe entre el interés cobrado por los préstamos y el interés pagado por los depósitos. Este margen es una magnitud global compuesta por todos los servicios de intermediación prestados por los bancos a los depositantes y a los prestatarios, que no puede calcularse con facilidad en cada transacción individual al objeto de aplicar el IVA o cualquier otro impuesto sobre el consumo basado en las transacciones. Ha sido muy difícil elaborar un método que permita asignar este margen a las distintas transacciones concretas a efectos del IVA según un procedimiento basado en facturas. Surgen problemas similares a la hora de gravar los seguros y otros tipos de servicios financieros como, por ejemplo, el cambio de divisas y la negociación de valores.

6.3 En realidad, la exención del IVA para los servicios financieros está relacionada en la legislación sobre el IVA con la imposibilidad de deducción, o la deducción parcial, del IVA soportado. Esto significa que las entidades financieras no pueden deducir por completo el IVA incurrido en gastos propios, lo que constituye un puro coste. El importe de este «coste oculto del IVA» puede ser significativo, ya que los servicios subcontratados y las operaciones intragrupo sufren el efecto en cascada del impuesto.

6.4 La Comisión presentó en 2007 una propuesta de directiva para reformar el tratamiento del IVA de los servicios financieros sobre la base de tres pilares, que incluía la propuesta de una opción de gravar los servicios financieros. El CESE considera que el debate sobre la fiscalidad del sector financiero no debería separarse de la propuesta reforma del IVA <sup>(8)</sup>.

6.5 El CESE también tiene dudas respecto del ámbito de aplicación del impuesto y del efecto acumulado de la carga de este impuesto junto a los importes del IVA no recuperables. Si bien puede configurarse de forma que se aplique a las rentas económicas y/o al riesgo, el IAF, en su forma más extensa (método de adición del IAF), grava el total de los beneficios y de los salarios. El CESE considera que si el nuevo impuesto se basa en los flujos de tesorería, o en elementos de ese tipo, la Comisión debería entonces considerar la posibilidad de diseñarlo en el marco del IVA, con el fin de suavizar el impacto causado por el IVA no recuperable y evitar así un aumento de costes para todos los operadores económicos de Europa.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> COM(2007) 746 final y COM(2007) 747 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones — Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión»**

[COM(2010) 642 final]

(2011/C 248/12)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 9 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Europeo de Inversiones – Conclusiones del V Informe sobre cohesión económica, social y territorial: el futuro de la política de cohesión»

COM(2010) 642 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 7 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 En síntesis, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera válidos los **principales puntos** de la política de cohesión señalados por la Comisión Europea:

- incrementar el valor añadido europeo;
  - reforzar la gobernanza;
  - racionalizar y simplificar los procedimientos de gestión;
  - mejorar la organización.
- 1.2 En opinión del CESE, **tales objetivos son viables** si, simultáneamente:
- se refuerza la programación estratégica, ayudando a los Estados miembros a completar las reformas institucionales para dar funcionalidad a las administraciones;
  - se concentran los recursos de la UE en unos pocos objetivos prioritarios;
  - se aumenta la movilización económica y social y la participación de los medios económicos y sociales en la aplicación de la política de cohesión;
  - se introducen reformas en los principios de adicionalidad y cofinanciación;

— se hace obligatoria la evaluación de impacto.

1.3 No se puede olvidar que la política de cohesión, junto con el desarrollo y la reducción de las diferencias entre regiones, debe contribuir activamente a mejorar los servicios y las condiciones económicas y sociales de los ciudadanos.

1.4 Todo ello se conseguirá si mejoran en conjunto el tejido económico y las condiciones de las empresas, así como su productividad y competitividad, en particular en el caso de las pymes, las microempresas y las empresas artesanales. Por eso están directamente afectadas las organizaciones representativas de las empresas con vocación territorial o, en particular, las que pertenecen a los sectores que la UE considera prioritarios, además de los sindicatos y la sociedad civil.

1.5 Una vía interesante que cabe favorecer de cara a la **cohesión territorial, infraterritorial, infrarregional e infrasectorial** puede ser la de desarrollar (con el Objetivo 3) la cooperación transfronteriza e interregional, apoyando con más recursos la cohesión territorial en las regiones y la estrategia macrorregional de las eurorregiones (Mar Báltico, Mediterráneo, Adriático, Alpes Adriático-Danubio, eje Atlántico).

1.6 El CESE cree que la Comisión y los Estados miembros deben hacer todo lo posible para favorecer el intercambio de información sobre las buenas prácticas y la asistencia a las administraciones locales para la gestión de los programas, recurriendo a procesos de reforma interna y también de los sectores interesados.



1.7 En realidad, solo con un grado mayor de **conocimiento** de los resultados de las inversiones, conocimiento hoy insuficiente, y con la realización de estudios de impacto específicos será posible determinar las prioridades a las que deberá atenderse en el marco de la Estrategia Europa 2020 y garantizar que se alcanzará el objetivo de la concentración temática.

1.8 El CESE apoya la decisión de tener en cuenta la distribución de los sectores de gran crecimiento en todas las regiones europeas, agrupadas en regiones del objetivo de convergencia, regiones en transición y regiones del objetivo de competitividad y empleo. Sin embargo, queda por resolver el problema de la distribución de recursos entre regiones pobres (80 % de los fondos) y las demás (el 20 % restante), aunque la decisión ayudará a resolver el problema de la cofinanciación.

1.9 El CESE considera esencial la **coordinación** de todas las propuestas y políticas señaladas por la Comisión: Estrategia Europa 2020, política de cohesión, PAC, política energética, transportes, medio ambiente, investigación, etc. En particular deben coordinarse las acciones financiadas por el FSE y el FEDER. En el caso del primero, debe apoyarse la estrategia europea para el empleo, la realización de la agenda social, la formación de calidad, las iniciativas dirigidas a los jóvenes y una formación europea para los agentes de la política de cohesión.

## 2. Propuestas

### 2.1 Propuestas políticas

2.1.1 **Estrategia Europa 2020:** el CESE cree que la política de cohesión no debe estar al servicio exclusivo de la Estrategia Europa 2020, porque para que ésta sea creíble ha de encontrar formas de financiación independiente a través de la emisión de eurobonos.

2.1.2 La **política de cohesión** ha de mantener su finalidad de fondo: la **solidaridad** entre pueblos y territorios y el desarrollo.

2.1.3 **Cumbre europea:** la política de cohesión y todos los fondos vinculados a ella han de ser objeto de debate y de un examen **anual** en el ámbito de una cumbre europea especial, algo que se justifica tanto por la importancia estratégica de la política de cohesión económica y social como por sus relaciones con la política macroeconómica en el ámbito de una gobernanza económica y social europea.

2.1.4 **Pacto de estabilidad y sanciones:** según el CESE es preciso centrarse más en los incentivos que en las sanciones, para no castigar más a las regiones más endeudadas que, por tanto, tienen más riesgo. Cree que en el ámbito del proyecto de reforma del pacto de estabilidad y crecimiento deben quedar excluidas del presupuesto las inversiones en investigación, educación y formación que no se consideran gastos corrientes. El objetivo es no castigar a las regiones más pobres, que son las que más necesidad tienen de la ayuda comunitaria.

2.1.5 El número de **prioridades** debe ser limitado y debe tenerse en cuenta lo previsto para los objetivos de los distintos fondos y la Estrategia Europa 2020. En particular debe hacerse una referencia a las políticas orientadas a la realización del **mercado único**, a lo cual debe tender también la política de cohesión. Las prioridades deben decidirse en una cumbre europea precedida de la concertación entre agentes públicos e interlocutores socioeconómicos a todos los niveles.

2.1.6 La **asociación socioeconómica**, con la difusión de las buenas prácticas y de forma paralela o conjunta con los acuerdos entre los agentes públicos, debe convertirse en un procedimiento habitual y obligatorio que acompañe todos los procesos de definición, ejecución y evaluación de la política de cohesión. Como tal, ha de estar directamente vinculada a la condicionalidad. El CESE defiende que el principio del artículo 11 del reglamento general que define las reglas de la asociación se amplíe al conjunto de los Fondos Estructurales.

### 2.2 Propuestas técnicas operativas

2.2.1 Las normas de **cofinanciación** deben diferenciarse sobre la base de las condiciones de desarrollo y de la disponibilidad económica y social de las zonas y áreas a las que afecta la política de cohesión, y particularmente sobre la base de la renta, cuyos parámetros de cálculo deberán revisarse oportunamente <sup>(1)</sup>, y del presupuesto de las regiones.

2.2.2 La **condicionalidad** ex ante debe tener como objetivo mejorar la calidad del gasto vinculado a la consecución de los objetivos, haciendo más eficaces a las administraciones correspondientes, y maximizar en consecuencia la utilización de los fondos, evitando convertirla en una penalización, por ejemplo, para las regiones más endeudadas.

2.2.2.1 Los Estados miembros deben favorecer las reformas institucionales necesarias para garantizar la adecuación estructural, la promoción de la innovación y la creación de puestos de trabajo para reducir la exclusión social. El CESE considera también indispensable que la aplicación de esta política se realice en concertación con los agentes socioeconómicos a todos los niveles, como condición para la concesión de la financiación.

2.2.3 Los **indicadores** tradicionales para la elección de las áreas de intervención deben estar integrados con otros parámetros como, por ejemplo, las tasas de ocupación, pobreza y escolarización y los niveles de educación, formación profesional, servicios y sostenibilidad medioambiental.

2.2.4 La **evaluación** de impacto debe convertirse en elemento esencial de la política de cohesión, no solo como condicionalidad ex ante, para comprobar la eficacia y la medida en que se han alcanzado los objetivos. Para ello se emplearán parámetros comunes definidos a nivel de la UE, que serán obligatorios en todo el territorio europeo.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece reglas comunes para el suministro de información básica sobre las Paridades de Poder Adquisitivo, y para su cálculo y difusión», DO C 318/08 de 13.12.2006, p. 45

2.2.4.1 Análisis basado en el resultado: si bien tiene mucho más interés que el análisis basado en el control de la gestión financiera, su aplicación práctica exigirá una larga preparación y la definición de criterios precisos. Los resultados de una acción, sobre todo inmaterial como son la formación y las inversiones en desarrollo, únicamente pueden medirse en el tiempo. El cambio al análisis del resultado exigirá la formación previa de los responsables de los proyectos y de las autoridades administrativas, y el CESE propone experimentar esta fórmula durante el período 2011-2013 en algunas regiones seleccionadas por la calidad de su gobernanza basada en la asociación.

2.2.5 La **simplificación** debe ser el principal objetivo de la política de cohesión. Para conseguirla se pueden agilizar los procedimientos administrativos y contables, mejorar y reforzar los criterios de supervisión y evaluación y reducir los procedimientos que acompañan a la presentación de planes o de proyectos. La revisión de los procedimientos contables podrían realizarla todos los interesados en colaboración con el Tribunal de Cuentas.

2.2.5.1 Más concretamente, es conveniente aplicar el principio de la **ventanilla única**, tanto en la fase de presentación de los proyectos, unificando los modelos de los distintos fondos, como en la fase de la auditoría, armonizando las normas financieras y las que se aplican a los distintos programas y empleando un control único válido para todas las partes interesadas.

2.2.5.2 Sinergia entre los distintos programas: en aras de la claridad, la sencillez y la eficacia, es necesario buscar la máxima complementariedad posible entre todos los programas que afectan a los mismos agentes en un mismo territorio, tanto entre los programas europeos, nacionales y territoriales como entre las distintas financiaciones de la UE. La falta de sinergia es una de las razones que explican la escasa utilización o el reducido impacto de los Fondos Estructurales y de los programas de la UE en su conjunto.

2.3 **Formación:** es otro instrumento fundamental y necesario para cumplir los objetivos de cohesión, incluido el de una mejor utilización de los fondos.

### 3. Introducción

3.1 Los principios de cohesión y solidaridad constituyen dos pilares fundamentales del Tratado, en cuyo artículo 174 se lee lo siguiente: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial».

3.2 Hay otro punto de especial importancia a la luz de las dos últimas ampliaciones: «La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones o islas menos favorecidas».

3.3 Estos dos principios, que constituyen la base de la integración de los pueblos y de los territorios europeos, no pueden olvidarse nunca, y mucho menos pueden olvidarlos quienes actúan en nombre de la UE.

3.4 El próximo año la Comisión Europea presentará una propuesta para el nuevo presupuesto europeo después de 2013 (el 19 de octubre de 2010 ya publicó una Comunicación al respecto), pero la petición que algunos gobiernos dirigieron al Consejo (diciembre de 2010) para que no se incrementara el presupuesto de la UE no es una buena señal, pese a que irá acompañada de una propuesta legislativa sobre los Fondos Estructurales.

3.5 El quinto informe de la Comisión Europea sobre la política de cohesión, con sus conclusiones y redactado con un lenguaje nuevo, se enmarca en este contexto y está estrechamente ligado a la Estrategia Europa 2020.

### 4. Comunicación de la Comisión: síntesis

4.1 En las conclusiones del quinto informe, la Comisión Europea aborda distintos temas con un enfoque un tanto distinto del habitual e intenta darles respuesta y ofrecer indicaciones hasta que concluya la consulta que ha puesto en marcha con trece preguntas sobre el informe.

#### 4.2 Estos son los principales temas abordados:

##### 4.2.1 Aumentar el valor añadido europeo de la política de cohesión

4.2.1.1 La Comisión pretende alcanzar este objetivo mediante:

- la consolidación de la planificación estratégica;
- una mayor concentración temática en los recursos;
- el aumento del rendimiento a través de una serie de condiciones e incentivos, incluidos la cofinanciación y el pacto de estabilidad;
- la mejora de la evaluación, de los efectos y de los resultados;
- la utilización de nuevos instrumentos financieros.

(Véanse las cinco primeras preguntas de la CE)

##### 4.2.2 Reforzar la gobernanza de la política de cohesión

4.2.2.1 Este objetivo puede alcanzarse mediante:

- la introducción de una tercera dimensión: la cohesión territorial;
- la consolidación de la asociación (pública y privada).

(Véanse las preguntas 6 y 7)

#### 4.2.3 Racionalizar y simplificar los procedimientos de gestión

4.2.4 Esto puede conseguirse mediante:

- la gestión financiera;
- la reducción de los trámites administrativos;
- la disciplina financiera;
- el control financiero.

(Véanse las preguntas 8, 9, 10 y 11)

#### 4.2.5 La organización de la política de cohesión

(Véanse las preguntas 12 y 13)

#### 4.3 Las próximas etapas

4.3.1 La Comisión se reserva la posibilidad de ajustar las propuestas relativas al quinto informe en función de las respuestas al cuestionario.

### 5. Comunicación de la Comisión Europea: observaciones generales <sup>(2)</sup>

5.1 Con vistas a aumentar el valor añadido de la política de cohesión, el V Informe de la Comisión propone introducir una serie de reformas muy ambiciosas encaminadas a mejorar la eficiencia de la capacidad de gasto de los Estados miembros y a simplificar la gestión. El CESE comparte el planteamiento general de la Comisión para las propuestas de reforma.

5.2 Es un esfuerzo que se reconoce y se valora, pero que puede resultar insuficiente si algunas propuestas presentadas tímidamente no se transforman en decisiones y acciones concretas, en particular por lo que afecta al vínculo tan estrecho y casi único entre los Fondos Estructurales y la Estrategia Europa 2020.

5.3 De hecho y a pesar del esfuerzo, el análisis de la situación no es realista, aunque vaya envuelto en una consulta (un tanto general) que deja en un segundo plano las cuestiones de fondo.

5.4 Por ejemplo, asignar a la política de cohesión únicamente la «misión» de ser el motor principal del crecimiento parece un proyecto muy ambicioso y adecuado, siempre que se produzca una modificación radical de la política de cohesión y haya una política de acompañamiento duradera que favorezca su aplicación. Además, la Unión debe contar con una política económica común.

5.4.1 En caso contrario, la propuesta puede resultar ilusoria o, al menos, restrictiva. Por tanto, para favorecer este objetivo y no dejar de lado el principio de la cohesión, sería preciso que la propia Estrategia Europa 2020 dispusiese de unos fondos propios, incluido un préstamo europeo, y debería inspirarse en este

mismo principio. Igualmente deberían participar, en pie de igualdad, todas las demás políticas de la UE, incluida la PAC. Solo así no perderán su «vocación» original los Fondos Estructurales, que se convierten en uno de los instrumentos del desarrollo territorial. El CESE lamenta que en el V Informe no se mencione la política rural, igual que en la PAC no se habla de política de cohesión.

5.5 La Comisión observa acertadamente en la Comunicación que el valor añadido de las políticas de cohesión es objeto de debates recurrentes entre representantes del mundo académico, cuyos análisis empíricos suelen señalar que es difícil cuantificar su impacto. Ello puede deberse a que los indicadores de la cohesión territorial no siempre se eligen como corresponde. El Comité cree que deberá prestarse a estas cuestiones más atención de lo que se ha hecho hasta ahora.

### 6. Observaciones específicas (sobre los cuatro objetivos señalados por la Comisión)

6.1 Por lo que se refiere al objetivo del **reforzamiento de la programación estratégica** que debe realizarse en el ámbito de un marco estratégico, la novedad de la propuesta de la Comisión reside principalmente en aportar coherencia y establecer un vínculo más funcional entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y las intervenciones definidas a escala nacional a través de los programas operativos.

6.2 El CESE valora positivamente esta novedad, aunque cree que el problema principal que debe resolverse tiene que ver con la relación entre los planes anuales elaborados por los Estados miembros y aprobados por la UE para estabilizar las finanzas públicas (planes nacionales de reforma) y la política de cohesión. Es una cuestión de gran actualidad, dada la diversidad de sistemas administrativos en los países de la UE y su distinto grado de endeudamiento público.

6.3 Por otra parte, aún está por decidir si la política de cohesión debe seguir siendo una política fundamentalmente independiente al elegir sus prioridades y sus intervenciones, o si más bien debe conservar una cierta subordinación a las decisiones de política económica que se tomen a nivel nacional para contener la deuda pública. El CESE considera que las principales instituciones de la UE (Parlamento Europeo, Comisión y Consejo) y las instituciones nacionales han de estudiar muy atentamente este problema, a fin de buscar una solución que mantenga la coherencia entre los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la nueva gobernanza de la política de cohesión, que, sin embargo, no puede estar subordinada a aquella.

6.4 Un segundo aspecto importante relacionado con la programación estratégica es la propuesta de la Comisión de introducir un nuevo sistema de **condicionalidad ex ante** orientado a definir los principios que los Estados miembros deben respetar y aplicar para mejorar la eficacia de la política de cohesión. Las críticas de muchos países explican el esfuerzo de la Comisión por introducir condiciones que puedan garantizar una mayor eficacia de las inversiones. No obstante, es preciso no hacer los procedimientos más onerosos ni «castigar» a las regiones por faltas que no han cometido (déficit de los estados nacionales).

<sup>(2)</sup> COM(2010) 642 final.

6.5 El CESE valora positivamente las condiciones mínimas para acceder a la financiación y asegurar la gobernanza de los recursos que ha establecido la Comisión, así como la provisión de incentivos a los Estados miembros para llevar a cabo las reformas necesarias. El CESE cree, además, que el esfuerzo principal de la Comisión y de los Estados miembros debe orientarse, ante todo, a la introducción de procesos de reforma internos de las instituciones y sectores más afectados por la política de cohesión (medio ambiente, mercado laboral, educación, formación profesional, innovación).

6.6 Solo en los casos más llamativos de irregularidad o incumplimiento de los principios y reglamentos de la política de cohesión se puede imaginar que la Comisión recurra a sanciones o medidas análogas contra un Estado miembro con la consiguiente suspensión o devolución de la financiación de la UE.

6.7 Otro aspecto positivo se refiere a la propuesta aprobada por la Comisión y los Estados miembros de emplear los recursos de la política de cohesión en un **número limitado de prioridades** (véase el dictamen ECO/230), puesto que no son suficientes para financiar las distintas necesidades de las regiones con retraso en su desarrollo. De hecho, el CESE cree que la política de cohesión puede resultar eficaz si se orienta a respaldar iniciativas materiales e inmateriales de gran impacto económico, social y territorial.

6.8 Sin embargo, la definición de las prioridades y el contenido de las iniciativas que se financien son uno de los problemas de más difícil solución dadas las numerosas solicitudes que presentan las autoridades regionales y nacionales de tomar la dirección totalmente opuesta.

6.9 La **asociación**, como ha afirmado el CESE en distintas ocasiones <sup>(3)</sup>, puede suponer un valor añadido propio y real en esta dirección, y por ello acoge positivamente la sugerencia de la Comisión, siempre que no se refiera exclusivamente a la asociación pública, sino, de forma particular, a la asociación económica, social y civil, con la participación concreta en todas las fases y a todos los niveles y con derecho a voto de las partes sociales y civiles interesadas. Sería también oportuno facilitar a las partes financiación para la asistencia técnica.

6.10 El CESE está de acuerdo en que es necesario reformar los **principios de adicionalidad y cofinanciación**, para los que están previstas unas reformas que permitirán vincular ambos a la necesidad de prever niveles de participación financiera diferenciados «de manera que refleje más adecuadamente el nivel de desarrollo, el valor añadido de la UE, los tipos de acción y los beneficiarios».

<sup>(3)</sup> Véanse los siguientes dictámenes del CESE: *Resultados de las negociaciones relativas a las estrategias y los programas de la política de cohesión del período de programación 2007-2013*, DO C 228 de 22.9.2009, p. 141; *Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión, sobre la base de las buenas prácticas del período de programación 2007-2013*, DO C 44/01 de 11.2.2011, p. 1; y *Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020*.

6.11 Acepta igualmente la propuesta de instituir un **tercer nivel de regiones** para las que actualmente se encuentran en una situación económica que las sitúa por encima del 75 % de la media de la UE pero por debajo del 100 % (90 %), con la idea de simplificar la verificación y aplicación del principio de cofinanciación, teniendo en cuenta la posibilidad de ampliar la utilización de los recursos, aunque sea de forma reducida, a todas las regiones.

6.12 En el caso del principio de adicionalidad deben definirse mejor los tipos de intervención en los que se exige el compromiso financiero nacional especificando la aportación en términos de valor añadido, efectos sobre el empleo y estímulos al crecimiento. La reducción de las prioridades y de las intervenciones que se financian en los Estados miembros debería facilitar y, al mismo tiempo, hacer más flexible la aplicación del principio de adicionalidad.

6.13 En cuanto al segundo principio, se podrían prever distintos niveles de cofinanciación, más reducidos en el caso de las regiones más divergentes –con el objetivo obvio de facilitar la financiación de intervenciones específicas de desarrollo local– y más elevados para las regiones menos alejadas de la media de la UE.

6.14 El tercer gran objetivo se refiere a la **simplificación de los procedimientos de gestión de los programas comunes**, cuestión que cuenta con la unanimidad de todos los Estados miembros y que el CESE siempre ha defendido en sus dictámenes para facilitar la aplicación de los programas de la política de cohesión. Se trata de un objetivo que ha de tener en cuenta las distintas normas administrativas, contables, etc. de los países y las regiones, y también que los cambios continuos, en especial cuando se acumulan, crean obstáculos y provocan retrasos.

6.15 El CESE considera totalmente inoportuna y difícil de llevar a la práctica la propuesta de pedir a las autoridades responsables de gestionar los programas que presenten unas cuentas anuales de los gastos cofinanciados por la UE (incluido el dictamen de una auditoría independiente), dadas las modalidades y plazos que hoy se exigen para ejecutar los procedimientos de adjudicación de contratos de la UE.

6.16 En cambio, si la idea es «reforzar» la responsabilidad de las autoridades nacionales y regionales, en particular de quienes tienen más dificultades o más retraso en la aplicación, se podría confiar la verificación de los resultados a entidades independientes acreditadas a nivel europeo, al menos dos años después de iniciado el período de programación. En caso de responsabilidad administrativa o de desvíos significativos respecto de los resultados esperados, la Comisión Europea podría decidir, en función de la gravedad de las irregularidades detectadas, anular el programa, suspender los pagos o pedir la devolución de las cantidades ya abonadas.



6.17 Las administraciones nacionales y regionales deben dar pruebas de su capacidad para programar y gestionar eficazmente los gastos cofinanciados. Esto no se conseguirá acelerando la verificación de los plazos de los gastos (pidiendo balances anuales), sino verificando que se garantiza la calidad de las inversiones futuras o realizadas, que se han respetado los plazos de ejecución de las intervenciones y que se han seguido procedimientos eficaces de evaluación y control.

6.18 Hay otras innovaciones importantes que el CESE aprueba, como las siguientes:

- el desarrollo de nuevos instrumentos de ingeniería financiera que se ampliarán a sectores que por ahora no se benefician de ellos (transporte urbano, investigación y desarrollo, energía y medio ambiente, telecomunicaciones, etc.);
- la introducción de nuevas formas de asociación público-privada;
- la revisión de las estrategias de los distintos Fondos Estructurales, a partir del FSE, y la contribución que podría suponer en la aplicación de la estrategia europea para el empleo;
- más atención a las zonas urbanas;
- la introducción de incentivos para promover unas reformas que ayuden a los Estados miembros y a las regiones a utilizar más eficazmente los recursos de la UE;
- la creación en el presupuesto de la política de cohesión de una reserva a disposición de las regiones que hayan conseguido los mejores resultados de cara a cumplir los objetivos establecidos por la estrategia europea.

6.18.1 El CESE cree que en cada una de estas innovaciones es preciso definir cuidadosamente los objetivos, evaluar los recursos disponibles y describir con precisión las modalidades y plazos de actuación.

6.18.2 Es necesario verificar la coherencia y sostenibilidad de estas propuestas a la luz de los cuatro objetivos principales de la reforma de la política y su aplicabilidad efectiva en las regiones y territorios aún muy alejados de la media de la UE en desarrollo económico, eficiencia productiva, inclusión social y calidad de vida.

6.19 Respecto de las nuevas perspectivas financieras, la Comisión propone de nuevo aplicar el criterio del 75 % del PIB medio per capita, expresado en Paridad de Poder Adquisitivo, para determinar la elegibilidad de estas regiones, aplicando el criterio de convergencia. El CESE propone en cambio que se considere la posibilidad de introducir otros parámetros que pueden representar mejor las condiciones objetivas de cada región y de los distintos territorios de la UE.

## 7. El presupuesto de la UE, la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020

7.1 Las perspectivas presupuestarias de la UE después de 2013 no son ciertamente muy alentadoras. La cumbre de finales de 2010 no deja dudas al respecto. Algunos países (¿solo algunos?), bajo la bandera de la austeridad a causa de la crisis, se justifican para no aumentar los recursos si no es de forma simbólica, olvidando que la política de cohesión recibe menos del 1 % del PIB, mientras que algunos Estados miembros han invertido cerca del 24 % del PIB ¡en salvar a los bancos!

7.2 Para el CESE es importante la Estrategia Europa 2020, a la que parece que la UE quiere apostar todo. Pero existe el riesgo de que fracase si no cuenta con una financiación directa adecuada. Sería deseable hacerlo mediante los bonos europeos. También sería oportuno permitir un margen de acción, según su especificidad, a las regiones más débiles afectadas por la cohesión, para favorecer la integración entre ambas políticas.

7.3 Tal integración podría verse facilitada por un mejor conocimiento de las necesidades y las prioridades territoriales a las que podrá atenderse en el marco de la Estrategia Europa 2020 para garantizar que se alcanzará el objetivo de la concentración temática.

## 8. El futuro de la cohesión después de 2013: puntos estratégicos

8.1 Las propuestas sobre el futuro de la política de cohesión que ha presentado la Comisión para el próximo período de programación, ligadas a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, señalan un camino adecuado que el CESE, como queda dicho, comparte en gran medida al considerarlas orientadas a hacer más eficaz una de las políticas de redistribución económica más importantes de la UE. Sin embargo, para cumplir estos objetivos es necesario que se cumplan algunos requisitos estratégicos de fondo, aparte de los que ya se han mencionado más arriba.

8.2 Primero: el CESE cree que los esfuerzos que se piden a la Comisión y a los Estados miembros pueden conducir a unos resultados concretos si este proyecto se inscribe en el marco de una **revisión más general de la arquitectura de la gobernanza económica europea** y de los objetivos que la UE pretende conseguir tanto a nivel europeo como internacional. Se trata de una revisión cada vez más necesaria a la luz de la crisis y de los ataques a la deuda soberana, que obligan a la UE a actualizar también su política monetaria, hasta hoy calibrada en función de las zonas más ricas de la UE (estabilidad), en detrimento de las menos desarrolladas, que necesitan crecer (crecimiento).

8.3 El segundo concierne a uno de los puntos esenciales del proyecto de revisión de la política de cohesión: la necesidad de lograr una **coordinación funcional y estratégica**, hoy prácticamente inexistente, **entre los distintos Fondos Estructurales**. Por este motivo la selección y financiación de las intervenciones a escala regional deben decidirse a través del diálogo y de una metodología de trabajo establecidos no solo con los Estados miembros (contratos de asociación) y los agentes socioeconómicos, sino también con el apoyo técnico y los recursos de los cinco Fondos Estructurales, hasta llegar a una **autoridad única** que coordine y gestione los diversos fondos.

8.4 El tercero se refiere a la consecución de **coordinación** y sinergia entre las intervenciones de la política de cohesión y las **demás políticas** relacionadas (políticas sectoriales de medio ambiente y energía, política de investigación e innovación, política de empleo, etc.) y, en consecuencia, con los otros instrumentos de financiación de la UE (BEI, financiación para la innovación, para los retos en infraestructuras, para el desarrollo de las telecomunicaciones, etc.). La política de cohesión ha de convertirse en el instrumento de un proyecto más amplio que favorezca el desarrollo global de las regiones y los territorios, y que ponga en marcha intervenciones y financiaciones sectoriales diversificadas, incluso por parte del sector privado, en función de las exigencias concretas de los territorios.

8.5 El cuarto está relacionado con la posibilidad de desarrollar, en el ámbito de este nuevo enfoque de la gobernanza económica europea, formas de **cooperación reforzada** de cara a los objetivos compartidos que afectan a un sector determinado, una macrorregión o el desarrollo de actividades consideradas estratégicas por los Estados miembros. Este instrumento, aún poco empleado y poco valorado pese a estar previsto en el Tratado, facilitaría el proceso decisorio y permitiría, a través de las sinergias y las economías de escala que se realizarían entre los Estados participantes, conseguir mejores resultados en plazos mucho más breves.

8.6 El quinto, también relacionado con la coordinación, tiene que ver con la necesidad de preparar rápidamente (antes de que comience el nuevo ciclo de programación de la política de cohesión), una **coordinación interinstitucional** (Comisión, Parlamento Europeo, Consejo, órganos consultivos, CESE, CDR e interlocutores socioeconómicos). El objetivo es facilitar el diálogo y el debate entre las instituciones de la Unión sobre el futuro de la política de cohesión, antes de llegar a la elaboración definitiva de las propuestas que se someterán a la aprobación de los órganos competentes. Se trata de una coordinación que debe proseguir y acompañar tanto la realización de los programas como la evaluación de los resultados.

8.7 El CESE aboga por la realización o la recuperación de los programas de iniciativa comunitaria tras la revisión intermedia de las políticas estructurales. La supresión de programas que han demostrado su eficacia, como URBAN, EQUAL, Interprise y otros, ha supuesto una pérdida para la cooperación territorial temática, así como para la innovación territorial, en la medida en que no han sido reemplazados ni en la corriente principal («main streaming») de los fondos ni en ninguna otra parte.

8.8 Con todo, el CESE desea que, basándose en las conclusiones sobre el V Informe, la Comisión presente para la próxima reforma propuestas aún más valientes que puedan representar un verdadero cambio respecto del pasado.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales — Revisión del presupuesto de la UE»**

[COM(2010) 700 final]

(2011/C 248/13)

Ponente: **Henri MALOSSE**

Coponente: **Gérard DANTIN**

El 19 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales – Revisión del presupuesto de la UE»

COM(2010) 700 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2011.

En su 472o Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 175 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La revisión del presupuesto de la UE no es cuestión de cifras, sino más bien un instrumento al servicio de un proyecto político. En la actualidad, la Unión Europea no dispone de los recursos presupuestarios adecuados para poner en práctica ni su estrategia política ni los compromisos que debe asumir en virtud del nuevo Tratado de Lisboa.

1.2 La crisis económica y financiera, originada en los Estados Unidos, ha afectado gravemente a Europa y provocado en cascada déficits en aumento en la mayoría de los Estados miembros. Esto tiene inevitablemente consecuencias para la preparación de las perspectivas financieras 2014-2020, pero la Unión Europea no debe ser víctima de esta situación.

1.3 Por consiguiente, hay que hacer uso de la imaginación para elaborar un «presupuesto europeo inteligente» que dote a la UE de medios a la altura de sus ambiciones sin aumentar la carga fiscal global que soportan los ciudadanos y las empresas.

1.4 El concepto de «justa compensación» debe abandonarse, pues es contrario a los valores de solidaridad y beneficio mutuo propios de la integración europea. Lo que importa más bien es poner en práctica la subsidiariedad, transfiriendo al nivel europeo aquello que haya perdido su sentido y su eficacia a nivel nacional. El CESE felicita a la Comisión Europea por su propuesta de volver a adoptar el principio de recursos propios, que pueden establecerse *ex nihilo* o sustituir a impuestos nacionales.

1.5 El presupuesto europeo debe verse reforzado y tener un efecto de palanca. El CESE aboga por la complementariedad entre los presupuestos nacionales y el europeo, lo que permitirá lograr economías de escala en la realización de los principales

objetivos políticos de la UE. La eficacia de las acciones de la UE también se verá reforzada por un recurso más sistemático a los préstamos del BEI, las colaboraciones público-privadas y la creación de eurobonos para las inversiones.

1.6 Por otra parte, para demostrar que a un euro se le sacará más provecho a nivel europeo, la UE debe poner en marcha una auténtica revolución en cuestión de procedimientos, que hoy por hoy son demasiado engorrosos, y concentrar sus intervenciones en proyectos visibles para el ciudadano.

1.7 La única manera de responder con éxito al desafío de un presupuesto ambicioso es ganar la batalla de la opinión pública. Por este motivo, el CESE desea que se elaboren y publiquen estudios sobre el coste que supondría la ausencia de acción europea (la «no-Europa») que muestren los solapamientos que se producen en los presupuestos nacionales. El CESE se une así a la iniciativa del Parlamento Europeo y aportará su contribución al respecto.

1.8 Para ganarse la credibilidad de los ciudadanos europeos, el presupuesto de la Unión debe ser ejemplar en lo que respecta a la gobernanza, la eficacia, la transparencia y el control de los gastos administrativos.

## 2. Perseguir nuevas aspiraciones

2.1 En su Comunicación, la Comisión no oculta su voluntad de adoptar un enfoque ambicioso como fundamento de las perspectivas financieras de la UE después de 2013. El CESE lo considera positivo, ya que el Tratado de Lisboa ha abierto la vía a una Unión Europea dotada de ahora en adelante de una fuerte identidad política.

2.2 El CESE coincide con la Comisión en que el concepto de «justa compensación» resulta todavía menos aceptable hoy que en los inicios de la construcción europea. Este concepto, que en demasiadas ocasiones ha desvirtuado el funcionamiento de la construcción europea minando parasitariamente sus debates se encuentra, en gran medida, en el origen de sus deficiencias, retrasos y fracasos. Es un concepto contrario al espíritu de una Unión entre Estados y pueblos y a cualquier planteamiento económico racional. En efecto, en una Unión económica, monetaria y política, los beneficios y el valor añadido deben, por definición, resultar provechosos para todos. La totalidad de los progresos realizados por la Unión Europea se han basado en el efecto multiplicador que resulta de una puesta en común, en las antípodas del concepto de justa compensación.

2.3 Sobre la base de estas consideraciones, el Comité se pronunció ya en 2008 en el sentido de que «La definición de las políticas presupuestarias no puede realizarse soslayando la crucial elección entre federalismo y sistema intergubernamental. Es evidente que el progreso de la integración europea se mide también sobre la base de las modalidades de financiación del presupuesto»<sup>(1)</sup>.

2.4 El Comité desea también que se extraigan todas las enseñanzas posibles de un análisis objetivo del funcionamiento presupuestario actual. La Comisión denuncia, con razón, los retrasos en el lanzamiento de los programas, la complejidad intrínseca del sistema y la falta de efectos positivos de la descentralización de la ejecución. Estas disfunciones deben analizarse de manera pormenorizada, con la participación de todos los agentes implicados, a fin de extraer las enseñanzas necesarias para corregirlas.

2.5 El CESE respalda las cuatro principales prioridades enunciadas por la Comisión: el cumplimiento de las prioridades políticas cruciales, el refuerzo del valor añadido, la obligación de resultados y la optimización de los beneficios recíprocos mediante la solidaridad. Asimismo, el CESE desea añadir otro imperativo, el de la visibilidad.

2.5.1 Desde este punto de vista, el balance actual de las intervenciones presupuestarias de la UE no es satisfactorio. Esta deficiencia constituye un obstáculo para la integración europea, ya que hace más difícil conseguir un auténtico apoyo de los ciudadanos y da argumentos a los Estados miembros para frenar el crecimiento del presupuesto europeo. Convendría remediar esta situación, tanto en lo que respecta al procedimiento presupuestario, muy opaco para los ciudadanos, como a los logros operativos, que con demasiada frecuencia son confidenciales y se hallan dispersos entre proyectos minúsculos o disimulados en el marco de cofinanciaciones complejas.

2.6 Para el CESE, este nuevo enfoque de la política presupuestaria de la UE debe contribuir directamente al objetivo de renovación del método comunitario que solicitó explícitamente en su dictamen de octubre de 2010, aprobado por una amplia mayoría<sup>(2)</sup>.

(1) Dictamen del CESE «Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE», DO C 204 de 9.8.2008, p. 113.

(2) Dictamen del CESE «La renovación del método comunitario (líneas directrices)» DO C 51 de 17.2.2011, p. 29.

### 3. Perseguir una mejor complementariedad entre el nivel nacional y el nivel europeo.

3.1 El CESE no puede aceptar que el proceso de integración europea, condicionado por los recursos presupuestarios que se le asignan, se vea bloqueado por la cuestión de la reducción de los déficits públicos. Esta idea pondría en entredicho, de manera directa, las ambiciones políticas de la Unión Europea que se derivan del Tratado de Lisboa y la Estrategia Europa 2020.

3.2 El CESE propone, por tanto, que se establezca una complementariedad entre los presupuestos nacionales y el presupuesto europeo en torno a objetivos comunes, en particular a través de los contratos de colaboración en materia de desarrollo e inversión de la Estrategia Europa 2020. Es decir, se trataría de una suma «inteligente» de los recursos nacionales y los europeos para realizar economías de escala, obtener un efecto de palanca y reducir los déficits de los presupuestos nacionales gracias a los efectos positivos de la puesta en común de los recursos.

3.3 A tal fin, el Comité solicita a la Comisión que facilite los recursos necesarios para actualizar sin demora **la evaluación del coste de la falta de acción europea**, que no ha vuelto a calcularse desde el Informe Cecchini<sup>(3)</sup>, que había presentado hace veintitrés años. El Comité acoge positivamente la voluntad expresada por el Parlamento Europeo de tomar una iniciativa en este contexto. Por su parte, el Comité se propone participar plenamente en los trabajos sobre esta cuestión y contribuir activamente su actualización.

3.3.1 Efectivamente, los ciudadanos y contribuyentes europeos deben saber a cuánto asciende la factura que pagan en la actualidad debido a la duplicación de costes redundantes propia de la fragmentación persistente en los ámbitos administrativo y económico. Debería informárseles de las «economías de escala» de que podrían beneficiarse las políticas públicas europeas gracias al refuerzo de la integración europea. Por ejemplo, la no realización de la Europa de los transportes, que sin embargo está recogida ya en el Tratado de Roma, cuesta cada día a los ciudadanos retrasos y perturbaciones y a las empresas una pérdida indudable de competitividad. Lo mismo puede decirse de la insuficiente apertura de los contratos públicos, a pesar de que el informe Cecchini calculaba que su apertura a nivel europeo podría suponer la creación de dos millones de nuevos puestos de trabajo.

3.4 El CESE insiste muy especialmente en el efecto de arrastre económico que se debería esperar de una revaloración del presupuesto europeo gracias a este tipo de economías de escala. Al contrarrestar mediante estos incrementos de productividad los efectos depresivos de las severas medidas de recuperación aplicadas en las finanzas públicas nacionales, sería posible conciliar la necesidad de rigor presupuestario para superar los déficits y la de reactivación económica y social que permita sacar a Europa de la crisis y de un crecimiento «mediocre».

(3) Informe Cecchini sobre «El coste de la no-Europa», Paolo CECCHINI, 1988.



3.5 De esta manera, el respaldo aportado a la economía tendría a su vez repercusiones positivas para los ingresos fiscales y, por consiguiente, para la recuperación de las cuentas públicas. En efecto, una revalorización inteligente del presupuesto europeo debería permitir iniciar y mantener una dinámica ejemplar en el plano económico y presupuestario, sobre la base de una valoración común de las complementariedades mutuas. Como consecuencia, la valoración de estas complementariedades entre el nivel nacional y el europeo se impone como una condición para la consolidación duradera del crecimiento y el empleo en Europa.

#### 4. Conseguir una mayor autonomía presupuestaria

4.1 El CESE considera que el incremento del presupuesto europeo parece, en sí mismo, no solo conveniente, sino necesario, ante la magnitud de los nuevos retos que requieren una respuesta común.

4.2 Con este propósito, respalda la propuesta de la Comisión Europea sobre la primacía de un sistema basado en los recursos propios, cuyos ingresos engrosarían directamente el presupuesto de la Unión Europea sin pasar por el nivel nacional. El CESE considera que una reforma eficaz del presupuesto europeo no es posible sin restaurar unos recursos propios autónomos, bien orientados y sostenibles, que sustituyan a las contribuciones nacionales, instauradas en 1980 con un mecanismo corrector especial en beneficio del Reino Unido y perpetuadas en 1984 con el Acuerdo de Fontainebleau, que avivan el concepto erróneo de justa compensación.

4.3 El Comité aprecia la diversidad de las propuestas de nuevos recursos presentadas por la Comisión en su Comunicación, en particular las relativas a las transacciones financieras y al CO<sub>2</sub>. El CESE no desea pronunciarse en la fase actual sobre la naturaleza de los nuevos recursos propios, pero subraya la necesidad de que todas las propuestas en este contexto se acompañen de un análisis de impacto que permita una evaluación más adecuada. Asimismo, el CESE desea que se examine la posibilidad de transferir determinadas tasas o fracciones de tasas existente a nivel nacional hacia el nivel europeo, como se hace ya con el IVA. Sería posible proceder así con una fracción del impuesto de sociedades si se le aplicara una base imponible común, como ha propuesto la Comisión Europea.

4.4 El CESE espera de esta reforma la supresión potencial, a medio plazo, de los coeficientes correctores nacionales, que dejarán de estar justificados en el marco de un presupuesto europeo renovado que garantice un valor añadido reforzado para todos los Estados miembros

4.5 El CESE insiste asimismo en tres principios que le parecen indispensables para el éxito de una reforma de los recursos del presupuesto europeo:

4.5.1 La carga fiscal en Europa no debería aumentar como consecuencia de la reforma de los recursos propios.

4.5.2 Los nuevos gravámenes europeos no deberían tener efectos discriminatorios demasiado marcados para determinados Estados debido a sus particularidades nacionales ni perturbar las

actividades de las empresas establecidas en la Unión Europea. Tampoco deberían suponer una carga excesiva para los ciudadanos, en particular los más desfavorecidos, como ocurre con el IVA.

4.5.3 La reorganización debería contribuir a la racionalización y a un mejor equilibrio de la presión fiscal global, de conformidad con los objetivos de competitividad y empleo de la Unión. Además, los gastos europeos deberían centrarse en mayor medida en las prioridades de la UE y en los ámbitos en los que pueden realizarse economías de escala. El CESE estima que esta condición es indispensable para **aumentar de manera significativa el presupuesto europeo**.

4.6 Por último, el CESE considera que, mientras la UE no alcance un mayor nivel de integración, sería posible poner en práctica fórmulas innovadoras para asociar, a través de agencias especializadas o de otra manera, los presupuestos nacionales y europeo en ámbitos como la investigación y el desarrollo, la innovación, la ayuda al desarrollo o la financiación de grandes infraestructuras. Estas fórmulas permitirían una auténtica integración de las prioridades y los medios disponibles, aunque respetando la capacidad de control de los diferentes niveles políticos de competencia, tanto nacional como europeo.

#### 5. Centrar más las intervenciones en el valor añadido europeo

5.1 El Comité subraya la necesidad de garantizar que el presupuesto europeo se adapte a los objetivos y compromisos de la Estrategia Europa 2020. Esto requiere, además de los medios presupuestarios correspondientes, establecer vínculos visibles entre las intervenciones previstas por el presupuesto y los diferentes pilares de la Estrategia Europa 2020.

5.2 El Comité insiste, en particular, en que se necesitan intervenciones presupuestarias eficaces en aquellos ámbitos en los que está comprometida la responsabilidad de la Unión Europea, principalmente la consolidación de la unión económica y monetaria, el refuerzo de la solidaridad entre los Estados miembros y la aplicación de las nuevas políticas derivadas del Tratado de Lisboa: energía y clima, justicia y asuntos interiores y política exterior.

5.3 Las crisis recientes en la zona euro han mostrado la necesidad de desarrollar en particular la solidaridad en el marco de la unión económica y monetaria. Los recursos disponibles del presupuesto europeo fueron útiles en una situación de urgencia, anticipando la creación del fondo de estabilización. La decisión de integrar este mecanismo de estabilización en el Tratado constituye una nueva etapa no solo para la solidaridad europea sino también para su anhelo de integración política y económica, a fin de consolidar a largo plazo la unión económica y monetaria, que constituye un progreso esencial de la construcción europea y de la cohesión económica y social de su mercado único. En particular, resulta urgente reactivar la unión económica, que se ha quedado rezagada respecto de la unión monetaria, fragilizándola. Si este desfase no se supera, las perspectivas de éxito de la Estrategia Europa 2020 seguirán siendo limitadas. Esta perspectiva habría merecido un examen más pormenorizado en el documento de la Comisión.

5.4 La otra gran prioridad en relación con el presupuesto europeo es, efectivamente, como señala adecuadamente la Comisión, el refuerzo de las políticas del triángulo mágico de «investigación, innovación, educación», que resultan centrales para responder al desafío de la globalización.

5.4.1 No obstante, no será un presupuesto que solo representa el 4 % de la investigación pública en Europa el que vaya a permitir cambiar de manera fundamental la situación de cara a los retos mundiales. Es necesario encontrar los medios, financieros en particular, que permitan transformar los programas europeos en auténticos instrumentos para mejorar la competitividad de la industria europea.

5.4.2 La integración, de una u otra manera, de los programas nacionales con el programa marco europeo de investigación resulta indispensable para conseguir economías de escala y un efecto masivo. Asimismo, será necesario garantizar que el programa se concentre en sectores clave, tener en cuenta las diferentes situaciones de partida a nivel nacional y solucionar las disfunciones constatadas y, en particular, la complejidad y lentitud de los procedimientos administrativos.

5.4.3 La política europea de innovación debe constituir una base fundamental de la investigación en Europa, aunque hasta ahora la Comisión solo la haya considerado como un subproducto de las actividades de investigación. La Comisión Europea debería proponerse un cambio de dirección, como lo indica ya ella misma en su reciente Comunicación «Iniciativa emblemática de Europa 2020 - Unión por la innovación» – (COM(2010) 546 final).

5.4.4 El CESE recuerda, en particular, sus reivindicaciones a favor de una política mucho más ambiciosa, que alíe el apoyo al espíritu empresarial, la descompartimentalización de las redes nacionales de respaldo y difusión de la innovación y una política europea de clústeres, para impulsar así la aparición de «campeones europeos», en vez de «campeones nacionales». El Comité se congratula de la decisión de establecer una coordinación reforzada para crear una patente comunitaria. Su concretización debe llevarse a cabo lo antes posible para acabar con una situación que, desde hace décadas, supone una grave desventaja para la competitividad de la UE.

5.4.5 En el ámbito educativo, el CESE ha defendido la adopción de iniciativas más ambiciosas, en particular la creación de nuevas «escuelas europeas» abiertas a todos como muestra de una identidad europea reforzada, la aparición de auténticas universidades europeas<sup>(4)</sup> y una política europea de nuevas competencias para nuevos empleos<sup>(5)</sup>.

5.4.6 La Comisión Europea debe dedicar más atención a analizar objetivamente los efectos de las políticas de la UE y velar por que los datos de los anexos se correspondan de manera precisa con el documento principal.

5.5 La política de cohesión económica, social y territorial también contribuye directamente a expresar una solidaridad europea. El CESE se opondrá a cualquier tipo de desmantelamiento de esta política, que es el símbolo de una Unión «entre

los pueblos». El CESE solicita, no obstante, su renovación para mejorar su eficacia, en particular simplificando las modalidades de gestión, centrándose en proyectos emblemáticos relacionados con las prioridades europeas y garantizando una participación más estrecha de los medios económicos y sociales. En esta óptica, la UE debe actuar contra la exclusión de los grupos más frágiles de la población y apoyar a los países y las regiones más periféricos o desfavorecidos debido a sus características específicas, a fin de permitir su plena participación en el progreso económico y social. Desde esta perspectiva, y teniendo en cuenta la situación del empleo, debe darse prioridad al **Fondo Social Europeo**, en particular a su financiación, a la hora de aplicar la **estrategia europea a favor del empleo**. Esta debe constituir un elemento central del objetivo de «crecimiento integrador» de la Estrategia Europa 2020.

5.6 Una de las grandes prioridades del presupuesto europeo, directamente relacionada con el objetivo de una Unión más eficaz, solidaria y próxima de los ciudadanos, debería ser invertir más en bienes públicos europeos. La Comisión menciona ya, con razón, esta prioridad, pero sería necesario precisarla y concretizarla. Por su parte, el CESE tiene la intención de ahondar en la reflexión sobre este tema junto con los medios económicos y sociales, a fin de clarificar las necesidades y los objetivos. El Comité desea destacar ya varias exigencias en este ámbito:

5.6.1 En primer lugar, el Comité subraya la necesidad de desarrollar auténticos servicios de interés general a escala europea, de forma complementaria con las administraciones nacionales y en asociación con los usuarios europeos, a fin de garantizar la buena organización y la seguridad de la Unión en los ámbitos que atañen a su responsabilidad colectiva.

5.6.1.1 Es el caso, en particular, de la organización del mercado interior y las aduanas, pero también de ámbitos nuevos en los que los Estados miembros han decidido transferirle competencias: política de inmigración y asilo, justicia y asuntos exteriores, creación del servicio diplomático europeo, acciones exteriores y vigilancia de las fronteras exteriores de la Unión.

5.6.2 Asimismo, el CESE hace hincapié en la necesidad de reforzar las inversiones transeuropeas en infraestructuras, con el propósito también de prestar apoyo a estos servicios europeos de interés general y posibilitar su correcto funcionamiento. Son demasados los retrasos acumulados desde que Jacques Delors presentara en 1993 el Libro Blanco de la Comisión, cuyas propuestas y metodología apenas han tenido efectos concretos. Como consecuencia de estas deficiencias, gran parte del territorio europeo, en especial en los Estados miembros cuya adhesión es más reciente, siguen excluidos de los principales flujos comerciales. Entre las prioridades en materia de infraestructuras, el CESE hace hincapié en los proyectos estructurales, como las especificaciones del cielo único europeo<sup>(6)</sup>, las conexiones ferroviarias de alta velocidad o las redes de canales navegables. Se necesitan también grandes inversiones de dimensión europea en materia de política energética, a fin de garantizar una mayor independencia en relación con el abastecimiento, e invertir en la seguridad, la eficacia y las energías renovables.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE «Universidades para Europa», DO C 128 de 18.5.2010, p. 48.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE «Nuevas competencias para nuevos empleos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 74.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre la realización del cielo único europeo, DO C 182 de 4.8.2009, p. 50.

5.6.3 Cabe citar igualmente las necesidades de inversiones comunes innovadoras para hacer frente a los nuevos retos de competitividad o seguridad en materia de telecomunicaciones, medio ambiente y protección civil.

5.7 En lo relativo a la política agrícola común (PAC), el CESE reitera su posición <sup>(7)</sup> a favor de su renovación. Se trata de adaptarla a los nuevos retos sin renacionalizar por ello ni abandonar los principios que la hacen valiosa: solidaridad externa e interna, calidad de la producción alimentaria, preferencia comunitaria y cohesión territorial en favor de las zonas rurales, en particular las regiones de montaña e insulares. En efecto, una de las misiones prioritarias de la PAC consiste, en particular, en valorar el papel de los agricultores. Además, debe contribuir a la gestión sostenible de los recursos naturales, haciendo posible responder de manera concreta a los grandes retos de la lucha contra el cambio climático, la protección del medio ambiente y la biodiversidad <sup>(8)</sup>.

5.8 Por lo que respecta a la política exterior y de ayuda al desarrollo de los terceros países, el CESE recuerda su posición a favor de una racionalización de las representaciones de la UE y de los Estados miembros, así como de la mejora de la eficacia de la ayuda europea, que debe ser complementaria con las ayudas nacionales y estar más estrechamente asociada a los medios económicos y sociales directamente afectados.

5.9 En cuanto a la ayuda al desarrollo, para la que debe garantizarse una trazabilidad del uso que de ella se hace, el CESE considera que sería conveniente aunar de ahora en adelante los programas nacionales y europeos, tanto en aras de la eficacia como de la coherencia, para dar así mayor visibilidad a la asistencia europea. En este sentido, el CESE recuerda que de él partió la idea de la cláusula que, en los acuerdos de Cotonú, reserva un 15 % de las ayudas del FED a las acciones llevadas a cabo por agentes no estatales. El CESE propone que este principio se aplique y extienda a todos los programas de desarrollo.

## 6. Perseguir la eficacia

6.1 En la difícil etapa que atraviesan las finanzas públicas europeas, el presupuesto europeo debe dar ejemplo en materia de buena gobernanza. Sin caer en la demagogia fácil sobre el coste administrativo de las instituciones europeas, proporcionalmente mucho menos onerosas que las nacionales (por ejemplo, la Comisión Europea tiene menos funcionarios que la ciudad de París), el CESE recomienda que se adopten medidas que reflejen la participación visible de las instituciones europeas en los recortes administrativos iniciados por los Estados miembros. Al mismo tiempo, las instituciones, el CESE incluido, deben respetar, en los procedimientos de contratación y promoción, los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación consagrados en el Tratado. No obstante, el CESE subraya que esta buena gobernanza también debe ofrecer a la sociedad civil europea los medios que le permitan participar plenamente en el debate europeo.

6.2 Las ayudas acordadas por el presupuesto europeo a los Estados miembros deberían estar sujetas a una condicionalidad cada vez mayor, en particular en lo relativo al respeto de la legislación europea y las decisiones del TJUE por parte de los beneficiarios y a la verificación de la compatibilidad de las ayudas europeas con las normas de competencia.

6.3 De cara a los retos para conseguir la convergencia de las políticas económicas en el marco de la UEM, las ayudas deberían estar más orientadas a asegurar la conformidad con los requisitos del Pacto por el Euro Plus.

6.4 Las ayudas acordadas a terceros países deberían condicionarse en función de la trazabilidad de su utilización financiera y el respeto de los compromisos contraídos, en particular en lo relativo a las reformas económicas y sociales para adaptarse a la apertura, las colaboraciones y la participación de los agentes socioprofesionales de la sociedad civil.

6.5 El desarrollo del euro y la necesidad de consolidar la cohesión de la zona euro de cara a los mercados también ofrecen oportunidades, hoy por hoy desaprovechadas, para adoptar políticas innovadoras de crédito y préstamo a escala europea, multiplicando la incidencia de las ayudas del presupuesto europeo. El CESE aboga, en primer lugar, por una coordinación reforzada entre el BCE, el Eurogrupo y el BEI. Acoge además positivamente los resultados esperanzadores de los primeros eurobonos y desea su extensión a los ámbitos de la formación, la investigación, la industria y las infraestructuras europeas. Al mismo tiempo, la constitución de este «Tesoro Público europeo» podría utilizarse, bajo determinadas condiciones y normas estrictas, para compartir una parte significativa de las deudas de los Estados miembros. Se trataría de afirmar la solidaridad interna de la Unión Europea a través de estos instrumentos y dar prueba de su compromiso político en favor de la irreversibilidad del euro.

6.6 El CESE aboga por que se conozcan mejor los proyectos respaldados por la Unión Europea, a fin de concentrarse en los elementos que tienen mayor valor añadido europeo. Así pues, solicita que se aplique de manera más flexible el principio de adicionalidad, que no debería evaluarse para cada proyecto, sino de manera global, en el marco de asociaciones estratégicas con los Estados miembros.

6.7 Asimismo, una aceleración de los procedimientos para fijar prioridades y asignar créditos puede permitir atender a determinadas necesidades. El CESE ya ha recomendado que se examine la posibilidad de recurrir de manera más generalizada bien a agencias especializadas, bien, mediante «subvenciones globales», a entidades de base, como entes regionales u organizaciones de la sociedad civil. Esta última opción, preferida por el CESE, ya ha mostrado su valor en el ámbito de la política regional y podría extenderse a todas las acciones financieras de la UE.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE «Fortalecer el modelo agroalimentario europeo», DO C 18 de 19.1.2011, p. 1.

<sup>(8)</sup> Dictamen del CESE «La PAC en el horizonte de 2020», DO C 132 de 3.5.2011, p. 63.

6.8 Para los grandes proyectos de inversión, debe fomentarse el recurso a los préstamos del BEI y la financiación privada, siempre dentro de un marco legal como el formulado en un reciente dictamen del CESE <sup>(9)</sup>. Si se desarrollara a mayor escala que hasta ahora, permitiría recuperar el retraso europeo en infraestructuras y financiar los grandes proyectos tecnológicos que condicionan nuestra competitividad en el marco de la globalización.

6.8.1 Por último, el CESE considera que ciertas situaciones de urgencia pueden requerir una mayor flexibilidad y mecanismos mejor adaptados, a imagen del Fondo de Adaptación a la Globalización <sup>(10)</sup>.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE «Inversiones públicas y privadas», DO C 51 de 17.2.2011, p. 59.

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE «Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE», DO C 204 de 9.8.2008, p. 113.



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio»**

[COM(2010) 715 final]

(2011/C 248/14)

Coponente: **Etele BARÁTH**

Coponente: **Mihai MANOLIU**

El 8 de diciembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio»*

COM(2010) 715 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 150 votos a favor, 3 en contra y 20 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya firme y decididamente el nuevo enfoque macrorregional de la Unión Europea y, en este contexto, la creación de una estrategia de la UE para el Danubio. En su calidad de representante institucional de la sociedad civil organizada europea, el Comité Económico y Social Europeo está plenamente dispuesto a desempeñar un papel activo en la elaboración y realización de esta estrategia, en particular mediante el Foro de la sociedad civil previsto en el Plan de Acción de esta estrategia.

1.2 El interés y el compromiso del CESE por las cuestiones relativas a la región del Danubio no son nuevos. En efecto, en los últimos años ha aprobado numerosos documentos referentes a distintos temas, en particular, los transportes o la protección del medio ambiente. Cabe referirse, entre otros, al Dictamen ECO/277, que expone de manera convincente las razones por las cuales el CESE considera esencial definir una estrategia para la región del Danubio.

1.3 El CESE considera necesario tener en cuenta, en el marco de la elaboración de la Estrategia para el Danubio, el papel que desempeña el río en la formación de una conciencia y una identidad comunes de sus regiones ribereñas, centradas en el diálogo intercultural y la solidaridad. Se trata de una contribución regional a la formación de una conciencia europea común.

1.4 El CESE confía en que sus recomendaciones reflejen adecuadamente el compromiso y el firme apoyo del Comité y de la sociedad civil organizada europea a dicha estrategia. El CESE espera que, mediante su implementación y la del Plan de Acción, así como con la ayuda del sistema de gobernanza existente, esta estrategia contribuirá realmente a mejorar las condiciones laborales y de vida de todos los habitantes de la región del Danubio, que considera como el espejo de Europa, así como a colmar la brecha existente entre dicha región y las zonas más desarrolladas de la Unión. El Comité espera, asimismo, que la

implementación de la estrategia tome en consideración los requisitos de protección del medio ambiente, garantice la conservación de los recursos hídricos e intensifique la defensa de los valores culturales de la región.

1.5 Cabe señalar que a raíz de las últimas ampliaciones de la Unión Europea su centro geográfico se ha desplazado claramente hacia el este, mientras que su centro de gravedad económico permanece en Europa occidental. La cohesión económica, social y territorial, como elemento decisivo de la Estrategia para el Danubio, así como las ideas prácticas que sostienen su realización, constituyen una contribución adecuada para abordar estos desequilibrios. El CESE considera que el nuevo enfoque macrorregional podrá servir de modelo para numerosas otras regiones de la UE.

1.6 El CESE estima que la Estrategia y el Plan de Acción tienen un carácter abierto, acogedor para todos, sensible a los aspectos sociales, económicos y medioambientales, reflejando asimismo adecuadamente las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil. La Estrategia será eficaz en la medida en que privilegie sistemáticamente un enfoque integrado y sostenible frente a una perspectiva sectorial. El CESE recomienda que la Estrategia contribuya a garantizar un trato de favor a los colectivos sociales más desfavorecidos e integre las herramientas de lucha contra la pobreza.

1.7 El CESE estima que la Estrategia refleja la nueva política que está elaborando la UE en la esfera macrorregional y, por consiguiente, contribuye a armonizar la actividad de los dispositivos de cooperación que existen ya en la región a varios niveles y en diversos ámbitos, así como a mejorar su eficacia y a eliminar los solapamientos. No obstante, conviene reforzar la coherencia con las nuevas orientaciones de la política de cohesión.

1.8 El CESE cree que el sistema de gobernanza de la implementación de la Estrategia debe ser claro, simple y transparente, así como permitir progresar hacia la consecución efectiva de los objetivos. El CESE aboga por favorecer el aprovechamiento exhaustivo de las posibilidades que brinda el Tratado de Lisboa, aplicando sistemáticamente el principio de democracia participativa y contribuyendo de manera efectiva a la implementación del Plan de Acción. Una condición imprescindible de su éxito es asociar y hacer que participen activamente todas las partes interesadas aplicando el principio del partenariado, velar por la flexibilidad y realizar revisiones periódicas. En tal contexto, el CESE se congratula por la creación de un Foro de la sociedad civil para el Danubio, respecto del cual el Plan de Acción asigna un papel clave al Comité y a sus homólogos nacionales.

1.9 El CESE considera que la Estrategia contribuirá sustancialmente, como política de desarrollo macrorregional, a profundizar en el proceso de integración europea, en particular en el marco de la Estrategia Europa 2020 (para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador) y a acercar a la Unión Europea a los seis países de la región no pertenecientes a la UE, apoyando sus esfuerzos por lograr la integración.

1.10 Al elaborar la Estrategia, la Comisión parte de la base de que la región no tendrá un trato presupuestario o jurídico especial, aunque ello pudiera suponer un progreso para la política macrorregional de la UE. Por consiguiente la Estrategia no ha de ser la de los «tres noes», pese a las consideraciones siguientes:

1. la Estrategia no prevé ninguna nueva ayuda europea. La región podría movilizar fondos adicionales a escala internacional, nacional, regional o privada, pero se hace hincapié en una mejor utilización de los fondos existentes.
2. El CESE considera que la coordinación de los recursos financieros con vistas a la consecución de los objetivos establecidos es una mejora que, mediante un proceso de revisión constante, puede generar nuevas posibilidades de financiación. Preconiza la creación de un fondo específico.
3. La Estrategia no requiere modificar la legislación de la UE, ya que la Unión legisla para los veintisiete Estados miembros y no solo para una macrorregión. No obstante, como puso de relieve en su Dictamen sobre la Estrategia para la región del Mar Báltico <sup>(1)</sup>, el CESE preconiza reforzar los recursos de los servicios de la Comisión para garantizar un seguimiento adecuado de la Estrategia.
4. El CESE estima que, en su caso, las partes interesadas en la cooperación territorial reforzada podrían introducir modificaciones, entre otras, en la esfera regional y nacional para tener en cuenta determinados objetivos específicos.

5. La Estrategia no prevé la creación de estructuras adicionales esencialmente diferentes de las ya conocidas según las prácticas actuales de la UE. La Estrategia se implementará mediante estructuras de coordinación nuevas para la región y organismos existentes cuya complementariedad conviene optimizar.

6. El CESE considera necesario simplificar lo más posible las obligaciones administrativas; cree conveniente constituir un grupo de investigadores para analizar y evaluar científicamente las cuestiones relativas a la Estrategia para el Danubio. Se deberá crear un sistema de becas para contribuir a la elaboración de los trabajos de dicho grupo.

## 2. Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio: observaciones generales

2.1 El CESE constata que la región del Danubio ha cambiado radicalmente ya que esta cuenca fluvial es ahora, en gran parte, un espacio de la Unión Europea. Se presentan nuevas perspectivas para afrontar los retos y aprovechar el potencial de la región. Considera posible mejorar el desarrollo socioeconómico, la competitividad, la gestión medioambiental y el crecimiento eficiente en lo que respecta a los recursos, así como modernizar la seguridad de los corredores de transporte.

2.2 El objetivo de la Estrategia <sup>(2)</sup> es establecer un enfoque integrado de cooperación a largo plazo sobre numerosos aspectos, desarrollar la cultura social y el enorme potencial económico de la región, así como mejorar las condiciones medioambientales.

2.3 El CESE considera que la Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio está destinada a jugar un papel preponderante en cuanto a la mejora del transporte sostenible, la interconexión de los sistemas energéticos, la protección del medioambiente, la conservación de los recursos hidrológicos y la dinamización del clima empresarial. El CESE está, asimismo, de acuerdo en que esta estrategia aportará un nuevo valor añadido al velar por la coherencia entre los distintos ámbitos políticos y la coordinación reforzada entre los Estados participantes y al establecer un enfoque integrado del desarrollo sostenible.

2.4 La región del Danubio es un espacio histórico, social, económico y funcional, definido por su cuenca fluvial. La Estrategia amplía este enfoque con vistas a analizar las prioridades de manera integrada. En tal contexto, es preciso conectar a las personas de la región, así como sus ideas y necesidades. De cara al 2020, todos los habitantes de la región deberían disponer, in situ, de mejores perspectivas en materia de enseñanza superior y de empleo, así como gozar de mayor prosperidad. Al colocar al crecimiento sostenible en el centro de sus prioridades, la Estrategia para la región del Danubio podrá contribuir, en gran medida, a realizar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

<sup>(1)</sup> DO C 339/02 de 14.12.2010, p.29.

<sup>(2)</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio - (SEC(2010) 1489 final), (SEC(2010) 1490 final), (SEC(2010) 1491 final).

2.5 El CESE confía en que, durante el ejercicio en curso, a falta de nuevas fuentes de financiación para implementar la Estrategia, una mayor armonización de los programas adoptados por los Estados de la región del Danubio ayudaría a reforzar el impacto de los 100 000 millones de euros dedicados a la región. A tal fin, conviene establecer sinergias y alcanzar acuerdos, por ejemplo, para desarrollar una tecnología ecológica puntera, colaborar con vistas a armonizar mejor las medidas y su financiación para potenciar las repercusiones sobre el terreno y suprimir la fragmentación.

2.6 El CESE llama la atención sobre la necesidad de escoger, habida cuenta de las posibilidades económicas actuales, un número limitado de proyectos en aras de racionalizar y realizar un análisis de eficacia. Es necesario establecer medidas concretas y garantías adecuadas entre las partes interesadas para reforzar la cooperación económica y financiera.

2.7 El CESE no excluye la posibilidad de que la Estrategia proyectada para el Danubio se deba implementar en la esfera política mediante un proceso que requiera, durante su transcurso, flexibilidad y revisiones periódicas así como, en su caso, la asignación de recursos financieros y otros adicionales.

2.8 El CESE considera que la coherencia respecto de la legislación y de la actuación de la Unión es el núcleo de la Estrategia. Es preciso centrarse continuamente en armonizar las disparidades en materia de implementación y salvar los escollos prácticos y organizativos que dan lugar a resultados insuficientes. El «refuerzo de la dimensión territorial» contribuirá a la cooperación coordinada, a la emergencia de principios de organización de la coordinación en los reglamentos de la Unión y al cumplimiento de las obligaciones jurídicas contraídas por la Unión, especialmente en relación con el mercado único y el medio ambiente. Podría sentar las bases de una «cooperación reforzada».

2.9 El CESE aboga por que la Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio se convierta en una faceta de la Estrategia Europa 2020, que constituye el principal compromiso de la UE a favor de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Ello puede servir de precedente para otras estrategias regionales.

2.10 El CESE está de acuerdo en que la cooperación regional en la región del Danubio contribuye a alcanzar los cinco objetivos principales de la Estrategia Europa 2020, a saber: el fomento del empleo; la mejora de las condiciones para la innovación, la investigación y el desarrollo; la consecución de los objetivos en materia de cambio climático y de energía; la mejora de los niveles de educación; y el fomento de la integración social, en particular reduciendo la pobreza y haciendo frente a los desafíos que plantea el envejecimiento.

### 3. Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio: mensajes, retos y escollos

3.1 En Europa central, los cambios radicales que se produjeron en 1989 han desembocado en un proceso de transformación sustancial de la sociedad. La situación requiere una atención especial, dado que la región del Danubio incluye Estados

miembros que se han adherido a la UE en momentos diferentes, así como países candidatos y terceros países. El CESE observa que la mayoría tiene problemas similares, pero no todos disponen de los mismos recursos. Es importante intercambiar buenas prácticas administrativas para garantizar la seguridad de la región y reforzar su integración en la UE.

3.2 Respecto a la región del Danubio, el CESE sigue muy atentamente las divergencias extremas que la caracterizan en los ámbitos económico, social y territorial. Las diferencias son muy marcadas entre las regiones más competitivas y las más pobres, las regiones con mayor y menor nivel de formación, y las regiones con mayor y menor nivel de vida.

3.3 Las comunidades marginalizadas (en particular los romaníes, la mayoría de los cuales vive en la región) deben beneficiarse especialmente de las posibilidades que brinda la Estrategia Europa 2020. Es posible eliminar las disparidades en materia de educación y empleo. La región del Danubio puede convertirse en un área de seguridad y tranquilidad, donde los conflictos, la marginalización y la delincuencia sean abordados adecuadamente. Es preciso conectar a las personas de la región, así como sus ideas y necesidades. En su Dictamen sobre el tema «Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio»<sup>(3)</sup>, el CESE ya recomendó la creación de un «Foro de empresas del Danubio» (*Danube Business Forum*), que incluiría a los interlocutores económicos y sociales y podría resultar un instrumento importante para la cooperación y la cohesión económica, social y territorial de la región del Danubio.

3.4 Los principales mensajes que se recogen en la propuesta de Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio son los siguientes:

- 1) la Estrategia es una iniciativa positiva mediante la que se pretende consolidar la integración de la región en la UE;
- 2) los Estados miembros y los terceros países (incluidos los países candidatos y los candidatos potenciales) se comprometen al nivel político más elevado;
- 3) la Comisión desempeña un papel esencial para facilitar este proceso;
- 4) es posible mejorar considerablemente el aprovechamiento de la financiación disponible para alcanzar los objetivos de la Estrategia;
- 5) la Estrategia debe dar lugar a mejoras visibles y concretas para la región y sus habitantes.

3.5 El CESE está de acuerdo en que la Estrategia para la región del Danubio debe centrarse prioritariamente en los retos esenciales que se plantean:

— **Movilidad:** El propio río Danubio es un corredor importante de la RTE-T. Sin embargo, se utiliza muy por debajo de su máxima capacidad. A este respecto, conviene seguir examinando la manera de eliminar los estrangulamientos

<sup>(3)</sup> DO C 48/02 de 15.2.2011, p.2.

tanto físicos como organizativos (Convenio de Belgrado) existentes en el propio Danubio, para lo que habrá que tener en cuenta las decisiones nacionales y las necesidades de la protección de la naturaleza y el medio ambiente. Además, es necesario aumentar la intermodalidad, modernizando y ampliando la actual infraestructura de nudos de transporte, como los puertos interiores. El CESE considera vital mejorar las condiciones de movilidad de los trabajadores y garantizar la libre circulación de los servicios.

- **Energía:** En esta región los precios son relativamente elevados, la fragmentación de los mercados se traduce en costes más elevados y en una menor competencia. El nivel de seguridad energética de la región es bajo. Es fundamental aumentar la eficiencia, incluso mediante el ahorro de energía y la utilización de más fuentes renovables. Los Estados que participan en la implementación de la Estrategia deben desempeñar un papel prominente en la elaboración de la política europea de vecindad que garantice la seguridad energética.
- **Medio ambiente:** A escala internacional, la región del Danubio es una cuenca hidrográfica muy importante y un corredor ecológico. Esto exige un enfoque regional y global para la conservación de la naturaleza, la planificación del territorio y las obras hidráulicas. Es preciso estar atento a las exigencias sociales y examinar, también, las repercusiones medioambientales de las conexiones de transporte, el desarrollo turístico o algunas de las nuevas instalaciones de producción de energía. Es importante tener en cuenta el Programa Natura 2000. Los deportes acuáticos y el turismo acuático sostenible, así como la educación en el respeto del agua y de la naturaleza, son elementos importantes que han de tenerse en cuenta al diseñar los corredores verdes. Los **riesgos** son importantes: en un contexto en el cual son frecuentes las inundaciones, las sequías y la contaminación industrial tanto a pequeña como a gran escala, la prevención, la preparación y una reacción efectiva requieren un elevado grado de cooperación y de intercambio de información.
- **Socioeconomía:** La región del Danubio se caracteriza por una gran variedad cultural y lingüística, así como por disparidades socioeconómicas muy marcadas. En ella se encuentran algunas de las regiones más prósperas de la UE, pero también algunas de las más pobres. A menudo se echan en falta las relaciones y una cooperación eficaz, desde un punto de vista tanto económico como institucional. En la región del Danubio, el porcentaje de personas con un nivel de educación elevado es inferior a la media de la Europa de los Veintisiete. La movilidad es elevada y, a menudo, los mejores emigran en busca de condiciones económicas más favorables.
- **Seguridad, gran criminalidad y delincuencia organizada:** Sigue habiendo graves problemas. La trata de seres humanos y el contrabando de mercancías son problemas específicos de varios países. La corrupción socava la confianza pública y obstaculiza el desarrollo económico y social.

3.6 El CESE considera, asimismo, que las perspectivas de la región del Danubio son extraordinarias, ya sea respecto de las relaciones comerciales, de la capacidad de desarrollo del sistema de enseñanza que se basa en infraestructuras municipales sólidas y atenderá a las futuras necesidades del mercado laboral o, por último, de la explotación del enorme potencial derivado de la

riqueza cultural, étnica y social de la región. Ningún otro río enlaza tantas capitales maravillosas. La región ofrece atractivos turísticos excepcionales. Lo mismo se aplica al empleo de las energías renovables. El rico patrimonio medioambiental de la región del Danubio requiere otorgar al requisito de sostenibilidad un lugar preponderante en cualquier proyecto de desarrollo.

3.7 Será posible obtener beneficios del trabajo conjunto en los campos de la innovación, el turismo, la sociedad de la información, las capacidades institucionales y las comunidades marginalizadas. El CESE está convencido de que para conseguir mejoras eficaces se requiere comunicación y transparencia, así como coordinar la planificación, la financiación y la implementación.

3.8 Las carencias del mercado, debidas a factores externos, resultan flagrantes y se reflejan en una falta de inversiones transfronterizas. Es necesario identificar grandes proyectos e implementarlos de forma sostenible y eficiente, compartiendo los costes y los beneficios.

3.9 Para la región del Danubio resulta esencial disponer de buenas conexiones, tanto internas como con otras regiones de Europa y del mundo. Ningún área debe continuar siendo periférica. Mejorar los ejes Norte-Sur de la UE y el acceso de los países sin litoral a la cuenca mediterránea reforzará la cooperación entre los países pertenecientes y no pertenecientes a la UE. El CESE reitera las peticiones anteriores realizadas a este respecto por el Comité Consultivo Mixto con Rumanía (2002, 2005) y el Comité Consultivo Mixto con la Antigua República Yugoslava de Macedonia (2010). Las infraestructuras energéticas y de transporte presentan todavía numerosas deficiencias y lagunas debido a insuficiencias en materia de capacidad y de calidad, o a un mantenimiento inadecuado. El CESE pide a la Comisión y las autoridades nacionales que, en colaboración con la sociedad civil, elaboren propuestas para paliar o colmar esas deficiencias y lagunas. También es necesario establecer mejores relaciones entre las personas, especialmente mediante la cultura y el turismo.

3.10 Los recursos medioambientales son un bien común que sobrepasa las fronteras y los intereses nacionales de los países de la región. Estos recursos sufren una presión creciente resultante de las actividades humanas. La cooperación resulta esencial, porque de lo contrario un buen trabajo realizado en una zona se ve rápidamente anulado por la negligencia de otras. Es preciso reforzar las estructuras de cooperación existentes.

3.11 La Estrategia<sup>(4)</sup> propone un **Plan de Acción**<sup>(5)</sup> que exige un firme compromiso de los países y las partes interesadas. En la Estrategia, se hace hincapié en un enfoque integrado pero de base local y en unos vínculos adecuados entre las áreas urbanas y rurales. Un acceso equilibrado a las infraestructuras y

(4) La Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio se describe en dos documentos: 1) la Comunicación de la Comisión a las demás instituciones de la UE y 2) el Plan de Acción que la acompaña y completa.

(5) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia de la Unión Europea para la Región del Danubio (COM(2010) 715 final) (SEC(2010) 1489 final), (SEC(2010) 1490 final), (SEC(2010) 1491 final).



a los servicios, y unas condiciones de vida comparables fomentarán la cohesión territorial, que ahora es un objetivo explícito de la UE.

3.12 En el marco del Plan de Acción, la Comisión, conjuntamente con los Estados miembros, las regiones y las demás partes interesadas, ha seleccionado los proyectos <sup>(6)</sup> que ofrecen beneficios inmediatos y visibles para los habitantes de la región y tienen un impacto sobre la macrorregión o sobre una parte significativa de la misma.

3.13 El CESE estima que, por consiguiente, los proyectos deberían fomentar el desarrollo sostenible y abarcar varias regiones y países, ser coherentes y mutuamente beneficiosos, y aplicar soluciones ventajosas para todas las partes implicadas así como ser realistas (técnicamente posibles y financieramente creíbles).

3.14 El CESE está de acuerdo en articular las cuestiones principales en torno a cuatro pilares, cada uno de los cuales incluye áreas prioritarias en diferentes ámbitos de actuación, a saber:

- 1) *Conexión de la región del Danubio*: Mediante la mejora de la movilidad y la multimodalidad, de las vías navegables interiores, los enlaces viarios, ferroviarios y aéreos, para fomentar la producción de más energía sostenible y promocionar la cultura, el turismo y las relaciones interpersonales;
- 2) *Protección del medio ambiente en la región del Danubio*: Mediante el restablecimiento y la conservación de la calidad del agua, la gestión de los riesgos medioambientales así como la conservación de la biodiversidad, los paisajes y la calidad del aire y del suelo;
- 3) *Fomento de la prosperidad en la región del Danubio*: Desarrollo de la sociedad del conocimiento mediante la investigación, la educación y las tecnologías de la información; apoyo a la competitividad de las empresas, incluso mediante el desarrollo de clústers; inversión en las personas y en las competencias;
- 4) *Refuerzo de la región del Danubio*: Mediante la mejora de la capacidad y de la cooperación institucionales y la colaboración para fomentar la seguridad, así como para combatir la gran criminalidad y la delincuencia organizada.

3.15 El CESE considera que la región del Danubio, que se desarrolla y enriquece, debe centrarse ante todo en el desarrollo coordinado de los ejes de transporte Norte-Sur y de las infraestructuras energéticas incompletas así como de las redes interconectadas, justificando todo ello en función de los intereses macrorregionales. No obstante, el CESE preconiza el establecimiento de un plan de salvaguarda de la cuenca y de los afluentes del Danubio en caso de que se desarrolle el propio río como eje de transporte. La Estrategia incluye, asimismo, la propuesta de interconectar mediante redes a las PYME de los países de la región del Danubio y establece el objetivo de suprimir los obstáculos a la cooperación, basándose en la economía verde, las redes de investigadores y la formación, incluida la profesional.

<sup>(6)</sup> Fomentar la idea de crear un foro civil del Danubio que se convertiría en un pilar de la participación de la sociedad civil en la Estrategia.

#### 4. Cuestiones relativas a la financiación, a la legislación de la UE y a las estructuras institucionales de la Unión

4.1 La Estrategia intenta hacer el mejor uso posible de los recursos disponibles creando sinergias, en especial en materia de políticas y de financiación. Las acciones son complementarias. Todos los interesados deben asumir sus responsabilidades. El refuerzo de la dimensión territorial permitirá adoptar un enfoque integrado y fomentará una mejor coordinación de las políticas sectoriales. Contribuirá, además, a crear y desarrollar, a escala macrorregional, agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT).

4.2 El CESE estima que el Grupo de trabajo de alto nivel que se creará para definir la reglamentación e identificar las principales cuestiones puede constituir, junto con los coordinadores responsables de las distintas áreas temáticas, una nueva forma de cooperación institucionalizada a escala macrorregional susceptible de reforzarse asimismo mediante las modificaciones legislativas que introduzca, en su caso, la región.

4.3 La Estrategia se implementa movilizand o la financiación existente y coordinándola con sus objetivos, cuando proceda, de conformidad con los marcos de actuación globales. De hecho, buena parte de la financiación ya está disponible gracias a numerosos programas de la UE (por ejemplo 100 000 millones EUR de los Fondos Estructurales para el periodo 2007-2013, así como una parte significativa de los fondos de los instrumentos de preadhesión [IAP] y del Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación [IEVA]).

4.4 El CESE hace hincapié en que para proceder a una reasignación de recursos es indispensable basarse en una evaluación de la eficacia que demuestre que los recursos sustraídos a otros ámbitos benefician efectivamente a la sociedad en su conjunto.

4.5 El CESE considera necesario prestar la mayor atención a los medios de financiación que combinan subvenciones y préstamos. Existen recursos nacionales, regionales y locales que también se pueden aprovechar. De hecho, es fundamental obtener y combinar financiación, especialmente de fuentes públicas y privadas de niveles distintos del de la UE. Además de velar por un empleo más eficaz de los recursos, conviene prestar atención, en materia de financiación, a la diversificación de los riesgos.

4.6 El CESE considera que la coordinación de los ámbitos de actuación incumbe a la Comisión y que los Estados miembros, tras consultar a la Comisión así como a las agencias y a los organismos regionales interesados, han de coordinar cada ámbito prioritario.

4.7 El CESE está convencido de que la implementación de las acciones es responsabilidad de todos a escala nacional, regional, municipal y local. Las acciones, que definen los objetivos que es preciso alcanzar, deben convertirse en proyectos concretos (detailed, gestionados por un jefe de proyecto, con un calendario y dotados de financiación).

4.8 El CESE confía en que la Estrategia proporcionará un marco sostenible para la integración estratégica y el desarrollo coherente de la región del Danubio mediante el que se establezcan acciones prioritarias para transformarla en una región de la UE del siglo XXI. Debe ir acompañada de esfuerzos significativos, suficiente información y publicidad para garantizar una amplia difusión y consecución de sus objetivos.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

ANEXO

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

**Punto 3.8 — Enmienda 4 presentada por el Sr. Ribbe**

Modifíquese de la manera siguiente:

*«3.8 Las carencias del mercado, debidas a factores externos, resultan flagrantes y se reflejan en una falta de inversiones transfronterizas. Es necesario identificar grandes proyectos e implementarlos de forma sostenible y eficiente, compartiendo los costes y los beneficios.»*

**Exposición de motivos**

1) No cabe duda de que en la región del Danubio también es necesario llevar a cabo con urgencia «grandes proyectos»; lo que no está tan claro es qué se entiende por «grandes proyectos». Dado que en el punto 3.9 se alude concretamente a uno de estos grandes proyectos (o, mejor dicho, a un proyecto faraónico), el CESE debería ser prudente y no dar la impresión de que considera que es sobre todo la realización de grandes proyectos, como el descrito en el punto 3.9, lo que contribuye al desarrollo.

Hay que señalar, en cambio, que los proyectos de pequeño y mediano tamaño son también adecuados para crear nuevos empleos y que, al mismo tiempo, respetan los objetivos de sostenibilidad y de protección del medio ambiente. Así por ejemplo, en Bulgaria se han introducido recientemente limitaciones a la ampliación de las energías renovables porque las redes energéticas no son suficientes. En este país las inversiones para llevar a la práctica nuevos conceptos energéticos pueden ser útiles, pero obviamente no es a este tipo de inversiones a las que se hace referencia en este punto.

2) No está claro qué quiere decir el ponente cuando afirma que los costes y los beneficios deben compartirse. ¿Quién deberá soportar los costes de los grandes proyectos? ¿Quién querrá compartir los beneficios?

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 68

Votos en contra: 71

Abstenciones: 26

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Normativa inteligente en la Unión Europea»**

[COM(2010) 543 final]

(2011/C 248/15)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 8 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Normativa inteligente en la Unión Europea»

COM(2010) 543 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 128 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE celebra el interés mostrado por la Comisión en esta Comunicación, así como en los documentos relativos a la Estrategia Europa 2020 y al Acta del Mercado Único, al objeto de profundizar en los procedimientos políticos, legislativos y administrativos que lleven a una producción y aplicación más racional y adecuada del Derecho comunitario, durante todo el ciclo de su elaboración, desde el origen hasta la aplicación por los órganos competentes de los Estados miembros y la evaluación final de su acatamiento y cumplimiento efectivo por parte de los destinatarios últimos.

1.2 El Comité no entiende, sin embargo, la necesidad del nuevo término utilizado en sustitución del ya consagrado «legislar mejor», a no ser que sea por tratarse de un documento de carácter meramente político.

1.3 El Comité se complace en ver la favorable acogida que han tenido varias sugerencias que formuló sobre esta materia en sus dictámenes. Por lo tanto, celebra las intenciones anunciadas de fortalecer el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad, de un mayor rigor en los estudios de impacto, de una evaluación «ex post» más estratégica e integrada, de lograr una participación más activa y responsable de los Estados miembros y sus respectivos Parlamentos, prestándoles apoyo en sus tareas propias en el «iter» legislativo. Y acoge con especial satisfacción el propósito de garantizar una mayor participación de los ciudadanos y otras partes interesadas en la elaboración, transposición y aplicación del Derecho comunitario, en particular con el aumento del plazo general de consultas públicas, y en agilizar y hacer más eficaces los procedimientos relativos a las infracciones.

1.4 El Comité considera, sin embargo, que la Comunicación se queda un poco corta respecto de lo que sería deseable para constituir un elemento adecuado para concretar los aspectos

legislativos de la aplicación de la Estrategia Europa 2020, o simplemente para la aplicación de las medidas prioritarias del Acta del Mercado Único.

1.5 El Comité considera esencial que a la Comunicación le acompañe un verdadero programa de acción en el que se precisen objetivos, se concreten medidas, se identifiquen instrumentos y se evalúe el impacto, se definan opciones y se establezca la relación costes/beneficios, programa que debería previamente ser objeto de un amplio debate con la sociedad civil a nivel nacional, regional, local y de la UE.

1.6 Por consiguiente, el CESE insta a la Comisión a que, en el desarrollo posterior que tenga la Comunicación, tenga especialmente en consideración las orientaciones generales que contiene el presente dictamen, en consonancia con las posiciones que desde hace años ha adoptado el CESE en esta materia.

1.7 En particular, el CESE considera que deberían definirse mejor aspectos como los relativos al modo en que se realizan las evaluaciones de impacto ex ante en todas las instituciones comunitarias con responsabilidades en su ejecución, la naturaleza y composición del órgano encargado de controlar los estudios de impacto, los parámetros utilizados, en especial cuando se trate del impacto en derechos fundamentales, y la forma y los medios para garantizar una mayor transparencia. También a los sectores financiero, de la salud y de la seguridad social se les debería dar un enfoque sectorial más detallado, y se deberían explicar mejor los criterios de prioridad, los mecanismos de evaluación y ponderación de las reclamaciones, los instrumentos propios para la detección oficiosa de las infracciones y los medios para mejorar la acción de los tribunales nacionales y de otros instrumentos complementarios.

1.8 Por último, el CESE considera que la Comisión ha olvidado varios aspectos de gran interés y pide que sean debidamente considerados e incluidos expresamente. Este es el caso en

particular de los índices y parámetros para evaluar la calidad de los textos jurídicos, las medidas concretas de simplificación jurídica, la inexplicable falta de una asunción clara de la opción de servirse de «reglamentos», en particular para la realización de una armonización completa en materias relativas a la plena realización del mercado interior, el inexcusable olvido de los regímenes facultativos o del papel de la autorregulación y la corregulación y la sorprendente omisión de toda referencia al muy significativo trabajo realizado en el marco del MCR y a las propuestas sometidas a debate para una mayor armonización de la legislación contractual europea.

1.9 Pero donde el CESE considera que la Comunicación resulta más débil es en lo que se refiere a la aplicación efectiva del Derecho comunitario y, por ello, insta a la Comisión a que reflexione en profundidad sobre los orígenes y principales causas de la deficiente aplicación generalizada del acervo comunitario, cada año reconfirmada en los informes sobre su aplicación, tenga debidamente en cuenta las múltiples contribuciones y recomendaciones del CESE en distintos dictámenes y lleve a cabo un estudio sistemático de las medidas indispensables para un cambio radical de la situación actual.

## 2. Introducción: concepto y antecedentes

2.1 Según la Comunicación sometida a examen, se entenderá por «normativa inteligente» toda reglamentación

- que abarque el conjunto del ciclo político, desde la concepción de un acto legislativo hasta su transposición, aplicación, evaluación y revisión;
- cuya responsabilidad siga estando compartida entre los Estados miembros y las instituciones europeas;
- en la que el punto de vista de los más afectados por ella tenga un papel fundamental, con una participación reforzada de los ciudadanos y partes interesadas.

2.2 Para la Comisión, tal como señaló reiterada e insistentemente su representante en las reuniones de preparación del presente dictamen del CESE, se trata de un mero documento político y no técnico, por lo que será un esfuerzo vano buscar en él una verdadera definición de «normativa inteligente».

2.3 No obstante, la actual iniciativa de «normativa inteligente» se considera sucesora de la iniciativa «legislar mejor» a la que las instituciones de la UE, en general, y la Comisión, en particular, dedicaron una parte importante de su labor en los últimos diez años, con un éxito considerable claramente reconocido por el Comité, que siempre la apoyó y alentó en varios dictámenes. <sup>(1)</sup>

## 3. Observaciones generales

3.1 El panorama actual del Derecho comunitario exige una profunda reflexión sobre su concepción, elaboración, transposición y aplicación; la misma consideración se debe dar a la revisión y a la simplificación.

3.2 El CESE considera, pues, que este asunto merece un amplio debate, con la participación de la sociedad civil, no sólo porque es ella sobre la que repercuten las consecuencias de la legislación comunitaria, sino también porque su participación puede contribuir decisivamente a una mejora deseable del actual marco regulador.

3.3 Es precisamente en este contexto en el que la Comunicación, aun tratándose solo de un documento político, no parece estar a la altura de las circunstancias. Lo que le sobra de buenos propósitos y buenas intenciones, le falta en medidas concretas e instrumentos eficaces.

3.4 De una manera general, podrá decirse que, por tratarse de un documento meramente político, necesitará ser completado por un verdadero programa en el que se precisen los objetivos, se concreten las medidas, se identifiquen los instrumentos y se evalúen los impactos. Y en el que se definan las opciones y se establezca la relación costes-beneficios.

3.5 El CESE valora muy positivamente el diagnóstico de partida de la Comunicación y los objetivos que se fija. Sin embargo, no entiende la razón del cambio de la expresión «legislar mejor» por «normativa inteligente», a no ser que la explicación resida en que se trata solo de un documento meramente político.

3.6 En este sentido, se considera oportuno reafirmar las posiciones del CESE al respecto:

- a) una aplicación más estricta de los principios de la iniciativa «legislar mejor»;
- b) transparencia a todos los niveles de la formación del derecho;
- c) una mejor elección de los instrumentos jurídicos, incluidos mecanismos de autorregulación y corregulación;
- d) el desarrollo de un sistema de acompañamiento más sistemático en el contexto de la transposición de las directivas a los ordenamientos nacionales;
- e) es importante no olvidar el nuevo papel de los poderes reforzados de los Parlamentos nacionales a raíz del Tratado de Lisboa;
- f) será también importante prever una utilización más frecuente por parte de la Comisión de sus comunicaciones interpretativas;
- g) un mayor esfuerzo será, asimismo, necesario en materia de simplificación legislativa y de codificación.

## 4. Observaciones particulares

### A. Lo que se aprueba

4.1 En la evaluación específica son varios los aspectos positivos de la Comunicación que cabe celebrar y apoyar.

<sup>(1)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 107 y DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.



4.2 Se trata, por supuesto, del propósito de mejorar el control de la subsidiariedad y la proporcionalidad, así como de mejorar la calidad de los textos jurídicos, en particular a través de un mayor rigor en los estudios de impacto

4.3 Pero también de las intenciones de seguir con los programas de simplificación legislativa y de reducción, al menos en un 25 %, de las cargas administrativas innecesarias.

4.4 Como igualmente positiva es la idea de una evaluación *ex-post* más estratégica e integrada que tenga en cuenta no sólo el actual marco jurídico, sino también las repercusiones económicas, sociales y medioambientales y que no sea meramente casuística y aislada para cada iniciativa legislativa *per se*.

4.5 Se valoran en particular todas las iniciativas encaminadas a que los Estados miembros asuman sus responsabilidades en el «iter» legislativo, haciendo que participen los parlamentos nacionales de conformidad con las nuevas atribuciones que les ha conferido el TFUE en la elaboración de los textos jurídicos, en particular, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 8 a 13 del Tratado.

4.6 Por consiguiente, cabe celebrar que la Comisión se muestre dispuesta no sólo a prestar apoyo a los diversos órganos y organismos de los Estados miembros implicados en la transposición y aplicación del acervo comunitario, sino también a garantizar la participación de los ciudadanos y otras partes interesadas en los debates que se entablen en cada Estado miembro durante el proceso de elaboración de la legislación comunitaria, así como durante su transposición y articulación con los ordenamientos nacionales.

4.7 Se acoge de manera especialmente favorable la determinación de la Comisión en la simplificación de los procedimientos relativos a las infracciones y al establecimiento de prioridades, sin olvidar el papel de la red SOLVIT, que necesita un nuevo impulso, una mayor divulgación y una mayor credibilidad entre los interesados.

4.8 Se celebra en particular la ampliación del plazo general para las consultas públicas de 8 a 12 semanas al objeto de «estudiar cómo reforzar la voz de los ciudadanos y de las partes interesadas», medida que, en opinión del Comité, no se podrá desligar del contenido del artículo 11 del Tratado de Lisboa, como contribución al logro de la democracia participativa dentro de la UE.

#### B. Lo que puede mejorarse

4.9 El CESE entiende las razones de la Comisión cuando considera que el seguimiento de la evaluación de impacto ha de seguir realizándose por el Comité interno que hasta ahora lo ha hecho. Sin embargo, no puede hacer caso omiso de los argumentos de quienes, en la consulta pública, expresaron su interés en que esa evaluación sea realizada por una entidad externa independiente. Una solución alternativa podría ser la creación de una institución interna con representantes de todos los Estados miembros. De cualquier forma debe reforzarse el mandato del Comité de Evaluación de Impacto (CEI) haciendo obligatoria la realización de evaluaciones de impacto. Añade que el CAI no tiene competencias para bloquear un informe de evaluación de impacto y, por consiguiente, no puede paralizar de hecho una propuesta legislativa relacionada en caso de que el

examen ponga de manifiesto lagunas fundamentales en el trabajo de investigación llevado a cabo. Se trata de asuntos que deberían debatirse en profundidad, ya que, como reconoce la Comisión, el Comité de Evaluación de Impacto es «un elemento clave de este sistema».

4.10 Además, en un informe reciente el Tribunal de Cuentas Europeo concluyó que la Comisión Europea no considera necesario realizar una consulta sobre los proyectos de evaluación de impacto, pese a las solicitudes en este sentido que formulan frecuentemente las partes interesadas. La consulta sobre los proyectos de evaluación de impacto contribuiría a mejorar el proceso desde la perspectiva de las partes interesadas, ya que garantizaría que en el proceso colegislativo -en el que participan el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo- se utiliza el «mejor producto».

4.11 En el mismo informe, el Tribunal de Cuentas señaló claramente que uno de los puntos débiles del sistema de evaluación de impacto de la UE es el hecho de que ni el Parlamento Europeo ni el Consejo analizan de forma sistemática el impacto de las modificaciones que ellos mismos proponen. El CESE invita al Consejo y al Parlamento Europeo a que elaboren y publiquen resúmenes de fácil lectura de sus propias evaluaciones de impacto y respeten el acuerdo interinstitucional <sup>(2)</sup>.

4.12 La Comunicación no especifica los parámetros que se podrán utilizar en las evaluaciones de impacto que desea efectuar <sup>(3)</sup>.

4.13 En cuanto a una mayor transparencia del sistema, la Comisión debería decir cómo y con qué nuevos medios tiene la intención de aumentarla.

4.14 En lo que se refiere a la evaluación de impacto en los derechos fundamentales, sería útil que la Comisión concretara la forma y los medios para llevarla a cabo.

4.15 Si bien es cierto que la crisis financiera y económica actual ha dejado sentir la necesidad de repensar el papel de la regulación y la reglamentación de los agentes en los mercados, se considera que el nuevo ejercicio de la «normativa inteligente» deberá abordarse sectorialmente y entre los sectores que merecen una atención especial en la Comunicación deberían figurar el sector financiero y el sector de la salud y la seguridad social.

4.16 En relación con el ejercicio de sus competencias en materia de infracciones, en particular «las medidas de organización internas necesarias para el ejercicio efectivo e imparcial de su misión, con arreglo al Tratado» <sup>(4)</sup>, se sugiere que la Comisión detalle los criterios de prioridad, los mecanismos de evaluación y ponderación de las denuncias, los instrumentos propios para la detección oficiosa de las infracciones y los medios de mejorar la acción de los tribunales nacionales y de otros instrumentos complementarios (SOLVIT FIN-NET, ECC-NET, medios alternativos y extrajudiciales).

<sup>(2)</sup> DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, p. 23.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 725 final.

### C. Lo que falta

4.17 En lo que se refiere a la mejora de la calidad de los textos jurídicos, se echa en falta una indicación relativa a los índices y parámetros para evaluarla.

4.18 En lo que se refiere a la simplificación legislativa, faltan referencias a medidas concretas que parecen evidentes como, por ejemplo:

— un esfuerzo de codificación verdadera y propia, y no una simple compilación de textos;

— La publicación de los textos completos cuando se revisen y se modifiquen, en lugar de un simple «collage» y de la remisión a artículos de diversos textos jurídicos.

4.19 Falta una asunción clara de la opción a favor del instrumento del «reglamento» en lugar de utilizar las directivas, a pesar de que esta preferencia figura en la Estrategia Europa 2020.

4.20 No hay ninguna referencia al excelente trabajo llevado a cabo en el ámbito del MCR ni a las recientes propuestas de la Comisión aún en debate para una mayor armonización del Derecho contractual europeo <sup>(5)</sup>.

4.21 No hay referencia alguna a la necesidad de considerar de una manera sistemática la opción «28º régimen» como alternativa a la de «Legislar mejor» <sup>(6)</sup>.

4.22 Se echa en falta también que no haya una palabra relativa al papel de la autorregulación y la corregulación ni a la necesaria ponderación previa de lo que se puede resolver ventajosamente a través de una «soft law» en lugar de recurrir a una reglamentación.

4.23 Pero donde la Comunicación parece ser más débil es en los aspectos relacionados con la aplicación del Derecho comunitario. En este sentido, el CESE desearía remitirse a sus dictámenes sobre esta materia <sup>(7)</sup> y a las conclusiones de la reciente conferencia de la Presidencia belga dedicada a este tema <sup>(8)</sup>.

4.24 Especialmente significativo en este aspecto es el informe de la Comisión de 1 de octubre de 2010 sobre la aplicación del

<sup>(5)</sup> Libro Verde de la Comisión sobre opciones para avanzar hacia un Derecho contractual europeo para consumidores y empresas (COM(2010) 348 final).

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el «28º Régimen» (DO C 21 de 21.1.2011, p. 26), así como las referencias hechas a este método en importantes informes recientes como el Informe MONTI «Una nueva estrategia para el mercado único» de 9.5.2010, el Informe de Felipe González «Proyecto Europa 2030» de 8.5.2010 o el Informe Lamassoure «Le citoyen et l'application du droit communautaire» de 8.6.2008.

<sup>(7)</sup> DO C 24 de 31.1.2006, p. 52. y DO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

<sup>(8)</sup> Conferencia de alto nivel «European consumer protection enforcement day» (Bruselas, 22 de septiembre de 2010).

Derecho comunitario <sup>(9)</sup>, en el que, a pesar de una ligera mejora respecto del año anterior, se observan todavía porcentajes medios de retrasos en las transposiciones del 51 % de denuncias por retrasos y un período medio de 24 meses para los procesos por infracción.

4.25 En este particular, la Comisión omite algunas de las causas esenciales de la deficientemente generalizada aplicación del acervo comunitario en los Estados miembros, que el CESE ha señalado en reiteradas ocasiones, algo que solo puede justificarse por el hecho de que se trata de un documento de carácter meramente político. Sin embargo, por su importancia en el marco de una normativa más inteligente cabe recordar que:

a) la incorrecta o incompleta integración de las normas comunitarias en los ordenamientos nacionales, en los que muchas veces se consideran indeseables y contrarias a los usos y costumbres y a los intereses nacionales;

b) la falta de voluntad política de las autoridades nacionales para cumplir y hacer cumplir normas consideradas «extrañas» a su cuerpo jurídico y su tradición nacional;

c) la persistente tendencia a añadir a las normas comunitarias nuevos dispositivos reglamentarios innecesarios o a elegir tan solo unas partes de las normas comunitarias («gold-plating» y «cherry-picking»); a recomendar incluso que, además de los cuadros de correspondencia a los que se hace referencia en el acuerdo interinstitucional <sup>(10)</sup> y en el acuerdo marco entre la Comisión y el PE y que los Estados miembros deben elaborar, éstos tengan que indicar expresamente qué disposiciones de la legislación nacional que transpone la legislación de la UE constituyen casos de reglamentación excesiva;

d) algo de falta de preparación específica por parte de las autoridades nacionales para entender y hacer aplicar el acervo comunitario;

e) la en ocasiones escasa formación específica de algunos jueces y otros actores del sistema judicial (abogados, funcionarios judiciales, etc.) en asuntos de Derecho comunitario que algunas veces lleva a una aplicación errónea o a la inaplicación de las normas transpuestas y a la aplicación de normas «paralelas» de los derechos nacionales;

f) la necesidad de ampliar las medidas de cooperación administrativa de manera que participen las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, las asociaciones de defensa de los consumidores;

g) la falta de previsión y de armonización del derecho sancionador, que se ha dejado a la discreción de los Estados miembros.

<sup>(9)</sup> COM(2010) 538 final, «27º Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho comunitario» de 2009.

<sup>(10)</sup> DO C 321 de 31.12.2003, p. 1.

4.26 Sería también a nivel de la información y la formación de las autoridades públicas nacionales, en particular de las que tienen responsabilidades más directas en la aplicación del Derecho comunitario en los Estados miembros, que la acción de la Comisión debería tener lugar de manera prioritaria. En este ámbito se tendría que reforzar la información y formación de los jueces y de otros magistrados en general, a quienes compete en última instancia la interpretación y aplicación del derecho en los casos concretos objeto de litigio.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Política de auditoría: lecciones de la crisis»

[COM(2010) 561 final]

(2011/C 248/16)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 13 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde – Política de auditoría: lecciones de la crisis»

COM(2010) 561 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 153 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

#### 1.1 Generalidades

1.1.1 El Libro Verde se titula «Política de auditoría: lecciones de la crisis». El CESE considera que la crisis ha sido de tal magnitud porque ninguna de las partes interesadas cumplió su cometido debidamente, y aún menos los consejos de dirección de muchos bancos. Dada la mala gestión de los consejos de dirección de los bancos, los reguladores, los supervisores y los auditores legales (AL) deberían haber detectado los problemas que condujeron a la crisis, pero no lo hicieron. La UE ya ha abordado las cuestiones relacionadas con la regulación y la supervisión. Sin duda, es necesario proceder a una revisión del papel de los AL, tal como solicitó el CESE en su Dictamen de 2009 sobre el Informe De Larosière<sup>(1)</sup>. El Libro Verde va más allá del papel de la auditoría y examina cuestiones como la gobernanza, la supervisión y la concentración. El CESE está de acuerdo en que estas cuestiones han incidido en el comportamiento de los auditores durante la crisis.

1.1.2 En el Libro Verde se plantean 38 preguntas, de las cuales tres abordan temas muy controvertidos: la pregunta nº 18 sobre la licitación obligatoria, la pregunta nº 28 sobre la auditoría conjunta y la pregunta nº 32 sobre la posibilidad de dar marcha atrás en la consolidación de las cuatro grandes sociedades de auditoría. Sea cual sea la política por la que se incline la Comisión en cada caso, el CESE insta a que se lleve a cabo una rigurosa evaluación de impacto antes de tomar una decisión.

#### 1.2 Función del auditor

1.2.1 La función del AL, tal como se define y se practica en la actualidad, no se adecua a los fines que persigue. El comité de auditoría o de supervisión es la contrapartida esencial del AL.

El reforzamiento de la independencia del AL y la reforma del comité de auditoría o de supervisión son aspectos fundamentales de las propuestas formuladas en el presente Dictamen.

1.2.2 El CESE propone modificar la Directiva sobre auditoría de 2006 al objeto de reforzar el papel del comité de auditoría o de supervisión:

- debe ser obligatoria la independencia de una mayoría de los miembros y presidentes del comité;
- las competencias de algunos de los miembros del comité deben guardar relación con las características sectoriales de la empresa de que se trate, especialmente en el sector bancario;
- el comité de auditoría o de supervisión no debería limitarse a tareas de vigilancia, sino que debería asumir la responsabilidad de la integridad de los procesos de auditoría.

1.2.2 En lo que respecta a los sistemas de doble gestión, que cuentan con un consejo de administración y un consejo de supervisión, el CESE se pronuncia a favor del refuerzo de la relación entre el AL y el consejo de supervisión.

1.2.4 En líneas generales, el CESE considera necesario que se introduzcan las mejoras siguientes:

- precisar en mayor medida la descripción de tareas y la responsabilidad conexas del AL;
- más claridad y mayor comprensibilidad de los informes presentados por el AL, en particular en las partes relativas a los riesgos existentes;
- convertir la auditoría en algo más parecido a un control de la salud de la empresa, formulando observaciones sobre el análisis del consejo de administración o del consejo de supervisión sobre la viabilidad del modelo empresarial, su solidez financiera y el reconocimiento y la gestión de los riesgos de la empresa;

<sup>(1)</sup> DO C 318 de 23.12.2009, p. 57.



— refuerzo de la comunicación a lo largo de todo el año entre el AL y los órganos de control de la empresa, incluso durante la realización de la auditoría.

### 1.3 Gobernanza e independencia

El CESE no es partidario de la rotación obligatoria de los AL pero coincide en que la continuidad de los contratos de las sociedades de AL debería limitarse imponiendo la obligación de convocar una nueva licitación cada seis u ocho años. La prestación de servicios distintos de la auditoría por parte de los AL a sus clientes debería controlarse estrictamente con la aprobación expresa del comité de auditoría o de supervisión y, en lo que respecta a las empresas más grandes, debería prohibirse la prestación por parte de los AL tanto de asesoramiento en materia de riesgos, como de servicios de auditoría interna, dados los posibles conflictos de intereses. El asesoramiento en materia fiscal debería limitarse cuando pueda surgir un conflicto material de intereses para los AL.

### 1.4 Supervisión

Se debería imponer una obligación legal para que los AL y los supervisores se reúnan periódicamente. Esta obligación es especialmente necesaria en el caso de las entidades bancarias de importancia sistémica.

### 1.5 Concentración

La concentración de la mayor parte del mercado de auditorías de grandes empresas en manos de las «cuatro grandes» sociedades de auditoría constituye un oligopolio. Antes eran cinco, hasta que quebró Arthur Anderson. Otra quiebra sería impensable. El CESE recomienda una actuación a corto plazo, centrada en testamentos vitales, para atenuar el efecto de una posible quiebra. A más largo plazo, el Comité considera necesario reconfigurar el mercado. Para ello recomienda remitir la cuestión del oligopolio a las autoridades de competencia de los Estados miembros, empezando por Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido.

### 1.6 Mercado europeo

Si bien la creación de un mercado europeo efectivo de auditoría legal es un objetivo deseable, las diferencias fiscales, legales y lingüísticas siguen levantando enormes obstáculos. Una cierta racionalización es posible.

### 1.7 Simplificación para las PYME

Hay PYME de todo tipo y tamaño. Es difícil prever muchos atajos cuando concurren inversiones externas, ayudas bancarias considerables o importantes clientes y proveedores preocupados por la viabilidad de sus cadenas de valor.

### 1.8 Cooperación internacional

El CESE considera que la cooperación internacional es obligatoria. Para ello, deben emprenderse iniciativas junto con el Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) y el G-20, aunque los esfuerzos más inmediatos deberían coordinarse con los Estados Unidos a través del G-8.

### 1.9 Gobernanza corporativa

El CESE lamenta que el Libro Verde sobre la política de auditoría no incluya un capítulo sobre la gobernanza corporativa. Se acaba de publicar un nuevo Libro Verde sobre gobernanza corporativa (COM(2011) 164 final). Se considera indispensable que la Comisión integre sus propuestas en materia de gobernanza corporativa en las relativas a la política de auditoría. Estos dos ámbitos son indisolubles en lo que respecta a la fidelidad de la contabilidad empresarial.

## 2. Introducción

2.1 Con arreglo a la legislación en vigor, incumbe al consejo de dirección llevar la contabilidad y presentar una imagen fiel de los asuntos de la sociedad. Las grandes empresas tienen la obligación de utilizar el convenio de contabilidad de las normas internacionales de información financiera (NIIF). Por su parte, incumbe a los AL dictaminar si el consejo de dirección ha presentado una imagen fiel y se ha seguido el convenio de las NIIF. El informe del consejo de dirección y la opinión de los AL se publican en el informe anual y las cuentas de las sociedades. Antes de que irrumpiera la crisis, los informes anuales elaborados por los directores de banco no anunciaron la llegada de la crisis, mientras que los AL siguieron dando su visto bueno a dichos informes. La primera conclusión que cabe sacar de la crisis es que la situación actual ha de cambiar y, en opinión del CESE, dicho cambio debe centrarse en el comité de auditoría o de supervisión y en salvaguardar la independencia de los AL.

2.2 El *statu quo* se ve reflejado en las declaraciones de directores y AL publicadas en los informes anuales. El Comité también ha examinado informes de auditoría legal de Francia, Alemania, España y el Reino Unido. En todos los Estados miembros, las auditorías legales se centran en los procedimientos y procesos. La referencia a la observancia de las NIIF es una constante entre los AL en toda la UE. Sin embargo, algunos sectores temen que la mera constatación de la conformidad con las NIIF no deje ningún margen de apreciación en relación con algunos aspectos de la contabilidad y la auditoría.

2.3 Al examinar las traducciones al inglés de los dictámenes de auditoría elaborados en Alemania por una de las cuatro grandes sociedades sobre las cuentas de 2009 de Deutsche Bank, Munich Re y BMW, entre otros, se puede apreciar una redacción casi idéntica, pese a tratarse de tres empresas muy diferentes. Esta tendencia a utilizar textos estereotipados dificulta la comprensión, por parte del usuario, del contenido de la auditoría. Ciertamente, el AL confirma que se ha seguido el procedimiento apropiado, pero no queda ninguna constancia del carácter exhaustivo de la auditoría. El CESE estima que es necesaria una serie de cambios para garantizar que los informes de auditoría otorguen más importancia al fondo que a la forma.

2.4 Los auditores externos se basan, en gran medida, en los sistemas de control interno de sus clientes, cuya integridad acapara buena parte de su atención durante la realización de la auditoría. Las sociedades de mayor envergadura ejercen funciones de auditoría interna formales, que no realizan tareas financieras y dependen directamente del comité de auditoría. El servicio de auditoría interna debe verificar la integridad de

los sistemas de control interno. Algunas sociedades subcontratan la auditoría interna a un tercero. Cuando este es el caso, la sociedad de auditoría legal elegida no debe, en ningún caso, prestar los servicios objeto de subcontratación. Corresponde al comité de auditoría o de supervisión garantizar la independencia de la función de auditoría interna y, por extensión, la integridad del sistema de control interno.

2.5 Si bien la auditoría garantizará la fiabilidad de la información financiera contenida en las cuentas anuales de las sociedades, actualmente no se emite opinión alguna sobre sus decisiones empresariales. Una de las lecciones de esta crisis es que los directores deberían determinar, en sus informes, la situación subyacente de sus actividades económicas, también mediante una evaluación de los correspondientes «riesgos», y que los AL deberían ofrecer ciertas garantías sobre estas declaraciones. Por este motivo, los AL no deberían aconsejar a sus clientes sobre temas relacionados con la evaluación o la gestión de los riesgos <sup>(2)</sup>.

2.6 A la vista de las insuficiencias y los fallos del sistema actual de información a los accionistas y a las partes interesadas y, en particular, dada la suerte que han corrido algunos bancos durante la crisis, la ampliación del papel del comité de auditoría o de supervisión ha sido objeto de un apoyo generalizado. Por ejemplo, el *Financial Reporting Council* del Reino Unido ha propuesto una reforma del sistema de información basada en los siguientes principios:

- unos informes de actividad de mayor calidad, especialmente sobre la estrategia empresarial y la gestión de riesgos;
- un amplio consenso en cuanto a la importancia de los comités de auditoría y, por ende, un mayor reconocimiento de su contribución a la integridad de la información financiera;
- una mayor transparencia en el cumplimiento de las obligaciones de los comités de auditoría en lo relativo a la integridad del informe anual, incluida la supervisión de los auditores externos;
- una mayor información sobre el proceso de auditoría, tanto para los comités de auditoría como los inversores, y una ampliación del alcance de las responsabilidades de los auditores; y
- unos informes anuales más accesibles mediante el uso de la tecnología.

2.7 El CESE suscribe estos principios, cuyas implicaciones son las siguientes:

1. los directores deberán describir con más detalle las medidas que toman para garantizar la fiabilidad de la información en que se basan tanto la gestión de la empresa como su propia dirección de la empresa; y garantizar una mayor transparencia en torno a las actividades empresariales y cualquier riesgo asociado;

<sup>(2)</sup> La gestión de los riesgos consiste en la identificación, la evaluación y la clasificación por orden de prioridad de los riesgos (definidos por ISO 31000 como el efecto positivo o negativo de la incertidumbre en los objetivos) y, a continuación, la utilización coordinada y económica de recursos para minimizar, supervisar y controlar la probabilidad o el impacto de acontecimientos adversos o para maximizar el aprovechamiento de oportunidades. Las estrategias de gestión de los riesgos incluyen transferir el riesgo a otra parte interesada, evitar el riesgo, reducir los efectos negativos del riesgo y aceptar algunas o todas las consecuencias de un riesgo determinado (fuente: Wikipedia.org).

2. los auditores legales deberán presentar informes que incluyan un apartado relativo al carácter completo y razonable del informe del comité de auditoría e identifique cualquier aspecto del informe anual que los AL consideren incorrecto o contradictorio con la información contenida en los estados financieros u obtenida en el transcurso de su auditoría;

3. la creciente capacidad de los comités de auditoría o de supervisión para obligar a directores y AL a rendir cuentas debería verse reforzada por una mayor transparencia e informes más exhaustivos de estos comités, en los que se explique, en particular, el modo en que ejercieron sus responsabilidades en lo relativo a la integridad del informe anual y otros aspectos de su incumbencia como, por ejemplo, la supervisión del proceso de auditoría externa y el nombramiento de AL.

2.8 La Directiva de la UE sobre la auditoría legal, adoptada en 2006, contiene las siguientes disposiciones relativas a los comités de auditoría:

«Cada entidad de interés público contará con un comité de auditoría. Los Estados miembros determinarán si los comités de auditoría estarán integrados por miembros no ejecutivos del órgano administrativo y/o miembros del organismo de supervisión de la entidad auditada y/o miembros designados por la junta general de accionistas de la entidad auditada. Al menos uno de los miembros del comité de auditoría será independiente y tendrá competencia en contabilidad, auditoría o en ambas.

Sin perjuicio de la responsabilidad de los miembros del órgano administrativo o de gestión o del organismo de supervisión, o de otros miembros designados en la junta general de accionistas de la entidad auditada, el comité de auditoría, entre otras cosas:

1. supervisará el proceso de presentación de la información financiera;
2. supervisará la eficacia del control interno de la empresa, la auditoría interna cuando sea pertinente, y los sistemas de gestión de riesgos;
3. supervisará la auditoría legal de las cuentas anuales y consolidadas.»

2.8.1 A fin de dar efecto a los principios y preceptos expuestos en los puntos 2.6 y 2.7 *supra*, el CESE considera que estas disposiciones deben modificarse para que resulte obligatoria la independencia del presidente y de una mayoría de los miembros del comité, respetando siempre la normativa vigente sobre co-decisión.

2.8.2 Un simple requisito de competencia en contabilidad o auditoría es insuficiente. La competencia de algunos de los miembros de comité debe guardar relación con las características sectoriales de la empresa de que se trate, especialmente en el sector bancario.

2.8.3 A juicio del CESE, el comité de auditoría o de supervisión no debería limitarse a tareas de vigilancia, sino que debería asumir la responsabilidad de la integridad de estos procesos, de acuerdo con los principios y preceptos expuestos en los puntos 2.6 y 2.7 *supra*.

2.9 Si bien es cierto que los directores son responsables de las cuentas, debería prestarse atención a sus funciones y responsabilidades en lo que respecta a la fidelidad de las mismas. Por ejemplo, los directores certifican que han llevado a cabo todas las investigaciones necesarias para refrendar las cuentas en conciencia. ¿Podemos creer que las juntas de los bancos realizaron las averiguaciones necesarias durante el período anterior a la crisis? ¿Eran realmente conscientes de los riesgos de liquidez, la mala calidad de sus activos hipotecarios y los riesgos que entrañaban sus carteras de préstamos? En lo sucesivo, los bancos y demás empresas deberán asegurarse de que los directores independientes que se admitan a la junta posean un conjunto de competencias suficiente y una mejor comprensión de su función y sus responsabilidades.

2.10 En aras de su aplicación correcta, los principios expuestos en el punto 2.6 *supra* exigirán un estudio más general de la gobernanza corporativa. Resulta esencial integrar las conclusiones de los Libros Verdes sobre gobernanza corporativa y política de auditoría para evitar cualquier incoherencia.

2.11 En resumen, mientras que los directores deben presentar una imagen fiel de la actividad empresarial, los AL deben estar seguros de que se ha presentado una imagen fiel. La limitación de la responsabilidad es un privilegio extraordinario del que gozan las sociedades anónimas. La auditoría legal tiene por objeto garantizar que no se abuse de este privilegio. Los accionistas, obligacionistas, banqueros y demás acreedores están expuestos a un riesgo financiero directo. Dependen directamente de la fidelidad de los estados financieros. Los ingresos de otras partes interesadas —ya sean trabajadores, clientes o proveedores— dependen de la continuidad de la explotación de una empresa. Durante la crisis bancaria, los AL no cumplieron sus obligaciones, al igual que todas las demás partes responsables. La auditoría no puede mantenerse al margen de las reformas y la supervisión que se están llevando a cabo en otros sectores del sistema financiero. El mantenimiento del *statu quo* no es una solución que se pueda contemplar.

### 3. Preguntas

#### 3.1 Introducción

1) **¿Tiene usted algo que comentar, en general, sobre el enfoque y los objetivos de este Libro Verde?**

Véase el punto 1 del presente Dictamen.

2) **¿Cree que hay una necesidad de definir mejor la función social de la auditoría con respecto a la fidelidad de los estados financieros?**

La fidelidad de los estados financieros es imprescindible en una sociedad que depende, en gran medida, del rendimiento de las sociedades anónimas en una economía de mercado. Es de interés público que las sociedades sobrevivan y prosperen. Existe una compleja multiplicidad de intereses interdependientes: los accionistas, los obligacionistas, los bancos y otros acreedores

que dependen de los estados financieros para evaluar la seguridad de sus inversiones y préstamos; los trabajadores que dependen de los estados financieros para evaluar la seguridad de sus puestos de trabajo y de sus salarios; otras partes interesadas, que dependen de los estados financieros para evaluar la seguridad de la empresa como empleador, proveedor o cliente; las comunidades locales y los gobiernos nacionales y locales, que se basan en las cuentas para evaluar la contribución de la empresa a la sociedad, así como su capacidad contributiva.

Además de estas consideraciones, los bancos y las otras entidades de crédito desempeñan un papel decisivo en el funcionamiento de la economía de mercado. Durante la crisis financiera, los bancos no cumplieron su cometido de hacer circular el capital en la economía. Como consecuencia de ello, se ha cuestionado con razón la fidelidad de sus estados financieros anteriores a la crisis. Unos estados financieros fieles constituyen el fundamento de la organización política, social y económica de la UE. Las sociedades que llevan a cabo auditorías legales tienen la responsabilidad de velar por el interés público.

3) **¿Cree que se podría mejorar el nivel general de «calidad de la auditoría»?**

Sí. Los informes de auditoría no son significativos. No reflejan la labor de los AL. Con el advenimiento de las NIIF, las cuentas auditadas también podrían ser menos significativas, especialmente en el caso de los bancos.

#### 3.2 Función del auditor

4) **¿Cree que las auditorías deben ofrecer garantías sobre la solidez financiera de las empresas? ¿Sirven las auditorías para esta función?**

En su estado actual, las auditorías no sirven para esta función. La salud financiera de una empresa depende de la solidez de su modelo empresarial. Incumbe principalmente a las instituciones y analistas probar este modelo, y no a los AL. Aun así, deben realizarse cambios. En sus informes, los directores deben ser más transparentes sobre el verdadero estado de salud de la empresa. Los AL deberían encargarse de proporcionar una garantía externa para estas declaraciones. Para ello, los AL deberán poseer conocimientos más específicos sobre los riesgos inherentes a nivel sectorial, con los que, al parecer, no contaban a medida que aumentaba la complejidad de los activos bancarios. En este contexto, también deberían explicarse las apreciaciones formuladas para confirmar la continuidad del funcionamiento de la empresa.

5) **Para reducir la brecha de expectativas, y con vistas a definir mejor la función de las auditorías, ¿debería explicarse mejor a los usuarios la metodología de auditoría utilizada?**

Sí. En el informe y las cuentas, los AL formulan breves observaciones que se centran, no obstante, en los procesos y no revelan nada sobre sus conclusiones, preocupaciones o apreciaciones. No se trata únicamente de explicar la metodología. Los directores deben justificar sus apreciaciones y decisiones y,

posteriormente, los AL deben explicar el proceso mediante el cual llegan a la conclusión de que las cuentas dan una imagen fiel. Para ello, será importante procurar que los AL no vuelvan a utilizar un lenguaje estandarizado.

**6) ¿Convendría reforzar el «escepticismo profesional»? ¿Cómo se podría lograr?**

El escepticismo profesional puede reforzarse mediante la formación, una experiencia no relacionada con la auditoría, como es la evaluación entre pares de los resultados de la auditoría y el liderazgo de los socios auditores. Además, el aumento de la transparencia exigido a los auditores en las propuestas del punto 2 obligará a los AL a ejercer un escepticismo profesional más riguroso que en el pasado. El escepticismo aumentaría con el establecimiento de un órgano disciplinario profesional en cada Estado miembro.

Además, es muy posible que el escepticismo profesional se vea reforzado aún más por la independencia económica. El comité de auditoría o de supervisión debería revisar y evaluar de manera crítica la amplitud de los servicios distintos de la auditoría prestados a los clientes para limitar cualquier conflicto de interés entre el ejercicio del escepticismo profesional y la retención de importantes ingresos procedentes de los clientes. El escepticismo también podría verse reforzado si la licitación obligatoria (pregunta n.º 18) redujera la probabilidad de mantener la relación contractual con la sociedad titular del contrato.

**7) ¿Habría que replantear la percepción negativa que se atribuye a las salvedades de los informes de auditoría? En caso afirmativo, ¿de qué manera?**

No. Los accionistas y las partes interesadas sólo tendrán motivos para estar preocupados si el informe de los directores es objeto de salvedades en el informe de los AL. Sin embargo, unos informes más transparentes de los directores o del comité de auditoría o de supervisión podrían permitir a los accionistas comprender mejor los motivos de las salvedades emitidas por un AL en un informe de auditoría.

En el caso de los bancos, una salvedad crearía una crisis de confianza con posibles consecuencias sistémicas. Por tanto, cualquier preocupación del AL debería comunicarse lo antes posible a las autoridades de regulación y de supervisión para que puedan abordarse cuanto antes los problemas potenciales.

**8) ¿Qué información adicional convendría facilitar a terceros? ¿De qué modo?**

Los AL son responsables ante los accionistas y, por extensión, ante los trabajadores y otras partes interesadas. No hacen comunicaciones separadas a la atención de las partes interesadas. La sociedad es responsable de la información facilitada a las partes interesadas. Tal como se propone en el punto 2, tanto los directores como los AL deberían facilitar una información más amplia y transparente a los órganos de supervisión de la empresa, los accionistas, los trabajadores y otras partes interesadas.

Por otra parte, el CESE propone que, en los informes de auditoría dirigidos al consejo de administración y al consejo de supervisión, el AL formule observaciones claras sobre los riesgos comprobados. El AL debería facilitar una información que permita dar mayor visibilidad a los riesgos potenciales para la viabilidad de la empresa. Esta información debería incluir un análisis de los posibles escenarios de riesgo, los niveles de daño potencial y las probabilidades de que estos riesgos y daños se materialicen. Por lo que respecta a los métodos contables, deberían evaluarse de manera más transparente sus repercusiones sobre el patrimonio, la situación financiera y los resultados de la empresa.

**9) ¿Existe un diálogo apropiado y frecuente entre los auditores externos, los auditores internos y el comité de auditoría? De no ser así, ¿cómo se puede mejorar esta comunicación?**

La crisis bancaria parece indicar que un diálogo apropiado y frecuente tuvo lugar en muchos casos, pero no en todos. La comunicación mejoraría con el fortalecimiento del papel del comité de auditoría.

**10) ¿Cree que los auditores deben contribuir a garantizar la fiabilidad de la información que facilitan las empresas en el ámbito de la RSE?**

Puede ser, pero no antes de que la UE llegue a un acuerdo sobre la posible naturaleza de las normas de información.

**11) ¿Debería haber una comunicación más regular del auditor con las partes interesadas? Asimismo, ¿habría que reducir el espacio de tiempo que media entre el cierre del ejercicio y la fecha del informe de auditoría?**

Las partes interesadas están cubiertas por la pregunta n.º 8 *supra*. La cuestión del plazo no plantea ningún problema.

**12) ¿Qué otras medidas podrían contemplarse para mejorar el valor de las auditorías?**

La Comisión debería estudiar el impacto que tendrá la introducción y aplicación de las NIIF, especialmente en lo que respecta a los bancos. Preocupa que conceptos fundamentales como la prudencia y el conservadurismo contable se hayan visto relegados en las NIIF por los procesos y el cumplimiento de las normas. Hay indicios de que las NIIF ofrecen menos garantías puesto que limitan el margen del auditor para ejercer un juicio prudente. Las NIIF también presentan lagunas concretas como, por ejemplo, su incapacidad para dar cuenta de las pérdidas previstas.

El testimonio oral prestado ante una comisión de investigación de la Cámara de los Lores del Reino Unido sobre la concentración del mercado de auditorías demostró que las deficiencias de las NIIF son especialmente graves en lo que se refiere a las auditorías de entidades bancarias <sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Informe de la Cámara de los Lores publicado el 15 de marzo de 2011 «Auditors: Market concentration and their role», volumen 1, p. 32. <http://www.parliament.uk/hleconomicaffairs>.



*Normas Internacionales de Auditoría (NIA)*

**13) ¿Qué opina usted de la introducción de las NIA en la UE?**

El CESE se muestra favorable. No obstante, es preciso velar por una neutralidad estricta respecto de los diferentes ordenamientos jurídicos nacionales.

**14) ¿Deberían ser las NIA legalmente vinculantes en todo el territorio de la UE? En caso afirmativo, ¿debería elegirse un enfoque de aprobación similar al que existe con respecto a la aprobación de las normas internacionales de información financiera? Alternativamente, y habida cuenta del uso generalizado de las NIA que se observa actualmente en la UE, ¿debería promoverse todavía más el uso de las NIA mediante instrumentos legales no vinculantes (recomendaciones, código de conducta, etc.)?**

Sí, posiblemente por medio de un reglamento.

**15) ¿Deberían adaptarse las NIA para ajustarse a las necesidades de las PYME y las pequeñas y medianas sociedades de auditoría?**

No es necesario.

*3.3 Gobernanza e independencia de las sociedades de auditoría*

**16) ¿Existe un conflicto por el hecho de que el auditor sea nombrado y remunerado por la entidad auditada? ¿Qué mecanismos alternativos recomendaría usted en este contexto?**

Existe un conflicto potencial, si bien se puede gestionar. Se necesita una mayor transparencia en relación con la designación y la redesignación de los AL, conforme a lo propuesto en el punto 2. La designación por la empresa (comité de auditoría o de supervisión) permite seleccionar como AL a la persona más capacitada para satisfacer los requisitos específicos de la empresa como, por ejemplo, el conocimiento del sector empresarial de que se trate y el alcance internacional.

**17) ¿Estaría justificado el nombramiento por un tercero en determinados casos?**

En circunstancias normales, no. Sin embargo, la cuestión podría plantearse en relación con las instituciones de importancia sistémica como las grandes entidades bancarias. Si un supervisor mantiene contactos regulares con los AL de dichas instituciones y no se muestra conforme con su labor o su independencia, debería estar capacitado para exigir cambios. Puede tratarse únicamente de una competencia de reserva, ya que lo más probable es que una empresa consciente de la importancia de la supervisión realice los cambios necesarios por sí misma.

**18) ¿Debería limitarse en el tiempo la continuidad del contrato con sociedades de auditoría? En caso afirmativo, ¿cuál debería ser la duración máxima del contrato con una sociedad de auditoría?**

Antes de responder a esta pregunta, el CESE expresa la siguiente reserva: cualquier cambio propuesto al *statu quo* debería estar sujeto a una rigurosa evaluación de impacto.

Habida cuenta de la rotación de los equipos de auditoría y sus jefes y la renovación normal de los presidentes, los presidentes de consejo de dirección y los directores financieros, existe a nivel individual una evolución perfectamente apropiada de las

relaciones. El problema se plantea a nivel interempresarial, con la necesidad del AL de conservar sus clientes y el deseo del cliente de seguir con un auditor que le inspire confianza. Estas relaciones a largo plazo representan una amenaza potencial para la independencia y el escepticismo profesional.

El CESE no apoya la limitación de los contratos de auditoría por medio de una rotación obligatoria. Sin embargo, recomienda imponer a las grandes empresas la obligación de convocar una nueva licitación para el contrato de auditoría cada seis u ocho años. La convocatoria de licitación debería enviarse como mínimo a una empresa que no forme parte de las «cuatro grandes». Este planteamiento no dará lugar necesariamente a un cambio de AL. Por tanto, el proceso debe ser transparente. El comité de auditoría debería explicar las bases de la licitación y su decisión. En este contexto, también debería mantener una reunión con sus principales accionistas.

**19) ¿Convendría prohibir la prestación de servicios distintos de la auditoría por parte de sociedades auditoras? ¿Debería imponerse esta prohibición a todas las sociedades y a sus clientes o únicamente a determinados tipos de entidades, como las entidades financieras sistémicas?**

No debería restringirse en modo alguno la prestación de servicios distintos de la auditoría, por parte de sociedades de auditoría legal, a empresas que no sean sus clientes de auditoría legal, aunque estos servicios sólo deberían prestarse a dichos clientes con la aprobación expresa del comité de auditoría. A fin de reforzar la independencia de la auditoría legal de las grandes empresas, el AL no debería aconsejar a su cliente sobre los riesgos, y tampoco debe ejercer funciones de auditor interno. El asesoramiento fiscal debería limitarse cuando pueda surgir un conflicto material de intereses. En términos generales, los servicios distintos de la auditoría tienen que ver con la consultoría o la contabilidad. En lo que respecta a los conflictos de interés en relación con la auditoría legal, la consultoría plantea menos riesgos que la contabilidad. Los comités de auditoría deberían aprobar todos los servicios distintos de la auditoría prestados por los AL y evitar conflictos de interés. Los comités también deberían supervisar el valor total de estos servicios distintos de la auditoría y publicar el importe correspondiente en el informe anual.

En el caso de las PYME, se podría prever un sistema más flexible. Hay PYME de todo tipo y tamaño. En muchos casos, tendría sentido que la sociedad de auditoría legal prestara asesoramiento en materia fiscal y de riesgos.

**20) ¿Habría que regular el nivel máximo de honorarios que una sociedad de auditoría puede percibir de un único cliente?**

Sólo se puede responder a esta pregunta desde el punto de vista de los ingresos totales de cada sociedad de auditoría a nivel nacional. El umbral actual del 15 % de los honorarios de una sociedad de auditoría nacional percibidos de un solo cliente, establecido en el código deontológico del Consejo de Normas Internacionales de Ética para Contadores (IESBA, en sus siglas en inglés), tiene sentido puesto que los honorarios dependen de la envergadura y la complejidad de la empresa auditada. Los clientes hacen todo lo posible por reducir estos honorarios. Los honorarios pagados a la sociedad de auditoría por la prestación de servicios distintos de la auditoría deberían comunicarse por separado.

**21) ¿Sería aconsejable introducir nuevas normas en materia de transparencia de los estados financieros de las sociedades de auditoría?**

Sí, aunque estas normas deben tener en cuenta que, en lugar de ser una sola entidad, las redes de las «cuatro grandes» están compuestas por empresas nacionales individuales. Las sociedades de auditoría deberían publicar sus cuentas, al igual que sus clientes.

**22) ¿Qué otras medidas podrían preverse con respecto a la gobernanza de las sociedades de auditoría para mejorar la independencia de los auditores?**

En algunas jurisdicciones, los auditores presentan una confirmación anual de independencia, mientras que en un Estado miembro siguen un código de gobernanza para las sociedades de auditoría. En caso de conflicto de intereses, están obligados a renunciar a uno de los dos compromisos. Además, las sociedades de auditoría deben emplear a directores y asesores independientes.

**23) ¿Convendría explorar estructuras alternativas para que las sociedades de auditoría puedan obtener capital de fuentes externas?**

La sociedad de responsabilidad limitada es una estructura atractiva para las sociedades de auditoría. Hay que compararla con la estructura de sociedad anónima de las agencias de calificación crediticia, que sin duda alguna influyó hasta cierto punto en las nefastas decisiones de calificación que condujeron a la crisis financiera. El estatuto de sociedad personalista debería ser suficientemente sólido, siempre que no corra un riesgo de responsabilidad ilimitada ante los tribunales de los Estados miembros. Sin embargo, debería fomentarse cualquier otro tipo de estructura empresarial que contribuya a ampliar el mercado. La limitación de la responsabilidad podría ser doblemente beneficiosa puesto que atraería nuevos capitales y animaría a las sociedades de auditoría de tamaño mediano a licitar agresivamente por contratos con grandes empresas.

**24) ¿Apoya usted las sugerencias con respecto a los auditores de grupos? ¿Tiene alguna otra idea en esta materia?**

Ciertamente, los auditores de grupos deberían disponer de la autoridad y el acceso necesarios para ejercer plenamente sus responsabilidades respecto a los accionistas del grupo.

### 3.4 Supervisión

**25) ¿Qué medidas deberían preverse para seguir mejorando la integración y la cooperación en materia de supervisión de las sociedades de auditoría a escala de la UE?**

Las cuestiones como las normas, los pasaportes y las redes internacionales de las sociedades de auditoría tienen una dimensión internacional. Sin embargo, las sociedades de auditoría legal funcionan por medio de unidades nacionales supervisadas por los Estados miembros. El CESE estaría dispuesto a apoyar la creación de un colegio de supervisores nacionales vinculado al nuevo marco de supervisión financiera de la UE.

**26) ¿Cómo se podría potenciar la consulta y la comunicación entre el auditor de grandes empresas que cotizan en bolsa y las autoridades reguladoras?**

Ya existen determinadas disposiciones legales, si bien se observó en algunos Estados miembros una ruptura del diálogo entre AL y supervisores durante los años anteriores a la crisis. El CESE recomienda que la nueva Autoridad Europea Bancaria establezca requisitos específicos para el sector bancario. Además, los organismos reguladores deberían atribuir al presidente y al consejo de dirección la responsabilidad de comunicar con ellos, imponiendo sanciones si la empresa no les informa sobre cuestiones fundamentales.

### 3.5 Concentración y estructura de mercado

**27) ¿Podría presentar la configuración actual del mercado de auditorías un riesgo sistémico?**

Consideramos que existe un verdadero riesgo de perturbación del mercado. No creemos que la quiebra de una sociedad de auditoría legal determinada pueda suponer un riesgo sistémico inmediato para el mercado. Sin embargo, desde el punto de vista de la independencia y del mercado, sería absolutamente inaceptable que sólo tres sociedades ocupen una posición dominante. La reciente crisis económica y financiera ha puesto de relieve que en el ámbito de la gestión del riesgo hay que estar preparado para cualquier eventualidad.

**28) ¿Considera usted que la obligación de crear un consorcio de sociedades de auditoría, con inclusión, como mínimo, de una sociedad auditora no sistémica y de tamaño más reducido, podría servir de catalizador para dinamizar el mercado de auditorías y permitiría a las sociedades auditoras de pequeño y mediano tamaño participar en mayor medida en el segmento de las auditorías de gran envergadura?**

En Francia, la ley exige que las empresas sean auditadas por un consorcio compuesto por, al menos, dos sociedades de auditoría. Dinamarca contaba con un requisito legal similar que dejó de considerarse necesario. En Francia, este dispositivo se aplica desde 1966 a las empresas que cotizan en bolsa. Se amplió a las empresas obligadas a publicar cuentas consolidadas en 1984, época en que la cuota de mercado de las sociedades de auditoría angloamericanas estaba aumentando rápidamente. Hasta cierto punto, la política ha tenido éxito. Un estudio de 2006<sup>(4)</sup>, basado en datos de 2003, reveló que de 468 empresas francesas, 54 fueron auditadas por dos de las «cuatro grandes» sociedades de auditoría, 241 (51,5 %) por una de las «cuatro grandes» y una sociedad francesa, mientras que las 173 restantes fueron auditadas por diversas combinaciones de grandes y pequeñas sociedades francesas.

La configuración del mercado de auditoría en Francia no depende únicamente de la intervención legislativa. En Francia, la propiedad de las empresas está mucho más concentrada que en los países anglosajones, lo cual incide en la obligación de auditoría. Según el citado estudio, el principal inversor individual es propietario del 25 % o más del 73 % de las empresas francesas. Los principales grupos de propietarios son otras empresas (34 %), empresas familiares (25 %) y el público en general (21 %), mientras que los inversores internacionales sólo poseen el 8,5 %.

<sup>(4)</sup> «Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One?», por Jere R. Francis, Universidad de Missouri-Columbia, Chrystelle Richard, Universidad de París Dauphine y Ann Vanstraelen, Universidad de Amberes y Universidad de Maastricht.

Según el estudio, «En particular, se recurre en mayor medida a las cuatro grandes sociedades de auditoría cuando la estructura de propiedad está menos concentrada en un solo titular de la mayor parte de las acciones, y participan en ella más inversores internacionales y públicos; mientras que el recurso a estas cuatro grandes sociedades es menos probable cuando la mayor parte de la empresa es propiedad de una familia. Además, el recurso a una de las cuatro grandes es más probable a medida que aumenta la participación institucional (bancos y fondos de pensiones). Es importante destacar la existencia de indicios en el sentido de que algunas de estas características de la titularidad también tienen que ver con el recurso a dos de las cuatro grandes sociedades de auditoría en lugar de una».

Dado este vínculo entre la titularidad y la auditoría, estas conclusiones sugieren que no se puede afirmar categóricamente que el marco legal francés sea el único elemento determinante de la estructura del mercado de auditoría en Francia. A este respecto, conviene observar, no obstante, que la legislación francesa no exige la asociación obligatoria de una sociedad «pequeña» con otra «grande» en el contexto de la auditoría conjunta, contrariamente a lo que propone la Comisión. Como ha reconocido la Comisión, las respuestas a la consulta del Libro Verde sobre esta cuestión pueden calificarse de dispares, especialmente en lo que se refiere a saber si las auditorías conjuntas pueden mejorar la calidad de las cuentas o si aumentarían la burocracia y los costes.

Para responder a la pregunta, con la auditoría conjunta aumentaría la participación de las sociedades más pequeñas en el mercado de las grandes sociedades. En cuanto a la pregunta de saber si la concentración se vería realmente reducida y en qué plazo de tiempo, el CESE pide a la Comisión que emprenda una profunda evaluación de impacto antes de llegar a una conclusión sobre esta cuestión. El CESE estima que el Derecho de competencia representa un medio complementario de abordar el problema del oligopolio.

**29) Desde el punto de vista de la mejora de la estructura de los mercados de auditorías, ¿está usted de acuerdo con la rotación y licitación obligatorias al cabo de un periodo determinado? ¿Cuánto debería durar este periodo?**

El CESE no apoya la rotación obligatoria. En lo referente a la licitación obligatoria, cabe remitirse a nuestra respuesta a la pregunta 18.

**30) ¿Cómo habría que abordar el sesgo en favor de las «cuatro grandes»?**

El CESE apoya la supresión de toda distorsión artificial en beneficio de las «cuatro grandes» sociedades como, por ejemplo, los pactos bancarios. Se debería prohibir la obligación de asignar tareas únicamente a las «cuatro grandes». La Comisión podría considerar la posibilidad de introducir un sistema que permita certificar que las sociedades de auditoría que no sean del mismo rango que las «cuatro grandes» dispongan de la competencia necesaria para proceder a la auditoría de una gran empresa.

**31) ¿Está usted de acuerdo en que los planes de contingencia, incluidos los testamentos vitales, podrían ser fundamentales para abordar los riesgos sistémicos y los riesgos de quiebra de las empresas?**

Se requieren planes de emergencia tanto para las sociedades de auditoría como las autoridades reguladoras nacionales. Las sociedades de auditoría son redes internacionales. La mejor estrategia consistiría en centrarse en limitar las quiebras a nivel de los Estados miembros, manteniendo al mismo tiempo la integridad del resto de la red. Los testamentos vitales serían el aspecto fundamental de toda estrategia de contención. La alerta temprana de problemas potenciales facilitaría la ejecución de los planes de emergencia.

**32) ¿Siguen siendo válidas las razones más generales para la consolidación de grandes sociedades de auditoría en las últimas dos décadas (es decir, oferta mundial, sinergias)? ¿En qué circunstancias se podría prever una marcha atrás?**

Como en nuestra respuesta a la pregunta nº 18, el CESE insiste en que cualquier actuación que pueda preverse en este ámbito deberá estar sujeta a una profunda evaluación de impacto. A medida que las futuras superpotencias asiáticas vayan expandiéndose por el mundo, es probable que sus sociedades de auditoría sigan a sus clientes. Cualquier medida gubernamental destinada a forzar un cambio en el mercado de auditoría debería contemplarse con arreglo a un plazo de veinte años. Además, debería considerarse seriamente el impacto potencial de la ley con consecuencias no deseadas.

Es difícil prever una marcha atrás, pero lo importante es la aplicación del Derecho de competencia en el mercado de la auditoría. Sin embargo, el CESE apoyaría la remisión de la cuestión a las autoridades de competencia de los Estados miembros, empezando por Alemania, los Países Bajos y el Reino Unido. Asimismo, las autoridades de competencia deberían supervisar escrupulosamente cualquier propuesta de adquisición presentada por una de las «cuatro grandes» sociedades.

### 3.6 Creación de un mercado europeo

**33) ¿Cuál es, a su juicio, la mejor manera de favorecer la movilidad transfronteriza de los profesionales del sector de la auditoría?**

La armonización de las normativas y leyes aplicables serviría de punto de partida. La introducción de las NIA también sería útil. Sin duda, las diferencias fiscales, legislativas y lingüísticas en los 27 Estados miembros representan un obstáculo a una verdadera movilidad transfronteriza.

**34) ¿Está usted de acuerdo con la «armonización máxima» combinada con un pasaporte único para auditores y sociedades de auditoría? ¿Cree que esto debería aplicarse también a las empresas más pequeñas?**

Sí, aunque no deberíamos subestimar las dificultades que ello implica. Se podría disponer de un pasaporte europeo para auditores en el ámbito de los informes financieros exigidos por las NIIF. Por tanto, debería determinarse de antemano si la sociedad de auditoría legal puede o podrá controlar los estados financieros con arreglo a las NIIF antes de decidir a qué auditor o sociedad de auditoría se puede conceder dicho pasaporte.

3.7 *Simplificación: pequeñas y medianas empresas y pequeñas y medianas sociedades de auditoría*

35) **¿Estaría usted a favor de reducir el nivel de servicio de una auditoría, una llamada «auditoría limitada» o «revisión legal» para los estados financieros de las PYME en lugar de una auditoría legal? ¿Debería depender este servicio de si un contable debidamente cualificado (interno o externo) ha elaborado las cuentas?**

Hay PYME de todo tipo y tamaño. Es difícil prever muchos atajos cuando concurren inversiones externas, ayudas bancarias considerables o importantes clientes y proveedores, preocupados por la viabilidad de sus cadenas de valor. El trabajo de un experto contable podría ser suficiente para una microempresa autofinanciada.

36) **¿Debería existir una salvaguardia con respecto a cualquier posible prohibición en el futuro de los servicios distintos de la auditoría cuando se presten servicios a PYME?**

Sí, aunque no se han presentado argumentos convincentes para justificar la prohibición.

37) **¿Debería ir acompañada una «auditoría limitada» o «revisión legal» de normas de control de la calidad y de una supervisión que conlleven menos cargas administrativas? ¿Podría usted sugerir ejemplos de cómo se podría hacer esto en la práctica?**

Véase la pregunta nº 35. En cualquier caso, las pequeñas empresas son objeto de auditorías sencillas y de escasa amplitud.

3.8 *Cooperación internacional*

38) **En su opinión, ¿qué medidas mejorarían la calidad de la supervisión de las sociedades de auditoría de ámbito mundial mediante la cooperación internacional?**

Cooperar con el G-20 y el CEF, aunque para empezar, la medida más importante sería una cooperación a nivel del G-8, haciendo especial hincapié en el establecimiento de vínculos estrechos con los organismos reguladores estadounidenses.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo — Dotar a la UE de un marco para la gestión de crisis en el sector financiero**

[COM(2010) 579 final]

(2011/C 248/17)

Ponente: **Lena ROUSSENOVA**

El 20 de octubre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo - Dotar a la UE de un marco para la gestión de crisis en el sector financiero*

COM(2010) 579 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor, 13 en contra y 20 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que el apoyo a entidades financieras en graves dificultades con finanzas públicas y en detrimento de las condiciones de competencia en el mercado interior ya no es aceptable en el futuro y respalda, en principio, el marco global propuesto para la UE. Su aplicación exigirá a las autoridades nacionales, y también a los bancos, nuevos gastos, competencias profesionales y recursos humanos, además de reformas de los marcos y regímenes legislativos de los Estados miembros. El CESE espera que, teniendo en cuenta los resultados de la consulta pública, la Comisión lleve a cabo una **evaluación detallada del impacto de los costes, recursos humanos y reformas legislativas necesarios**. Una propuesta realista debería ir acompañada de un **calendario de contratación de recursos humanos**, teniendo en cuenta que este último factor podría no estar inmediatamente disponible en el mercado.

1.2 El Comité recomienda un enfoque global y anima a la Comisión a que evalúe los efectos acumulativos del marco de gestión de crisis junto con los efectos de todos los requisitos reglamentarios nuevos, las nuevas tasas impuestas al sector financiero y las exacciones a los bancos sobre sus créditos a hogares y empresas a tipos de interés razonables sin poner en peligro el crecimiento económico y la creación de empleo <sup>(1)</sup>.

1.3 El CESE recomienda a la Comisión que prevea las medidas adecuadas para lograr la coordinación entre la autoridad de resolución elegida, el banco central y el ministerio de Hacienda

(cuando ninguno de los dos últimos haya sido elegido como autoridad de resolución en el Estado miembro considerado) antes de lanzar un proceso de resolución. Con el fin de proteger al sector de posibles contagios y crisis de confianza, esa coordinación sería esencial en los casos de resolución de instituciones de gran dimensión e importancia sistémica, así como en los casos de resolución simultánea de varias instituciones.

1.4 Además de las pruebas de tensión propuestas que llevarían a cabo los supervisores en el marco de las medidas preparatorias y preventivas, el CESE recomienda a la Comisión que sean obligatorios para **todos los Estados miembros** los Programas de Evaluación del Sector Financiero (en sus siglas en inglés, FSAP) del Banco Mundial y del FMI como propone el informe de De Larosière <sup>(2)</sup>. El análisis y las pruebas de tensión realizados en el marco de los FSAP confrontan la evolución y los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros con su estabilidad macrofinanciera y los riesgos microprudenciales, lo que los convierte en instrumentos de análisis muy útiles y apropiados para los supervisores.

1.5 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión relativa a la transferencia de activos como medida preventiva, pero advierte que la provisión de cualquier tipo de apoyo financiero a otras agrupaciones no debería ser impuesta por las autoridades de supervisión sino que debería seguir siendo opcional, y que la igualdad de trato entre todos los Estados miembros -tanto el de la empresa matriz como el de las filiales- es fundamental para evitar el contagio y mantener la estabilidad financiera. Los apoyos financieros en grupo se

<sup>(1)</sup> Véase también el DO C 107 de 6.4.2011, p. 16, en el que se analizan en detalle los gastos relacionados con el marco de gestión de crisis y los FRB en particular, así como sus implicaciones para el sector financiero y la economía en general.

<sup>(2)</sup> Grupo de alto nivel para la supervisión financiera en la UE presidido por Jacques de Larosière, Informe de 25 de febrero de 2009, Bruselas, p. 64.

deberían brindar solamente al amparo de un acuerdo financiero de grupo y si se cumplen una serie de condiciones:

- La condición principal debería exigir que la ayuda financiera sólo pueda concederse si la entidad que la ofrece cumple y seguirá cumpliendo en todo momento y bajo cualquier circunstancia los requisitos prudenciales de la Directiva 2006/48/CE o cualquier otra exigencia nacional más rigurosa sobre requisitos de capital en el país de la entidad transferente. El Comité recomienda que esta condición sea respetada por todos los supervisores y mediadores, incluida la ABE en los casos de desacuerdo entre los miembros del colegio.
- El CESE considera que, para salvaguardar la estabilidad macrofinanciera en el país de la entidad transferente, el supervisor de ésta debería tener la facultad de prohibir o restringir la transferencia de activos en el marco de un apoyo financiero en grupo si ello pone en peligro la liquidez, solvencia y estabilidad financiera de la entidad transferente y del sector financiero de su país.

1.6 El nombramiento de un administrador especial es una señal de que el banco tiene problemas, lo que puede socavar la confianza de los depositantes y provocar retiradas masivas de depósitos. El nombramiento de administradores especiales para varias entidades en un mismo período de tiempo puede causar graves trastornos; en tal caso, deberían introducirse otras medidas preventivas con el fin de proteger a los bancos afectados y al sector en su conjunto de eventuales contagios y crisis de confianza.

1.7 El CESE recomienda a la Comisión que evalúe el impacto de los instrumentos de recapitalización en el sector bancario y en los mercados financieros, y que lleve a cabo un estudio de viabilidad y análisis de costes/beneficios de los diferentes instrumentos de recapitalización en lo que se refiere a sus implicaciones transfronterizas, aplicabilidad comercial y transparencia.

1.8 En respuesta al endurecimiento de la regulación y a la introducción de medidas e instrumentos adicionales de gestión de crisis, podría seguir desarrollándose de manera significativa un sistema bancario paralelo. La Comisión debería garantizar que los reguladores y supervisores sean capaces de limitar los riesgos de contagio a bancos que tienen su origen fuera del sector bancario. Las entidades bancarias paralelas también deberían estar sujetas a estrictas normas de regulación y deberían también poder soportar las pérdidas.

## 2. Introducción

2.1 Durante la crisis financiera, los gobiernos no dejaron que los bancos y otras entidades financieras de importancia sistémica quebraran. Se adoptaron múltiples y variadas medidas: en algunos casos, los bancos necesitaban inyecciones de capital a un coste elevado para la Hacienda pública (con la esperanza de recuperarlo en el futuro), en otros se necesitaba apoyo a la liquidez y/o garantías sobre sus pasivos. En todos los casos,

esto creó una cierta tensión en los mercados financieros y un considerable falseamiento de las condiciones de competencia en el mercado interior y en todo el mundo.

2.2 En respuesta al consenso ya evidente de que esto no debe volver a ocurrir, la Comisión ha elaborado varias comunicaciones relativas a la gestión y resolución de crisis. En la primera de ellas, de octubre de 2009 <sup>(3)</sup>, se examinaba qué cambios había que introducir de cara a una eficaz gestión y resolución de las crisis o a la liquidación ordenada de un banco transfronterizo en graves dificultades. La segunda Comunicación, publicada en mayo de 2010 <sup>(4)</sup>, abordaba cómo financiar la resolución de las crisis reduciendo al mínimo el riesgo moral y salvaguardando los fondos públicos <sup>(5)</sup>. La Comunicación COM(2010) 579 final establece un marco global de la UE para bancos con dificultades o en quiebra y las orientaciones políticas que la Comisión se propone seguir. En diciembre de 2010 se lanzó una consulta pública sobre los pormenores técnicos del marco normativo en estudio.

2.3 La Comisión tiene la intención de avanzar gradualmente hacia el régimen de gestión de crisis de la UE. Como **primer paso**, tiene la intención de adoptar antes del verano de 2011 una propuesta legislativa de un régimen armonizado de la UE para la prevención de crisis y la recuperación y resolución de entidades bancarias, que incluiría un conjunto común de herramientas de resolución y el refuerzo de la cooperación entre autoridades nacionales cuando se trate de quiebras de bancos transfronterizos. En una **segunda fase**, la Comisión examinará la necesidad de una mayor armonización de los regímenes de insolvencia bancaria. Por último, **una tercera etapa debería incluir** la creación de un régimen de resolución integrada, basado eventualmente en una única Autoridad Europea de Resolución, para el año 2014.

## 3. Observaciones

### 3.1 Alcance y objetivos

3.1.1 La Comunicación de la Comisión propone un marco de gestión de crisis aplicable a **«todas las entidades de crédito y a algunas empresas de inversión, ya desarrollen sus actividades a escala nacional o transfronteriza», «de cualquier tipo y tamaño, y, en particular, las entidades de importancia sistémica»**. En una nota a pie de página, la Comisión señala que **su objetivo político es «incluir a aquellas empresas de inversión cuya quiebra pueda originar inestabilidad sistémica, y está estudiando cómo definir esa categoría de empresas»**. De hecho, muchas partes de la Comunicación no se refieren únicamente a las entidades de crédito sino también a empresas de inversión, categoría que no está claramente definida. El CESE espera que la Comisión defina claramente las categorías de **empresas de inversión y fondos de inversión** con ramificaciones sistémicas potenciales teniendo en cuenta los resultados de la consulta pública iniciada en diciembre de 2010. El Comité insta también a la Comisión a que evalúe si las herramientas y poderes de resolución sugeridos en el documento COM(2010) 579 final serían suficientes para abordar adecuadamente todos los problemas específicos relacionados con la quiebra de empresas o fondos de inversión.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 561 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 final.

<sup>(5)</sup> Véase [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).

3.1.2 El marco para la prevención, la gestión de crisis y la aplicación de medidas de resolución se basa en siete principios y objetivos que se espera sirvan para garantizar que los bancos en dificultades salgan del mercado sin poner en peligro la estabilidad financiera. El CESE los respalda en su mayoría, pero el cuarto y el último suscitan algunas observaciones y aclaraciones:

- El CESE respalda el punto de vista de la Comisión sobre la importancia de reducir el riesgo moral garantizando que los accionistas y los acreedores soporten una cantidad justa y adecuada de las pérdidas en toda resolución bancaria, pero solo si reciben un trato que refleje el **orden normal de prelación crediticia y sea similar al que habrían tenido en caso de liquidación del banco**. En este proceso los acreedores reciben en general un trato diferente al de los accionistas. La propuesta de imputar las pérdidas tanto a accionistas como a acreedores puede plantear problemas de naturaleza jurídica y necesita más explicaciones en lo que se refiere a la distribución proporcional de las pérdidas y a los criterios para incluir a los acreedores entre los contribuyentes: ¿cuándo y en qué medida? La distribución de las pérdidas entre los accionistas es sin duda un principio correcto, pero esperar que los acreedores compartan las pérdidas, sin aclarar este concepto, plantea dificultades. ¿Cuándo, y en qué medida, un determinado acreedor ha de soportar las pérdidas? ¿Deberíamos considerar la posibilidad de hacer una distinción entre acreedores «culpables» o «imprudentes» y los demás? Además, ¿sobre qué base, y en qué circunstancias, las pérdidas serían cubiertas por el sector bancario en su conjunto?
- En cuanto al último punto, estamos de acuerdo en que es necesario evitar catástrofes aun peores, pero no tiene mucho sentido señalar que uno de los objetivos del marco propuesto es «limitar el falseamiento de la competencia» dado que el hecho de que una entidad en crisis o incluso en peligro de quiebra necesite ayuda a expensas de terceros equivale de por sí a un falseamiento de la competencia.

3.1.3 En respuesta al endurecimiento de la regulación y a la introducción de medidas e instrumentos adicionales de gestión de crisis, el sistema bancario paralelo podría seguir desarrollándose. El Comité recomienda que los reguladores y supervisores procuren limitar los riesgos de contagio bancario cuyo origen es ajeno al sector bancario y hagan que las entidades bancarias paralelas soporten las pérdidas y estén sometidas a normas reguladoras apropiadas.

## 3.2 Principales elementos del marco

3.2.1 El marco elaborado por la Comisión es conceptualmente correcto y el CESE aprueba las tres clases de medidas propuestas:

- i. medidas de preparación y prevención,
- ii. intervención anticipada de las autoridades de supervisión, y
- iii. poderes y herramientas de resolución.

La aplicación de este marco no será fácil, por lo que el CESE celebra la intención de garantizar una transición gradual y sin brusquedades de los regímenes nacionales existentes al marco ahora propuesto. Las numerosas iniciativas propuestas por algunas autoridades nacionales así como las diferentes legislaciones nacionales sobre derechos de propiedad, quiebra y responsabilidades administrativas y penales de los administradores crean una gran cantidad de obstáculos para una rápida transición al marco propuesto. El Comité espera que la «amplia gama de opciones» no se utilice indebidamente en situaciones de emergencia política, económica y social, sino que se aproveche para garantizar la flexibilidad en la adaptación de las normativas nacionales a la legislación europea y promover una coordinación y cooperación eficaces en la gestión y resolución de crisis transfronterizas para todo tipo de entidades de crédito, independientemente de su tamaño y sus interconexiones.

### 3.2.2 Autoridades responsables de la gestión de crisis

La Comunicación de la Comisión establece explícitamente que las competencias de la intervención anticipada seguirán atribuyéndose a los supervisores prudenciales al amparo de la Directiva sobre los requisitos de capital (DRC), mientras que para el ejercicio de los poderes de resolución los Estados miembros tendrán que designar una autoridad específica. El CESE aprueba la recomendación de la Comisión de que la autoridad de resolución debería ser de carácter administrativo y no judicial, pero es consciente de los obstáculos y dificultades que acarrea su aplicación. El Comité también espera que los fondos nacionales ex-ante de resolución bancaria (FRB) propuestos en los documentos COM(2010) 254 final y COM(2010) 579 final participen también en el ejercicio de los poderes de resolución si se establecen de acuerdo con las recomendaciones de las citadas Comunicaciones. Incluso dejando a la discreción de cada país la elección de las autoridades de resolución, estas deberían actuar de conformidad con normas y principios comunes, establecidos por un marco comunitario.

3.2.2.1 El CESE considera también que llevar a buen término un procedimiento de resolución requerirá una buena coordinación entre la autoridad de resolución elegida, el banco central y el ministerio de hacienda, cuando ninguno de estos dos últimos haya sido elegido como autoridad de resolución en el Estado miembro considerado. Esto es esencial en los casos de resolución de instituciones de gran dimensión e importancia sistémica, así como en los casos de resolución simultánea de varias instituciones financieras.

### 3.2.3 Medidas de preparación y prevención

Todas las medidas e iniciativas propuestas en esta sección son conceptualmente correctas y, sin duda, también necesarias para garantizar una aplicación efectiva del marco de la Comisión. No obstante, hay algunas cuestiones que no se pueden soslayar.

- ¿A cuánto ascendería su coste y quién sufragaría al final los costes?
- ¿Serían las autoridades y entidades financieras capaces de encontrar los recursos profesionales para satisfacer las necesidades de las medidas propuestas?

— ¿Cuánto tiempo será necesario para disponer de un sistema europeo plenamente operativo?

3.2.3.1 En concreto, **los supervisores tienen la obligación de** establecer una vigilancia reforzada, evaluar y supervisar los planes de recuperación y resolución, adoptar medidas preventivas (apartado 3.2, COM(2010) 579 final), intervenir en la resolución de una empresa en cooperación con las autoridades de resolución, etc. En la práctica, los supervisores se convierten en supergestores de las instituciones.

Además de la presentación de informes corrientes, las **entidades financieras** están obligadas a preparar y presentar a las autoridades planes de recuperación y resolución que han de mantenerse actualizados permanentemente. Por otra parte, los Estados miembros están obligados a **nombrar autoridades de resolución**, o a ampliar la misión de las autoridades existentes para añadir la resolución de las entidades financieras.

3.2.3.1.1 Todas estas acciones son sin duda necesarias para crear mercados financieros saneados y seguros; el problema es determinar la **cuantía de su coste** <sup>(6)</sup> y **garantizar que las autoridades y entidades financieras sean capaces de encontrar recursos humanos suficientes y altamente cualificados** con la preparación necesaria para llevar a cabo las nuevas tareas. La importancia del objetivo final puede justificar los elevados costes del plan, pero la escasez de recursos humanos puede constituir un obstáculo enorme. La Comisión es consciente de ello y en su documento de consulta instaba a los Estados miembros a que hicieran una estimación de los costes (incluidos los costes de recursos humanos) en que probablemente se incurra al llevar a cabo las actividades propuestas en relación con el refuerzo de la supervisión y los planes de recuperación y de resolución. **Una propuesta realista de la Comisión debería ir acompañada de una evaluación de impacto de los costes y un calendario de contratación de recursos humanos**, teniendo en cuenta que podría suceder que estos profesionales no estuvieran inmediatamente disponibles en el mercado de trabajo.

3.2.3.2 Además de las pruebas de tensión propuestas que llevarían a cabo los supervisores, el CESE recomienda a la Comisión que sean obligatorios para **todos los Estados miembros** los Programas de Evaluación del Sector Financiero (en sus siglas en inglés, FSAP) del Banco Mundial y del FMI <sup>(7)</sup> como propone el informe de De Larosière <sup>(8)</sup>. Actualmente el FSAP es obligatorio para 25 países miembros del FMI, de los que tan solo 11 son Estados miembros de la UE. El análisis y las pruebas de tensión realizados en el marco de los FSAP confrontan la evolución y los desequilibrios macroeconómicos en los Estados miembros con su estabilidad macrofinanciera y los riesgos microprudenciales, lo que los convierte en instrumentos de análisis muy útiles y apropiados para los supervisores.

3.2.3.3 **El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión relativa a la transferibilidad de activos como**

**medida preventiva en situaciones en que entidades de un grupo dado estén experimentando tensiones de liquidez.** El Comité está convencido de que para preservar el modelo de empresa subsidiaria, la ayuda financiera a otras entidades del grupo debería seguir siendo voluntaria y no impuesta por las autoridades de supervisión. Con el fin de prevenir la propagación de los problemas de liquidez, el Comité recomienda a la Comisión que especifique cuidadosamente las circunstancias y condiciones en que podrían transferirse los activos, y subraya que es fundamental la igualdad de trato en todos los Estados miembros –tanto el de la sede principal como el de las filiales– para evitar la propagación y mantener la estabilidad financiera.

3.2.3.3.1 Los apoyos financieros en grupo se deberían brindar solamente al amparo de un **acuerdo financiero de grupo** y si se cumplen una serie de condiciones de capital y liquidez. La condición clave debería exigir que la ayuda financiera sólo pueda concederse si la entidad que la ofrece **cumple y seguirá cumpliendo en todo momento y bajo cualquier circunstancia los requisitos prudenciales de la Directiva 2006/48/CE o cualquier otra exigencia nacional más rigurosa sobre requisitos de capital en el país de la entidad transferente.** El CESE recomienda que esta condición sea respetada por todos los **supervisores y mediadores, incluida la ABE** en los casos de desacuerdo entre los miembros del colegio o cuando no se haya logrado un acuerdo. Consideramos también que un apoyo financiero en grupo debería someterse a la aprobación de los supervisores solo después de la **evaluación del riesgo y de las pruebas de tensión.** Además **se debería informar al mercado** de toda acción de apoyo financiero en grupo.

3.2.3.3.2 Para salvaguardar la estabilidad macrofinanciera en el país de la entidad transferente, **el supervisor de ésta** debería tener la facultad de **prohibir o restringir la transferencia de activos** en el marco de un apoyo financiero en grupo si ello pone en peligro la liquidez, solvencia y estabilidad financiera de la entidad transferente y de su país.

3.2.4 *Umbral de activación de una intervención anticipada y de adopción de medidas de resolución*

3.2.4.1 El conjunto de este capítulo parece correcto y aceptable en general. Los supervisores se encargan de la difícil y delicada tarea de detectar, no sólo las circunstancias en que los requisitos de la DRC no se cumplen, sino también los indicios de un eventual incumplimiento de tales requisitos. Esto implica la necesidad de **herramientas sofisticadas y capacidades profesionales** y de prestar una atención constante al mercado.

3.2.4.2 Las tareas relativas a las **decisiones** de intervención, así como las acciones descritas en el apartado 3.4, exigen un alto grado de **juicio subjetivo** que, aunque esté bien fundado y justificado profesionalmente, podría ser impugnado, en un tribunal o de otro modo, por parte de terceros o incluso por la propia entidad. Para las autoridades de supervisión esto implica obligaciones y/o responsabilidades para las que han de estar preparadas. Tal vez dos o tres valores cuantitativos claros de umbrales de activación podrían ayudar a los supervisores a tomar decisiones en una intervención anticipada, dependiendo así menos de un juicio subjetivo y con menos riesgo de inseguridad jurídica. En cuanto a los umbrales de activación

<sup>(6)</sup> En lo que a financiación de costes se refiere, véase apartado 3.4 del COM(2010) 579 final y Dictamen (DO C 107 de 6.4.2011, p. 16).

<sup>(7)</sup> Véase FMI, Financial Sector Assessment Program (Programa de evaluación del sector financiero), 2011, www.imf.org.

<sup>(8)</sup> Grupo de alto nivel para la supervisión financiera en la UE presidido por Jacques de Larosière, Informe de 25 de febrero de 2009, Bruselas, p. 64.



de medidas de resolución, el Comité aprueba las ideas de la Comisión y reconoce la necesidad de combinar umbrales cuantitativos y cualitativos equilibrándolos de manera adecuada. También se recomienda a la Comisión que preste especial atención a los umbrales de activación de los que se espera que señalen el momento exacto en que han de intervenir los instrumentos de recapitalización.

### 3.2.5 Intervención anticipada

Las medidas previstas por la Comisión parecen correctas y aceptables pero el nombramiento de un **administrador especial** necesita una atención particular. Estudios jurídicos precedentes han mostrado que el concepto de «intervención anticipada» tiene significados diferentes en los distintos Estados miembros y los poderes de las autoridades de supervisión para nombrar un administrador especial pueden también ser distintos. En algunos Estados miembros la legislación nacional **permite** nombrar administradores especiales, y puede que sean necesarias **únicamente pequeñas modificaciones**. En determinados Estados miembros la base jurídica para nombrar administradores especiales existe gracias a disposiciones que activan medidas de intervención cuando un banco no cumple los requisitos de capital. En otros Estados miembros **el derecho de sociedades nacional puede prohibir** el nombramiento de un administrador especial por una entidad que no sea el consejo de administración o la asamblea general de la empresa y **sólo una nueva ley** puede cambiar o modificar la legislación existente.

3.2.5.1 En cuanto al tema de los **pasivos**, la Comisión afirma que el nombramiento de un administrador especial no debería comportar una garantía pública ni **la responsabilidad de las autoridades de supervisión** por las acciones de aquél. Esto es difícilmente aceptable desde un punto de vista puramente jurídico: el principio general es que quien toma una decisión o realiza una acción es responsable de sus consecuencias. Toda excepción a este principio no basada en una ley pueda ser impugnada ante los tribunales.

3.2.5.2 El CESE recomienda que el nombramiento de un administrador especial sea posible sobre la base de un umbral de activación claramente definido cuando el supervisor, en el ejercicio de las **facultades que le confiere el artículo 136 CRD**, esté convencido de que la gestión de la entidad de crédito **no muestra voluntad** de tomar las medidas requeridas **o no es capaz de hacerlo**. El Comité está convencido de que, cuando se trata de un grupo, si la decisión de nombrar un administrador especial es legalmente vinculante, debería ser adoptada por el supervisor consolidado, pero en **consulta y estrecha coordinación con los supervisores del país de acogida**.

3.2.5.3 La designación de un administrador especial es una señal de que el banco tiene problemas, lo que puede socavar la confianza de los depositantes y provocar retiradas masivas de depósitos. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que la designación de administradores especiales para varias entidades en un mismo período de tiempo puede causar graves trastornos, por lo que se deberían introducir otras medidas preventivas con el fin de proteger a los bancos afectados y al sector en su conjunto de eventuales contagios y crisis de confianza.

### 3.2.6 Resolución

3.2.6.1 Las acciones previstas en este capítulo están bien concebidas, pero la propia Comisión reconoce que podría ser necesaria una **reforma de la normativa sobre insolvencia bancaria** y que se consideraría la posibilidad de una investigación al respecto (pp. 9-10 de la Comunicación). De hecho, la totalidad de las acciones propuestas pueden considerarse como un **procedimiento casi de quiebra, paralelo pero distinto de los normales**. Más que una reforma, es probable que en la mayoría de los Estados miembros se necesite una nueva legislación.

3.2.6.2 La principal diferencia entre resolución y quiebra es que después de la resolución, la entidad, o parte de ella, seguirá existiendo, lo que justifica el asesoramiento y la participación de las autoridades de supervisión y de resolución en el procedimiento. No obstante, **estas autoridades carecen de poderes judiciales**, lo que complica la atribución de competencias y responsabilidades genéricas, y por supuesto civiles. La Comisión parece ser muy consciente de este problema: cuando aborda las salvaguardas con respecto a las contrapartes y los acuerdos de mercado, hace referencia a disposiciones que prevean **recursos judiciales** «a fin de garantizar que los afectados estén facultados para impugnar las medidas adoptadas por las autoridades y pedir indemnización financiera».

3.2.6.3 Aquí las autoridades podrían afrontar una situación delicada y arriesgada: una parte «afectada» que desee impugnar la decisión de las autoridades podría tratar de obtener reparación judicial y el tribunal podría **tomar la decisión de bloquear todo el procedimiento**. En virtud de las legislaciones existentes, este riesgo existe y es más que probable que surja; deberían realizarse todos los esfuerzos posibles para evitar la posibilidad de que los **procedimientos de resolución se vean retrasados o bloqueados**. Estos procedimientos han de ser tempestivos y rápidos; todo retraso o bloqueo podría llegar a anular las iniciativas de las autoridades y desencadenar una reacción negativa del mercado. Sin duda es necesario introducir **cambios las legislaciones y procedimientos judiciales** de la mayoría de los Estados miembros pero, como las condiciones de insolvencia y los procedimientos judiciales difieren sustancialmente, en algunos Estados miembros los cambios necesarios serán significativos.

### 3.2.7 Reducción del valor de la deuda

El CESE celebra los esfuerzos de la Comisión para analizar el problema que plantea la resolución de crisis de entidades financieras grandes y complejas (EFGC) y las cuestiones específicas relacionadas con el mecanismo de reducción del valor de la deuda. El Comité insta a la Comisión a que desarrolle un marco en el que ese mecanismo contribuya eficazmente a la resolución de todas las entidades dentro del régimen, incluyendo EFGC, y subraya la importancia de un marco internacional común. Por consiguiente, el CESE espera que la Comisión examine el acuerdo del Comité de Basilea de que las entidades financieras de importancia sistémica tengan una capacidad de absorción de pérdidas que sobrepase los estándares mínimos. El Comité subraya que las herramientas de recapitalización interna podrían representar un medio para aumentar la capacidad de absorción de pérdidas de las entidades financieras, incluidas las de importancia sistémica, y celebra su aplicación como una alternativa al rescate con dinero público. Sin embargo, el CESE expresa su

preocupación en relación con la concepción y la aplicación de los instrumentos de recapitalización e insta a la Comisión a que los estudie y aborde con la máxima cautela.

3.2.7.1 El CESE considera que en la concepción y el ejercicio de la facultad de reducir el valor de la deuda, la prelación habitual de los créditos establecida por la legislación sobre insolvencia debe ser respetada al máximo. Toda variación de la misma en circunstancias excepcionales debería establecerse *ex ante* y anunciarse previamente.

3.2.7.2 La Comisión debería garantizar que el régimen es creíble y que los efectos indirectos se evitarán en los casos en que los principales inversores en la recapitalización de un banco sean otros bancos con empresas interconectadas entre sí. La eficacia de los instrumentos de recapitalización en periodos de crisis sistémicas y los efectos de su activación simultánea por muchas instituciones financieras deberían examinarse cuidadosamente y se deberían proponer medidas adicionales para evitar eventuales problemas graves.

3.2.7.3 La Comisión debería analizar cuidadosamente el comportamiento potencial procíclico y la volatilidad de los instrumentos de recapitalización en periodos de crisis y debería considerar cuándo y hasta qué punto cabría confiar en ellos en tales circunstancias.

3.2.7.4 El CESE espera que la Comisión lleve a cabo una evaluación del impacto de los diferentes instrumentos de recapitalización en la resistencia global del sector bancario y de los mercados financieros

### 3.3 Coordinación de la gestión de crisis transfronterizas

#### 3.3.1 Resolución coordinada de crisis en los grupos bancarios de la UE

3.3.1.1 El CESE comparte la preocupación de la Comisión sobre la realización de una adecuada coordinación transfronteriza en la gestión de crisis e insiste en que las disposiciones correspondientes deberían garantizar la igualdad de trato a acreedores y accionistas en todos los Estados miembros afectados, una protección contra el contagio en periodos de crisis y el mantenimiento de la estabilidad financiera en todos los Estados miembros.

3.3.1.2 En el apartado 4 la Comisión señala con acierto que en situación de quiebra se necesita una acción coordinada y que «las medidas expuestas en el apartado 2 garantizarán que las **autoridades de resolución dispongan de los mismos poderes y herramientas**». Tal indicación parece en cambio contraria a otra que figura al comienzo del apartado 3: «**el marco no debe imponer unas u otras medidas en casos concretos**».

3.3.1.3 Una acción coordinada necesita una voluntad común de adoptar las mismas medidas, condición ésta que, a la luz de experiencias pasadas, es poco probable que se dé. Es cierto que en la elaboración del apartado 3 la Comisión probablemente quería referirse únicamente a los casos nacionales, mientras que el apartado 4 se refiere a las crisis transfronterizas, en las que la competencia se transfiere a una autoridad europea de supervisión (AES). Pero la observación no está fuera de lugar: **si cada autoridad nacional fuera libre de elegir** sus propios procedimientos, los impuestos por una **AES podrían ser diferentes** de los nacionales, o entrar en conflicto con ellos. En tal caso, los procedimientos relativos a los acreedores de las sucursales nacionales de un banco extranjero podrían ser diferentes de los

procedimientos relativos a los acreedores de un banco nacional. Esto podría acarrear problemas de **igualdad de derechos** de los acreedores y, probablemente, situaciones de **conflicto normativo** en el mercado interior. Algunas de estas cuestiones se abordan en detalle en el documento de consulta y esperamos que la propia consulta contribuya a resolver buena parte de ellas.

3.3.1.4 El CESE es consciente de que los Estados miembros se opondrían a la idea de normas preceptivas y que la posición contraria puede no ser realista; no obstante, dejar demasiada libertad de elección a las autoridades nacionales acarrearía dificultades cuando la crisis internacional afecta a grupos bancarios. Probablemente, una **coordinación de algunos aspectos importantes** de los procedimientos (eventualmente en el marco de la AES) sería necesaria antes de adoptar las normativas nacionales.

3.3.1.5 En cuanto al **marco de coordinación**, la Comisión considera dos reformas: una basada en **colegios de resolución** y la otra en **autoridades de resolución a nivel de grupo**. Esta última parece más racional, flexible y eficaz, ya que el **papel principal lo desempeñarían las autoridades de resolución**, con la participación de la Autoridad Bancaria Europea (ABE) como observador. La otra, que consiste en una ampliación de los colegios de supervisión existentes con la incorporación de las autoridades de resolución, podría tener dificultades para tomar decisiones rápidas debido a la acumulación de tareas de supervisión y resolución.

3.3.1.6 **Una preocupación importante: un plan de resolución de grupo no sería vinculante.** Las autoridades nacionales que no juzgaran adecuado el plan serían libres de adoptar «medidas independientes», si bien «tendrían la obligación» de tomar en consideración los efectos de sus medidas en otros Estados miembros, motivar su decisión ante los colegios de resolución y discutir sus motivos con los demás miembros del colegio. Una vez más, las experiencias pasadas dan pie a una **reflexión negativa**: cuando están en juego los intereses nacionales, hay elevadas probabilidades de que cada autoridad nacional los proteja por encima de cualquier otra consideración. El procedimiento propuesto es demasiado enredoso, lento e inaplicable en los casos en que las autoridades nacionales tengan que actuar inmediatamente. Confiar en que las autoridades nacionales esperen y se abstengan de adoptar medidas nacionales hasta que las autoridades de resolución a nivel de grupo tomen una decisión no es realista, especialmente en los casos en que las filiales sean demasiado grandes para el mercado local.

3.3.1.7 El CESE recomienda a la Comisión que simplifique el procedimiento según el cual los Estados miembros que no estén de acuerdo con el plan propuesto puedan expresar sus opiniones.

### 3.4 Financiación de las medidas de resolución

El CESE ya se ha pronunciado sobre este asunto en su Dictamen sobre los «Fondos de resolución bancaria»<sup>(9)</sup>. El Comité desearía volver a insistir en que todo proyecto de disposición normativa

<sup>(9)</sup> DO C 107 de 6.4.2011, p. 16.

en este campo debería ir acompañado de un análisis en profundidad y de una evaluación de impacto, teniendo debidamente en cuenta que en algunos Estados miembros se aplican gravámenes o impuestos a los bancos.

#### 3.4.1 Fondos de resolución y sistemas de garantía de depósitos (SGD)

El CESE ya ha expresado sus puntos de vista sobre los FRB y los SGD en un reciente dictamen <sup>(10)</sup>.

#### 3.4.2 Configuración de los fondos de resolución

3.4.2.1 Existe cierta preocupación en torno a una frase aparentemente inocente: «... y los **costes que excedieran de los recursos del fondo serían reembolsados, a continuación, por el sector bancario.**» Recurrir a la totalidad de una profesión para cubrir las pérdidas originadas por uno de sus miembros no es insólito como política, pero para ello se precisan condiciones que deberían definirse cuidadosamente e ir precedidas de un análisis en profundidad de sus consecuencias. Es necesaria una adecuada **base jurídica**. La imposición de contribuciones a un fondo mediante un **reglamento** es un procedimiento aceptable, pero para que las pérdidas sean cubiertas directamente por terceros se necesita una ley.

3.4.2.2 En cuanto a la **base de contribución**, un enfoque armonizado aceptable podría consistir en que fuera sobre el total de los pasivos después de su evaluación cualitativa o sobre los pasivos excluyendo los depósitos garantizados. Pero, de nuevo, la trampa de la flexibilidad está presente aquí: cada Estado miembro podría decidir de manera diferente, «siempre y cuando ello no redundara en un falseamiento del mercado interior». Criterios diferentes conducen a sistemas de contribución diferentes y con diferentes niveles de costes para cada industria nacional: **la flexibilidad conduce inevitablemente a la distorsión.**

3.4.2.3 Muchos Estados miembros han introducido ya impuestos y **gravámenes en los que los parámetros (base, tipo y ámbito de aplicación) difieren considerablemente.** En relación con estas diferencias, el Comité desearía subrayar la importancia de **garantizar una coordinación adecuada a corto plazo mediante la introducción de soluciones prácticas, incluidos los acuerdos bilaterales, llegado el caso. Además, nos gustaría subrayar una vez más la importancia de que exista una flexibilidad intrínseca en los sistemas nacionales de gravámenes con miras a los cambios actualmente en curso en la zona de regulación y a la evolución hacia una solución adecuada en toda la UE a medio plazo.**

#### 3.4.3 Volumen del fondo

El CESE ya ha formulado observaciones al respecto en un reciente dictamen <sup>(11)</sup>. Una vez más, es necesaria una **evaluación de impacto cuantitativa**, así como una evaluación del impacto de un recorte adicional de fondos de los recursos crediticios disponibles en el sector financiero, junto con los efectos de la DRC.

#### 3.5 Próximos pasos y futuros trabajos

##### 3.5.1 Próximos pasos: un marco para la coordinación

No cabe duda de que las legislaciones nacionales sobre insolvencia tendrán que ser modificadas para dar cabida a las nuevas normas relativas a la resolución, pero **no se sabe aún la forma en que esto se llevará a cabo ni la duración del proceso.** La modificación de una ley necesita la participación de gobiernos y parlamentos: un procedimiento por lo general largo, y más aun cuando se trata de cuestiones sensibles. Antes de adoptar un nuevo reglamento, la Comisión debería intentar evitar conflictos con **principios ya establecidos** en algunos Estados miembros.

##### 3.5.2 Un marco de insolvencia (medio plazo)

La liquidación administrativa no es un procedimiento desconocido, pero en la mayoría de los Estados miembros en general lo ejecuta un **liquidador bajo la supervisión del tribunal que lo nombra.** Encomendar la liquidación de bancos a instancias administrativas bancarias bajo la autoridad de la Banca, equivale a **transferir competencias desde las autoridades judiciales a las autoridades administrativas:** algo que podría contravenir las legislaciones nacionales, o incluso con las constituciones, de algunos Estados miembros.

3.5.3 El marco para la gestión de crisis en el sector financiero de la UE propuesto por la Comisión se diferencia del enfoque de gestión de crisis aplicado recientemente en algunos Estados miembros en la UE al amparo de los programas de apoyo UE-FMI <sup>(12)</sup>. En ellos se prevé la recapitalización de los bancos con fondos públicos, incluidos los precedentes de la UE y del FMI, que pueden seguir durante los próximos dos años, precisamente en el período en que el nuevo marco europeo de gestión de crisis y los fondos de resolución bancaria (BRF) van a ser efectivos en el resto de la UE. El CESE espera que la Comisión proponga medidas de transición apropiadas en un plazo realista que permita a dichos Estados miembros organizar una transición rápida, sin sobresaltos y completa al marco propuesto de gestión de crisis en la UE y los FRB, haciéndola compatible con la necesidad de no debilitar sus sectores bancarios.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> Véase nota a pie de página 9.

<sup>(11)</sup> Véase nota a pie de página 9.

<sup>(12)</sup> Véanse Informes del FMI sobre Grecia (nº 1168) e Irlanda (nº 10366 y nº 1147).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Regímenes sancionadores más rigurosos en el sector de servicios financieros»**

[COM(2010) 716 final]

(2011/C 248/18)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 8 de diciembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Regímenes sancionadores más rigurosos en el sector de servicios financieros»

COM(2010) 716 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472.º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 105 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge muy favorablemente el establecimiento de un sistema supranacional de sanciones que sean realmente eficaces, disuasorias y proporcionadas, apoyando el enfoque adoptado por la Comisión en la Comunicación para garantizar un conjunto mínimo de criterios comunes que los Estados miembros deberán respetar al establecer sanciones administrativas por infracción de las disposiciones sobre los servicios financieros.

1.2 El marco normativo a implantar pretende facilitar la implementación de principios jurídicos ya aplicados exitosamente por la UE como el principio «quien contamina paga», en este caso reservado para sancionar proporcionalmente el daño causado y de forma ejemplarizante las infracciones financieras o la política de «clemencia», propia de los procedimientos de investigación y represión de las prácticas anticompetitivas, que cobran aquí relevancia especial por el papel excepcional que los empleados de las entidades financieras pueden desempeñar para delatar infracciones.

1.3 El CESE comparte el punto de vista de la Comisión de dar al término «sanciones» un contenido amplio que abarque tanto las medidas administrativas de gravamen, como las de restablecimiento de la legalidad, el comiso, inhabilitación de directivos, las sanciones rescisorias (tales como la retirada de autorizaciones) y pecuniarias, multas coercitivas y otras figuras afines.

1.4 El CESE invita a la Comisión a que analice posibles vías de bloqueo a las actividades financieras fraudulentas que tengan su origen o su destino en paraísos fiscales y financieros que involucren movimientos de capital que afecten al funcionamiento del mercado interior.

1.5 El decomiso de los beneficios ilícitos y las indemnizaciones punitivas deben plantearse como medidas accesorias a la

sanción a imponer, cuyas cantidades, como ya ha reiterado el CESE <sup>(1)</sup>, deberán ir destinadas a un «Fondo de ayuda para los recursos colectivos», a fin de facilitar la interposición de acciones colectivas resarcitorias o de reparación por parte de las asociaciones de consumidores. A tal efecto, el CESE <sup>(2)</sup> recuerda a la Comisión que se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre la necesidad de aprobar una normativa supranacional armonizadora de las acciones colectivas.

1.6 El CESE invita a la Comisión a que considere la necesidad de que la Unión Europea suscriba acuerdos internacionales con terceros países con el objetivo de consolidar el impacto extraterritorial de la legislación vigente en materia de sanciones financieras para garantizar su eficacia y carácter disuasorio en caso de infracción de las disposiciones sobre los servicios financieros.

## 2. Introducción

2.1 La crisis financiera ha llevado a plantearse si las disposiciones que regulan los mercados financieros se cumplen y aplican siempre como debieran en toda la Unión. Además, la inobservancia de las disposiciones en algún Estado miembro de la UE puede afectar de forma significativa a la estabilidad y al funcionamiento del sistema financiero de otro Estado miembro.

2.2 El Consejo ECOFIN pidió a la Comisión y a los tres Comités de Supervisores (Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CESB), Comité de Supervisores Europeos de Seguros y Pensiones de Jubilación (CESPJ) y Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (CERV) que realizaran un análisis intersectorial con el fin de comprobar la situación existente en términos de coherencia, equivalencia y uso efectivo de las facultades sancionadoras en los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> DO C 162 del 25.6.2008, pp. 1-19 y DO C 175 de 28.7.2009, pp. 20-25.

<sup>(2)</sup> DO C 324 de 30.12.2006, p. 1.



2.3 A escala internacional, el fortalecimiento de los regímenes sancionadores constituye uno de los elementos de la reforma del sector financiero, como se desprende de la cumbre celebrada en Washington el 15 de noviembre de 2008 por los dirigentes del G-20. Por otra parte, la Ley Dodd-Frank de protección al Consumidor y Reforma de Wall Street (julio de 2010) prevé una reforma integral del sistema financiero en Estados Unidos.

### 3. La Comunicación

3.1 Basándose en los mencionados estudios y en las discusiones mantenidas con los Estados miembros, la Comisión publica esta Comunicación en la que expone aspectos en los que cabría introducir mejoras, y propone posibles medidas de la UE para lograr una mayor convergencia y eficiencia de los regímenes sancionadores. En el sector financiero, la existencia de regímenes sancionadores eficientes es esencial para disponer de sistemas de supervisión que garanticen unos mercados financieros sólidos y estables, así como la protección de los consumidores e inversores.

3.2 Las sanciones, si han de garantizar el pleno cumplimiento de la legislación de la UE, han de ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. Se considera que una sanción es eficaz si puede garantizar la observancia de la legislación de la UE; es proporcionada si refleja adecuadamente la gravedad de la infracción y no va más allá de lo que exigen los objetivos perseguidos; y es disuasoria si es lo suficientemente severa como para disuadir a los infractores de reincidir y a otros posibles infractores de llegar a cometer la infracción.

3.3 El vigente marco jurídico otorga a los Estados miembros considerable autonomía a la hora de decidir y aplicar sanciones nacionales. No obstante, esa autonomía ha de ponderarse con la necesidad de aplicar la legislación europea eficaz y coherentemente.

3.4 Actualmente, las directivas y reglamentos de la UE vigentes en el sector financiero recogen cuatro categorías de disposiciones en materia de sanciones:

- coordinación de la facultad de imponer sanciones entre varios Estados miembros;
- la obligación de que los Estados miembros prevean la aplicación de medidas y sanciones administrativas adecuadas y garanticen que sean eficaces, proporcionadas y disuasorias. No se suele diferenciar entre medidas investigadoras, preventivas y represivas;
- otra categoría se refiere a las sanciones frente a infracciones concretas,
- una cuarta categoría prevé que las autoridades publiquen las medidas y sanciones en determinadas circunstancias.

3.5 El examen de los regímenes sancionadores revela divergencias entre los Estados miembros que pueden deberse a muchos factores, tales como las diferencias entre los sistemas jurídicos nacionales, exigencias constitucionales, el funcionamiento de las Administraciones nacionales y las competencias de los tribunales (administrativos y penales).

3.6 Entre las divergencias y deficiencias de los regímenes sancionadores nacionales, la Comisión ha constatado las siguientes:

- Algunas autoridades competentes no disponen de ciertos tipos importantes de facultades sancionadoras frente a determinadas infracciones.
- El importe de las sanciones pecuniarias administrativas (multas) varía considerablemente de un Estado miembro a otro y es demasiado bajo en algunos Estados miembros.
- Existen divergencias en cuanto a la naturaleza (administrativa o penal) de las sanciones previstas en la legislación nacional.
- El grado de aplicación de sanciones varía entre los Estados miembros.

3.7 La Comisión considera que las divergencias en aspectos esenciales de los regímenes sancionadores puede redundar en el incumplimiento de las disposiciones de la UE en el ámbito de los servicios financieros; hacer peligrar gravemente la protección del consumidor y la integridad del mercado, falsear la competencia en el mercado interior, afectar negativamente a la supervisión financiera y, en definitiva, hacer peligrar la confianza en el sector financiero.

3.8 La Comisión considera que una mayor convergencia y un mayor rigor de los regímenes sancionadores son indispensables para evitar el riesgo de un mal funcionamiento de los mercados financieros. Para ello, propone el establecimiento del conjunto mínimo de los criterios comunes para una mínima aproximación de los regímenes sancionadores nacionales que tuvieran:

- unos tipos adecuados de sanciones administrativas frente a la vulneración de disposiciones fundamentales;
- publicación de las sanciones;
- multas administrativas de un importe suficientemente elevado;
- sanciones con respecto a las personas físicas y las entidades financieras;
- criterios que deben tenerse en cuenta al aplicar las sanciones;
- posible introducción de sanciones penales para las infracciones de mayor gravedad;
- adecuados mecanismos de respaldo para una eficaz aplicación de las sanciones.

## 4. Observaciones generales

### 4.1 Valoración del CESE

4.1.1 El Comité valora muy favorablemente la Comunicación de la Comisión que, en su conjunto, propugna la elaboración de un marco normativo supranacional más eficaz para perseguir las infracciones de las entidades y operadores financieros, en un contexto de redefinición de las reglas internacionales sobre el mercado de capital.

4.1.2 De hecho, la Comunicación recoge el espíritu de posiciones políticas consolidadas en el G-20 (especialmente) en las Cumbres de Washington (2008), Londres (2009) y Seúl (2010) y de las propias posiciones de la UE concertadas al máximo nivel institucional (v.gr. la creación de las Autoridades de supervisión financiera, la reforma de la Directiva MIFID, el acuerdo sobre los Fondos de alto riesgo «Hedge Funds», etc.).

#### 4.2 Principio de subsidiariedad

4.2.1 La Comunicación, claramente, adecuada al Principio de Subsidiariedad, subraya la responsabilidad principal de las autoridades nacionales para que, actuando de forma coordinada e integrada, velen por una aplicación coherente del marco vigente y del futuro marco sancionador de las infracciones en el sector de los servicios financieros, y se circunscribe, de hecho, a las sanciones que son competencia de dichas autoridades.

4.2.2 Sin embargo, es posible la comisión de «infracciones intraeuropeas» cuyos autores actúen en diversos Estados de la Unión y causen sus efectos en todo el mercado único. En tal caso, deberán:

- quedar claras las competencias para determinar la incoación del procedimiento sancionador para evitar posibles «forum shoppings», como forma de elección de las autoridades nacionales más benévolas en la aplicación de la legislación sancionadora;
- incluso delegar funciones y responsabilidades en otras autoridades competentes si se dan ciertas condiciones;
- ocasionalmente, con carácter excepcional, dotar de competencia para dichos supuestos a las Autoridades de Supervisores Europeos, según la materia.

4.2.3 Queda justificada la acción supranacional en la necesidad de convergencia de los marcos sancionadores nacionales, de naturaleza administrativa o penal, que, o bien presentan actualmente serias deficiencias o lagunas que no posibilitan su equiparación, o bien se aplican con criterios totalmente diferentes. Cada Estado miembro elegirá la vía penal o administrativa, pero cumpliendo los principios de equivalencia y de efectividad, en los términos fijados por la jurisprudencia del TJUE.

4.2.4 En línea con el respeto al reparto de responsabilidades entre administraciones y jurisdicciones, el marco normativo en estudio pretende facilitar la implementación de principios jurídicos ya aplicados exitosamente por la UE como el principio «quien contamina paga», en este caso reservado para sancionar proporcionalmente el daño causado y de forma ejemplarizante las infracciones financieras o la política de «clemencia», propia de los procedimientos de investigación y represión de las prácticas anticompetitivas, que cobran aquí relevancia especial por el papel excepcional que los empleados de las entidades financieras pueden desempeñar para delatar infracciones.

4.2.5 Ciertamente, la severidad de las sanciones y penas que se apliquen a los infractores que, en todo caso, deberán tener efectos disuasorios para prevenir la comisión de delitos intolerables en una sociedad democrática, deberá ser compatible con

un trato favorable, de rebaja sustancial o supresión de la sanción o pena, para quienes cooperen en el descubrimiento o en el establecimiento de las situaciones tipificadas como delictivas.

4.2.6 El CESE considera que la revelación o denuncia, en los términos contemplados en la *Dodd Frank Act* de los Estados Unidos, puede constituir una buena acción de saneamiento del mercado interior de los servicios financieros para mejorar su funcionamiento, mediante el establecimiento de un sistema de incentivación económica, con programas de estímulo, para quienes denuncien ante las autoridades de supervisión financieras la vulneración de la legislación reguladora de esos servicios financieros.

4.2.7 A tal efecto, deberán eliminarse determinados obstáculos legislativos todavía existentes en algunos Estados miembros que impidan estas acciones en base a la salvaguarda de supuestos secretos empresariales y demás barreras de confidencialidad que puedan perjudicar a los autores de las denuncias, debiéndose garantizar, en todo caso, la protección de los trabajadores mediante programas de protección de interés.

4.2.8 En este sentido, la vigente Directiva sobre Blanqueo de capitales ya prevé este trato favorable a los empleados de las entidades financieras que denuncien operaciones sospechosas, así como la protección frente a posibles represalias laborales o de otra índole.

#### 4.3 Omisiones de la Comunicación

4.3.1 Sin embargo, examinando la Comunicación, se puede constatar que las infracciones que aborda la Comisión se refieren, por lo general, a conducta de los particulares, personas físicas o jurídicas, perseguibles por la vía administrativa o penal. En este sentido, no contempla la actuación dolosa u omisiva de los poderes públicos, especialmente de quienes ostentan las competencias de regulación y supervisión de los mercados financieros, cuyo inadecuado funcionamiento puede suponer graves daños para el mercado interior y para los intereses de los consumidores.

4.3.2 Es el caso, por ejemplo, de la necesaria remoción de las denominadas «barreras invisibles» que han supuesto y suponen obstáculos insalvables para el ejercicio de las libertades económicas fundamentales (v.gr. la utilización abusiva de los poderes discrecionales a la hora de determinar la idoneidad de los administradores de una entidad de crédito<sup>(3)</sup> o de seguros; o la decisión sobre la incompatibilidad de los «accionistas cualificados» del capital de una entidad financiera<sup>(4)</sup>, etc.).

4.3.3 Similarmente, deberían establecerse previsiones internas en los Estados miembros en los que no existan actualmente, para resaltar la responsabilidad de los administradores de aquellas entidades financieras que, por su carácter sistémico, son susceptibles de causar daños incalculables a la estabilidad de los mercados financieros y a los consumidores por una gestión imprudente o dolosa de las mismas.

<sup>(3)</sup> Artículo 11 de la Directiva 2006/48/CE del PE y del Consejo de 14.6.2006, DO L 177 de 30.6.2006, p. 1.

<sup>(4)</sup> Artículo 12 de la Directiva 2007/44/CE del PE y del Consejo de 5.9.2007, DO L 247 de 21.9.2007, p. 1.

4.3.4 Resulta, cuanto menos, injustificado que, actualmente, cualquier empleado de una entidad financiera, incluso de dimensiones irrelevantes para el mercado, pueda ser gravemente sancionado por la comisión de delitos de corrupción, fraude o blanqueo de dinero y, sin embargo, exista la posibilidad, como ocurre en algunos Estados miembros, de que los gestores de las citadas entidades, responsables por daños derivados de infracciones financieras, eludan las pertinentes sanciones penales o administrativas. Se puede concluir que la gobernanza corporativa ha tenido un funcionamiento muy débil.

#### 4.4 Reciprocidad

4.4.1 En este sentido, la Comunicación sigue una perspectiva excesivamente «eurocéntrica», al focalizar las situaciones «intraeuropeas», sin analizar las actuaciones de las entidades financieras de terceros Estados, que pueden igualmente repercutir en el funcionamiento del mercado interior dada la apertura de los mercados de capital, y la relativa facilidad con la que operan en régimen de libre establecimiento dichas entidades, mediante técnicas toleradas, tales como las «joint-ventures» o el «leap-frogging».

4.4.2 A mayor abundamiento, la falta de un régimen común que facilite una política de «reciprocidad» con terceros Estados en materia de servicios financieros aboga por la necesaria exigencia de que las autoridades nacionales prevean mecanismos de supervisión y sanción no menos efectivos y contundentes frente a las entidades financieras de terceros Estados.

4.4.3 El CESE invita a la Comisión a que analice posibles vías de bloqueo a las actividades financieras fraudulentas que tengan su origen o su destino en paraísos fiscales y financieros que involucren movimientos de capital que afecten al funcionamiento del mercado interior.

4.4.4 En este sentido, el CESE manifiesta su preocupación por la escasa atención prestada por la Comisión a la persecución de las conculcaciones de la legislación financiera cuando éstas tienen lugar en terceros países o son responsabilidad directa o indirecta de personas físicas o jurídicas establecidas en terceros países.

4.5 En relación con ciertos aspectos de carácter técnico, cabe indicar:

4.5.1 El CESE comparte el punto de vista de la Comisión de dar al término «sanciones» un contenido amplio que abarque tanto las medidas administrativas de gravamen, como las de restablecimiento de la legalidad, el comiso, inhabilitación de directivos, las sanciones rescisorias (tales como la retirada de autorizaciones) y pecuniarias, multas coercitivas y otras figuras afines.

4.5.2 Todos los procedimientos sancionadores deberán basarse, al menos, en los principios de legalidad, tipicidad, culpabilidad, irretroactividad, «*reformatio in peius*», presunción de inocencia, proporcionalidad, aplicación del principio «*non bis in*

*idem*», prescripción, caducidad del procedimiento, la suspensión cautelar y la posibilidad de recurso como forma de obtener la tutela judicial efectiva.

4.5.3 También sería recomendable prever un mayor impacto de la publicidad y difusión de las sanciones que se impongan a los infractores de forma que, además de su lógica publicación en los Diarios Oficiales internos y, siempre en función de la gravedad de las mismas, puedan publicarse también en el DO de la UE o en medios de comunicación escritos o de difusión masiva como portales de Internet, cuyos costes deberán correr a cargo del infractor.

#### 4.6 Elementos del instrumento

4.6.1 El CESE considera que una clarificación acerca del tipo de instrumento legislativo que se propondrá adoptar por la Comisión en su día puede contribuir a facilitar la consecución de estos objetivos de alcanzar un sistema sancionador basado en los principios de la eficacia, la proporcionalidad y el poder de disuasión.

4.6.2 Aunque lo ideal sería la adopción de un Reglamento, no debería haber margen discrecional alguno en torno a su aplicación, y en el momento actual de la evolución del Derecho de la Unión, podría no ser el instrumento adecuado.

4.6.3 El CESE considera más adecuada la elección de una Directiva marco, aunque la Comisión considera que debería realizarse una armonización mínima; en dicho supuesto, sus preceptos deberían ser lo suficientemente claros, con mandatos precisos e incondicionales para gozar de efecto directo, conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Dicha Directiva debería contener disposiciones muy detalladas en las mismas al efecto de garantizar la consecución de los objetivos de interés general que se persiguen.

4.6.4 En todo caso, en los supuestos de imposición de sanciones económicas, debería siempre tenerse en cuenta el principio consistente en que el infractor no puede obtener beneficio alguno por la comisión de la infracción y deberán establecerse métodos comunes, para calcular el reintegro de dicho beneficio ilícito, como medida adicional a la multa pecuniaria a imponer.

4.6.5 El decomiso de los beneficios ilícitos y las indemnizaciones punitivas deben plantearse como medidas accesorias a la sanción a imponer, cuyas cantidades, como ya ha reiterado el CESE <sup>(5)</sup>, deberán ir destinadas a un «Fondo de ayuda para los recursos colectivos», según las prioridades de cada Estado miembro, que facilitarían la interposición de este tipo de acciones colectivas de reparación por parte de las asociaciones de consumidores y otras organizaciones con interés legítimo. A tal efecto, el CESE <sup>(6)</sup> recuerda a la Comisión la necesidad de aprobar una normativa supranacional armonizadora de las acciones colectivas, para poder obtener un alto nivel de protección de sus intereses económicos.

<sup>(5)</sup> Véase la nota a pie de página nº 1.

<sup>(6)</sup> Véase la nota a pie de página nº 2.

4.6.6 Otras circunstancias a tener en cuenta a la hora de la imposición de las sanciones deberían ser las circunstancias personales de los infractores, la gravedad de la infracción, la solidez financiera del autor de la infracción, la actitud colaboradora del autor de la infracción, la duración de la infracción, el efecto de la infracción sobre los derechos y legítimos intereses de los consumidores y usuarios o sobre otros operadores económicos.

#### 4.7 *Tratado de Lisboa y consumidores*

4.7.1 Finalmente, la Comunicación tiene debidamente en cuenta la posición de los consumidores de servicios financieros, y hace referencia, entre otras posibilidades, aplicar, en todos los establecimientos internos, las acciones colectivas de resarcimiento, sobre las que el CESE ya se ha pronunciado en diversos dictámenes a favor, pero se limita a un enfoque pasivo de la situación de los mismos, en base a la protección y represión de prácticas abusivas o delictivas.

4.7.2 En el contexto de la aplicación del Tratado de Lisboa, que consagra el principio de democracia participativa como uno de los ejes fundamentales de la vida democrática de la Unión, habría que contar con la participación de los consumidores y de sus asociaciones más representativas.

4.7.3 El futuro marco sancionador que se estudia adoptar debería establecer disposiciones para garantizar el fortalecimiento de las asociaciones de consumidores en este ámbito. Entre otros mecanismos, cabría prever la creación de cauces permanentes de comunicación entre el Parlamento Europeo, la Comisión, el CESE y dichas organizaciones, así como garantizar

su financiación pública a efectos de lograr un funcionamiento más eficaz «*ex ante*» que alerte de posibles situaciones de peligro para la estabilidad de los mercados financieros, facilite la elaboración de reglas adecuadas a la rápida evolución de los productos y prácticas de los mercados y tenga en cuenta el impacto en los clientes de la imposición de las sanciones a las entidades financieras.

4.7.4 De esta manera, junto al enfoque de protección y represión frente a los daños causados por las infracciones de las normas del sector, se lograría un enfoque preventivo de las mismas que puede resultar mucho más eficaz.

4.7.5 El CESE considera importante la creación de una Agencia Europea de Protección de los Consumidores de Servicios Financieros, y reitera <sup>(7)</sup> la necesidad de estudiar la posibilidad de establecer en el ordenamiento europeo una autoridad análoga a la introducida en los Estados Unidos por la *Dodd-Frank Act* (Bureau of Consumer Financial Protection).

4.7.6 En consecuencia, el CESE propone que la Comisión, aprovechando el período de preparación de la próxima propuesta, elabore o revise estudios sobre las mejores prácticas europeas para proteger a los consumidores de servicios financieros, y así crear instrumentos jurídicos que garanticen un elevado nivel de protección para todos los usuarios de servicios financieros. Dicho elevado nivel de protección para los consumidores de servicios financieros representa un mandato establecido en la Carta de los Derechos Fundamentales, dirigido a todas las instituciones de la Unión Europea.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

<sup>(7)</sup> DO C 107 de 6.4.2011, p. 21.



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil»**

[COM(2010) 747 final]

(2011/C 248/19)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 14 de diciembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

*«Libro verde — Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil»*

COM(2010) 747 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472.º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 127 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el Libro Verde de la Comisión y reconoce la necesidad de facilitar la circulación de los documentos públicos, en toda la Unión Europea, en cuanto que facilita la vida de los ciudadanos europeos y les ayuda a ejercer sus derechos de una forma más efectiva, al suprimir los obstáculos existentes.

1.2 El CESE apoya las iniciativas de la Comisión para favorecer la libre circulación de documentos públicos, al completar la ciudadanía europea, incrementando sus derechos económicos y sociales.

1.3 El CESE considera que respecto a las actas de estado civil la Comisión debería:

- establecer un régimen supranacional optativo del certificado europeo de estado civil,
- iniciar los trabajos necesarios para elaborar una armonización de las normas de conflictos de ley, y
- mientras se establecen las anteriores premisas, establecer el reconocimiento mutuo mediante la identificación de los requisitos mínimos que deben reunir las actas de estado civil, y el consenso sobre su presunción de validez generalizada dentro de la UE, una vez constada la legalidad de su expedición por la autoridad competente de que se trate.

1.4 EL CESE solicita, en este sentido, al resto de las Instituciones y órganos competentes de la UE, que impulsen las propuestas de la Comisión en este ámbito sin dilaciones, a

efectos de que, en la medida de lo posible, puedan adoptarse normas supranacionales durante el vigente periodo legislativo.

1.5 Consiguientemente, resulta plausible abogar por la implantación generalizada de documentos administrativos con formularios estándares y plurilingües, que podrían inspirarse en los modelos utilizados por la CIEC, que, entre otras ventajas, eliminarían la traducción del documento en el Estado de destino.

## 2. Introducción

2.1 Los trámites administrativos que deben cumplimentarse para poder utilizar documentos públicos fuera del Estado miembro donde se expidieron, pueden suponer para el interesado elevados costes de tiempo y sustanciales costes económicos que se derivan, en síntesis, de la prueba de autenticidad o de la presentación de una traducción autenticada de los mismos.

2.1.1 Una de las fuentes de estas dificultades reside en la obligación que existe para los ciudadanos de presentar a otro Estado miembro documentos públicos que aporten la prueba requerida para gozar de un derecho o quedar sujeto a una obligación. Estos documentos pueden ser de naturaleza muy variada. Puede tratarse de documentos administrativos, notariales, certificados de estado civil, contratos de distinto tipo y resoluciones judiciales.

2.1.2 En este sentido, el método tradicional de autenticación de los documentos públicos destinados a utilizarse en el extranjero se denomina «legalización», y consiste, en su modalidad ordinaria, en la legalización de un documento por las autoridades competentes del Estado que lo expida y, posteriormente, por la embajada o consulado del Estado donde se vaya a utilizar. La modalidad simplificada de este trámite es la «apostilla», donde el Estado que expide el documento expide también un certificado de autenticación.

2.1.3 En el marco del Programa de Estocolmo <sup>(1)</sup> (PEST), el Consejo Europeo invita a la Comisión a proseguir los trabajos con objeto de garantizar el pleno ejercicio del derecho a la libre circulación y con este fin el Plan de acción del PEST prevé dos propuestas legislativas que se refieren a:

- la libre circulación de documentos mediante la supresión de la legalización de documentos entre los Estados miembros y,
- el reconocimiento de los efectos de determinados documentos de estado civil para que un estatuto jurídico atribuido en un Estado miembro pueda reconocerse con las mismas consecuencias jurídicas en otro Estado miembro.

### 3. El Libro Verde de la Comisión

3.1 La Comisión lanza una consulta sobre cuestiones que abarcan la libre circulación de los documentos públicos, y sobre el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil.

#### 3.2 Los documentos públicos

3.2.1 La Comisión desea lanzar una reflexión sobre todos los documentos públicos que requieran la cumplimentación de trámites administrativos para poder ser utilizados fuera del Estado donde se expidieron. Estos trámites comprenden la prueba de la autenticidad o la presentación de una traducción autenticada. La función común a todos estos documentos es dar fe de los hechos certificados por una autoridad pública.

3.2.2 Actualmente, las formalidades administrativas como la legalización y la apostilla de los documentos públicos en los Estados miembros de la Unión se caracterizan por un marco jurídico disperso entre varias fuentes:

- Derechos nacionales muy diferentes entre sí;
- Numerosos convenios internacionales multilaterales o bilaterales, ratificados por un número variado o limitado de países e inadecuados para ofrecer soluciones necesarias para la libre circulación de los ciudadanos europeos;
- Un Derecho de la Unión fragmentado, que sólo aborda algunos aspectos limitados de las cuestiones planteadas.

3.3 Posibles soluciones para facilitar la libre circulación de los documentos públicos entre los Estados miembros:

#### 3.3.1 Supresión de las formalidades administrativas:

Se propone la supresión de la legalización y la apostilla para el conjunto de documentos públicos con objeto de garantizar su libre circulación.

3.3.2 Cooperación entre las autoridades nacionales competentes:

3.3.2.1 En caso de dudas fundadas sobre la autenticidad de un documento, o cuando un documento no exista en otro Estado miembro, las autoridades competentes nacionales podrán intercambiar las informaciones necesarias y encontrar las oportunas soluciones.

3.3.2.2 El portal e-Justicia podría informar a los ciudadanos de la existencia de los certificados de estado civil y sus implicaciones jurídicas; o bien podría contemplarse ofrecer al ciudadano la posibilidad de solicitar y recibir un certificado de estado civil en línea mediante un sistema seguro.

3.3.3 Limitar las traducciones de los documentos públicos:

En respuesta a las solicitudes de traducción y para evitar costes, podría contemplarse la implantación en numerosos sectores administrativos de formularios estándar optativos, al menos para los documentos públicos más corrientes.

3.3.4 Certificado europeo de estado civil:

Este certificado europeo de estado civil coexistiría con los certificados de estado civil de los Estados miembros, ya que no sería obligatorio, sino opcional. El formato y las menciones del certificado se unificarían gracias a un soporte único, el certificado europeo.

3.4 Reconocimiento mutuo de los efectos de los certificados de estado civil:

3.4.1 Los certificados de estado civil son los escritos elaborados por una autoridad con el fin de dejar constancia de los hechos de la vida de cada ciudadano, como por ejemplo, el nacimiento, o la filiación.

3.4.2 Habría que poder garantizar la continuidad y permanencia de la situación de estado civil de cualquier ciudadano europeo que ejerza su derecho a la libre circulación, y que la situación jurídica constatada por un certificado del Registro Civil pueda producir los efectos vinculados a dicha situación.

3.4.3 Se plantea la cuestión de la necesidad de una actuación de la Unión con objeto de ofrecer una mayor seguridad jurídica de los ciudadanos europeos en materia de estado civil y suprimir los obstáculos a los que se enfrentan al solicitar el reconocimiento en un Estado miembro de una situación jurídica originada en otro.

3.4.4 La intervención de la Unión llevada a cabo en el Derecho derivado <sup>(2)</sup> ha estado por ahora muy orientada hacia objetivos específicos, y hasta la fecha no existen normas sobre reconocimiento en un Estado miembro de situaciones vinculadas al estado civil y originadas en otro Estado miembro. Además, la Unión no tiene competencias para intervenir en el Derecho de familia material de los Estados miembros ya que el TFUE no ofrece ninguna base jurídica para aplicar una solución de este tipo.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 401 final.

<sup>(2)</sup> Reglamento (CE) n.º 2201/2003, art. 21, ap. 2.

3.4.5 Para solucionar estos problemas, la Comisión propone tres opciones diferentes, a saber:

3.4.5.1 Asistencia a las autoridades en la búsqueda de soluciones prácticas:

Ya que el principal papel de la Unión en este ámbito consistiría en asistir a las autoridades nacionales para que cooperen más eficazmente.

3.4.5.2 Reconocimiento de pleno derecho:

Que se llevaría a cabo sin armonización de las normas existentes y permitiendo la subsistencia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, lo que implicaría que cada Estado miembro, respetando la confianza recíproca, aceptara y reconociera los efectos de una situación jurídica originada en otro Estado miembro.

3.4.5.3 Reconocimiento basado en la armonización de las normas de conflictos de ley:

Se trataría de crear un «corpus» de normas comunes desarrolladas al nivel de la Unión, cuya misión sería prever el Derecho aplicable a una situación transfronteriza cuando estuviera en juego un hecho relacionado con el estado civil.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El Libro Verde elaborado por la Comisión Europea encuentra su justificación legislativa dada la necesidad de perfeccionar y profundizar el funcionamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de galvanizar su interrelación con el ejercicio de los derechos reconocidos a los particulares en el estatuto de ciudadanía de la Unión y en las libertades económicas fundamentales.

4.2 En este sentido, el Comité acoge con satisfacción esta iniciativa de la Comisión que, en coherencia con los principios y valores constitucionales y con los objetivos de la Unión Europea, tal y como se consagran en el TUE y en el TFUE tras el Tratado de Lisboa, priorizan la perspectiva jurídica que fortalece el papel de las personas dentro del proceso de integración europeo.

4.3 Consiguientemente, compete a las Instituciones y Órganos de la Unión facilitar a los ciudadanos de sus Estados miembros, y a todos los particulares en general, el ejercicio de los derechos y libertades de los que éstos son destinatarios hasta el máximo de la amplitud y potencialidad que sea posible dentro de los límites atribuidos por los Tratados y el acervo jurídico vigente.

4.3.1 Ello redundará en un trato más igualitario, de conformidad con el principio consagrado en el artículo 9 del TUE, y contribuirá a eliminar los obstáculos al ejercicio de dichos derechos y libertades que no estén justificados por razones de orden público, y que a menudo protegen meros intereses corporativos (lo que significa la posible interferencia de burócratas, notarios, registradores, etc.) o esconden absurdos recelos ligados a la soberanía de los Estados miembros de la UE.

4.4 No obstante, la adopción de futuras medidas para la eliminación de obstáculos que tengan por origen las formalidades administrativas o lingüísticas requiere una ponderada apreciación de su alcance material ya que, junto con los deseables

resultados «pro-hómine» en términos de supresión de obstáculos y trabas administrativas, así como de los costes económicos y de reducción de plazos temporales en la utilización de los documentos públicos por los particulares fuera del Estado en el que se expidieron, pueden producirse serias colisiones jurídicas relativas a los efectos derivados de los mismos en ámbitos muy sensibles como el del estado civil.

4.5 Al hilo de esta apreciación, conviene analizar separadamente la viabilidad de las citadas medidas, abordando, por un lado, los aspectos que afectan a cuestiones meramente procedimentales y lingüísticas y, por otro lado, las cuestiones más sustantivas sobre la situación jurídica de los interesados.

4.6 La plena implementación de los derechos de libre circulación y residencia, así como los de la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y la libre circulación de trabajadores en el mercado interior, entre otros, exigen la adopción de mecanismos y actos normativos supranacionales que eliminen o limiten a situaciones muy específicas las formalidades administrativas para la autenticación de los documentos públicos.

4.6.1 Las interferencias de las autoridades de los Estados miembros distintos del de la expedición original de un documento público, a menudo encubren intereses incompatibles con el Derecho de la UE, y conllevan tratos discriminatorios y cargas injustificadas para los particulares.

4.6.2 Obviamente, las razones de orden público y de salvaguardia de los intereses financieros de los Estados miembros pueden garantizarse mediante fórmulas menos onerosas para el particular y que, en todo caso, no lesionen sus derechos reconocidos por el ordenamiento de la Unión. Cuando existen dudas fundadas sobre la autenticidad de un documento, o éste no exista en otro Estado miembro, las autoridades competentes nacionales intercambian información y buscan una solución.

4.6.2.1 En este sentido, el Comité subraya, no obstante, que considera una obligación de las administraciones públicas facilitar a los ciudadanos, por todos los medios posibles, la regularización transnacional de todos los documentos públicos declarativos de estados o situaciones que supongan una condición o requisito para el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la UE.

4.6.3 Así lo demuestran diversas experiencias que se aplican en el seno de la UE, tales como:

- la cooperación administrativa entre los encargados del Registro Civil que desarrollan los once Estados miembros parte en el Convenio n.º 3 de la CIEC <sup>(3)</sup> y cuyos resultados satisfactorios son un buen argumento para que el Comité invite a la celebración de dicho Convenio por todos los Estados miembros de la UE, como un estadio previo a la previsible adopción de reglas supranacionales en este ámbito;
- el intercambio de informaciones relativo a las cualificaciones profesionales mediante el sistema electrónico de Información del Mercado Interior (IMI);

<sup>(3)</sup> Según este Convenio, cuando el encargado del Registro Civil extienda un acta de matrimonio, deberá comunicarlo al encargado del Registro Civil del lugar de nacimiento de cada uno de los cónyuges por medio de un modelo.

— la progresiva automatización y supresión del «exequátur» en el marco del uso generalizado de procedimientos electrónicos, e-Justicia, etc.

4.6.3.1 Parece coherente, a la luz de estas experiencias, que la Comisión Europea vincule su propuesta normativa del Libro Verde sobre libre circulación de documentos públicos con otras iniciativas como «Europa Digital» y «e-2020». El CESE considera que sería una buena ocasión para impulsar la creación de una red de Registros Civiles que facilitase la aplicación del principio de presentación de documentos en una sola ocasión, simplificando todos los trámites administrativos.

4.6.3.2 El CESE considera que puede explorarse también la creación a corto plazo de una base electrónica de los modelos de los documentos públicos más comúnmente expedidos por los Estados miembros, gestionada por la Comisión Europea, a efectos de facilitar el reconocimiento mutuo y la convalidación automática de los mismos en todo el territorio de la UE, con las correspondientes versiones en sus lenguas oficiales.

4.6.4 Similarmente, experiencias propias de otros ámbitos de acción de la UE demuestran que es posible utilizar documentos elaborados con formatos, técnicas y materiales idénticos o similares, caso del Pasaporte Europeo<sup>(4)</sup> y de los documentos de asistencia de la actual letra c) del apartado 2 del artículo 20 del TFUE; el modelo de carné de conducción de vehículos de motor y de ciclomotores, en sus distintas categorías; etc.

4.6.5 Consiguientemente, resulta plausible abogar por la implantación generalizada de documentos administrativos con formularios estándares y plurilingües, que podrían inspirarse en los modelos utilizados por la CIEC, que, entre otras ventajas, eliminarían la traducción del documento en el Estado de destino.

4.7 Ciertamente, la cooperación administrativa más estrecha y la emisión de documentos con validez en todos los Estados miembros de la UE son objetivos viables en un entorno de confianza mutua, sino de reconocimiento mutuo, y claramente deseables para facilitar el ejercicio de los mencionados derechos de ciudadanía y de los derechos económicos fundamentales de la UE. La adopción de normas europeas, plenamente aplicables en todos los Estados miembros, es una tarea institucional que encaja en el marco de competencia de la UE, y necesaria, a efectos de profundizar en el proceso de integración.

4.8 Sin embargo, la cuestión relativa a la acreditación documental del estado civil presenta unos perfiles más complejos que requieren la exploración de diversas alternativas de política legislativa.

4.8.1 Se trata de incardinar una solución común, quizás la adopción de un certificado europeo de estado civil, al hecho problemático de que, actualmente, los certificados de estado civil expedidos por las autoridades competentes de los Estados miembros no reconocen situaciones de la vida personal por igual, ni estas conllevan efectos plenamente exigibles en los mismos.

4.8.2 Las diversas tradiciones jurídicas, culturales y religiosas de los Estados de la Unión nutren la condición jurídica de la persona con dimensiones desiguales. Ello supone un desajuste que va desde la existencia de requisitos de capacidad que se exigen en algunos Estados como condición previa para contraer matrimonio, al reconocimiento como tal de uniones entre personas del mismo género, a la atribución del orden de los apellidos, o la atribución de género tras un cambio de sexo.

4.9 Habida cuenta de que los Estados miembros ostentan actualmente las competencias en este ámbito, de que el Tratado de Lisboa no ofrece bases específicas para impulsar acciones supranacionales de armonización legislativa sobre la cuestión, y de que tampoco ha previsto, a diferencia de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 77 del TFUE con relación a los visados y otros permisos de residencia de corta duración, una cláusula de imprevisión competencial, se impone un escrupuloso respeto del principio de subsidiariedad.

4.10 Consiguientemente, la hipotética aplicación del principio de reconocimiento mutuo mediante algún tipo de disposición normativa supranacional fundada en la previsión genérica del apartado 1 del artículo 81 del TFUE, debería contemplarse a la luz del procedimiento legislativo especial del apartado 3 del artículo 81 del TFUE con la necesaria participación de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

4.10.1 En este sentido, no sería deseable realizar un detallado examen, así como una ponderación discriminatoria de las opciones jurídicas a seguir por la Unión, en función del tipo de situación de estado civil que pretenda reconocerse, dado que, probablemente, sería más factible aplicarlo a la filiación, la adopción o el orden de los apellidos de una persona, que al reconocimiento de un matrimonio.

4.10.2 Cualquiera que fuera, en suma, la opción legislativa que se impulse desde la Unión Europea, así como el tiempo que fuera necesario emplear para su adopción, conviene favorecer cuanto antes a los particulares que exigen el reconocimiento de una situación jurídica o de los efectos derivados de un certificado de estado civil, mediante la elaboración de pautas o directrices europeas vinculantes, que ayuden a las autoridades competentes de los Estados miembros a dar soluciones coherentes, ágiles y no discriminatorias en función de la nacionalidad.

4.11 Dada la inaplazable necesidad de facilitar la circulación de los documentos públicos, los Estados miembros y las Instituciones de la UE deberán apoyar las iniciativas de la Comisión para favorecer la libre circulación de documentos públicos y establecer un régimen supranacional optativo del certificado europeo de estado civil, iniciando los trabajos necesarios para elaborar una armonización de las normas de conflictos de ley, y mientras tanto, establecer el reconocimiento mutuo mediante la identificación de los requisitos mínimos que deben reunir las actas de estado civil, y el consenso sobre su presunción de validez generalizada dentro de la UE, una vez constada la legalidad de su expedición por la autoridad competente de que se trate.

<sup>(4)</sup> DO C 241 de 19.9.1981 y DO C 179 de 26.7.1982.



4.12 A los efectos de garantizar la máxima eficacia posible de las futuras medidas que se adopten por la UE sobre la libre circulación de documentos públicos, el Comité invita a la Comisión a ponderar la viabilidad de incluir en sus futuras propuestas normativas la ampliación de su ámbito de aplicación a los ciudadanos del Espacio Económico Europeo, y de los terceros Estados con los que la UE haya celebrado acuerdos de Asociación que estén en vigor (en régimen de reciprocidad con los ciudadanos de los Estados miembros) y, a los residentes de larga duración provenientes de terceros Estados que estén legalmente establecidos o domiciliados en el territorio de un Estado de la Unión.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/666/CEE, 2005/56/CE y 2009/101/CE en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades»**

[COM(2011) 79 final — 2011/0038 (COD)]

(2011/C 248/20)

Ponente: **Miklós PÁSZTOR**

Los días 8 y 16 de marzo de 2011, respectivamente, de conformidad con el apartado 2, letra g del artículo 50 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/666/CEE, 2005/56/CE y 2009/101/CE en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades»*

COM(2011) 79 final – 2011/0038 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 144 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE se felicita por la publicación de la Directiva, pues la considera un avance importante en el desarrollo del mercado único. Permite hacer realidad los objetivos más amplios de las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos europeos, como también pretenden la Estrategia Europa 2020 y la iniciativa relativa a las pymes («Small Business Act»). Sin embargo, la propuesta en su forma actual –que prevé uniformar las indicaciones y actos más importantes y sustituir la cooperación voluntaria por la obligación legal en todo el territorio de la Unión– solo satisface algunas de las exigencias fundamentales planteadas.

1.2 Al mismo tiempo, contiene muchas incertidumbres en cuanto a su aplicación. Deja en manos de la Comisión la tarea de solventar numerosas cuestiones en el marco de una futura reglamentación. El CESE confía en participar también en las próximas etapas legislativas y seguir colaborando con la Comisión en la elaboración de esa futura reglamentación.

1.3 El CESE habría preferido que la propuesta consolidase las tres directivas modificadas y formulase de manera verdaderamente independiente las exigencias de la Unión en la materia <sup>(1)</sup>. Con la modificación de los actos delegados que se aprobarán más adelante, la aplicación perderá algo de claridad. Por este motivo, el CESE mantiene al respecto las posiciones ya manifestadas en relación con el Libro Verde y desea que se tengan en cuenta en las próximas disposiciones legislativas.

<sup>(1)</sup> Las directivas primera y undécima pueden combinarse muy fácilmente, puesto que comparten el mismo objeto (la publicidad de las sociedades), mientras que la relativa a las fusiones transfronterizas se limita a un aspecto concreto (la claridad de los registros de comercio en las operaciones transfronterizas).

1.4 El Comité considera una carencia grave que la reglamentación no aborde la cuestión del traslado del domicilio social, algo que, como indica el Libro Verde, es cada vez más importante en un mercado que tiende a la unificación. El CESE ve una ocasión perdida en el hecho de que el legislador no haya intentado emplear como modelo el principio que sí invocó para la transparencia de los valores.

1.5 El CESE respalda las modificaciones de la propuesta en lo referente a las directivas 89/666/CEE y 2005/56/CE.

1.6 En cuanto a la modificación de la Directiva 2009/101/CE, el Comité considera importante que:

- los datos se publiquen en el plazo más breve posible teniendo en cuenta las limitaciones técnicas y jurídicas;
- la solicitud de información básica sea gratuita en el marco del sistema europeo unificado, como ya ha recomendado el CESE en otras ocasiones;
- se aclare la cuestión pendiente de los gastos de construcción y explotación del sistema. Respecto de este asunto, el Comité lamenta la falta de estudios de impacto en la propuesta. Sin embargo, insiste en la necesidad de que la Unión prevea fondos para cubrir estos gastos;
- la explotación del sistema permita acceder lo más directamente posible a la información y reducir al mínimo la utilización del papel para publicar la información.

1.7 El CESE acepta la fecha límite del 1 de enero de 2014 para que entren en vigor los actos jurídicos necesarios en la Unión y los Estados miembros. No obstante, considera indispensable que la UE fije una fecha límite interna para la aplicación de las medidas establecidas en los actos delegados.

## 2. Contenido de la propuesta de Directiva

2.1 La Directiva pretende aumentar la transparencia del entorno jurídico y fiscal de las empresas, que aprovechan cada vez más las posibilidades que ofrece el mercado único, y de ese modo reforzar la confianza hacia este y favorecer que se exploren más las ventajas competitivas que aportan las relaciones entre socios comerciales.

2.2 Basándose en la Directiva, los Estados miembros deben tomar las medidas oportunas, a fin de que socios y terceros tengan un acceso sencillo, en todo el territorio de la Unión, a los actos e indicaciones que afectan a las sociedades y a las relaciones que éstas mantienen entre sí. Hasta el momento no existían obligaciones ni posibilidades eficaces en este sentido. El problema de la transparencia resulta especialmente grave y urgente en las fusiones y divisiones de empresas situadas en países fronterizos, así como en el caso de las sucursales locales de una sociedad sujeta al Derecho de otro Estado miembro.

2.3 La solución que propone la Comisión es modificar directivas anteriores:

- la Directiva 89/666/CEE, relativa a la publicidad de las sucursales constituidas en un Estado miembro (undécima Directiva);
- la Directiva 2005/56/CE, relativa a las fusiones transfronterizas de sociedades;
- la Directiva 2009/101/CE, relativa a las garantías exigidas para proteger los intereses de socios y terceros (nueva Directiva relativa a la publicidad de las empresas; sustituye a la primera Directiva).

Estas directivas satisfacen solo en parte las crecientes exigencias de información.

2.4 Las modificaciones que aporta la nueva Directiva amplían, precisan y desarrollan las exigencias y procedimientos existentes y dan a la Comisión el poder de aplicar otras precisiones y extensiones en el momento de transponer la Directiva. El objetivo esencial es poder identificar claramente y lo más rápidamente posible a todas las sociedades, sucursales y agrupaciones de operadores económicos y que cualquier cambio quede registrado y pueda consultarse sin demora. El mejor instrumento para ello es almacenar y publicar en soporte electrónico los actos e indicaciones. Los Estados miembros deben garantizar la digitalización de los datos y la posibilidad de acceder a ellos a través de la plataforma europea única prevista.

2.5 La Directiva 2009/101/CE es la más afectada por las modificaciones propuestas por la Comisión Europea:

- el plazo para la publicación de los datos queda fijado en quince días naturales como máximo;

— cada sociedad deberá disponer de un código identificativo único que permita identificarla inequívocamente en el Espacio Económico Europeo;

— las formalidades que se contemplan para los Estados miembros han de ser compatibles con el acceso a través de una plataforma electrónica europea única;

— los Estados miembros deben garantizar la fiabilidad de los actos e indicaciones;

— los gastos de publicación no deben sobrepasar los costes administrativos necesarios;

— para la aplicación de estas disposiciones, la Comisión Europea, en virtud de poderes delegados, podrá determinar los pormenores técnicos relativos a la gestión, la seguridad, el modo de crear el código identificativo único, la utilización de idiomas, los métodos y normas técnicas de publicación y las posibilidades de sanción en caso de incumplimiento.

2.6 Por lo que se refiere a las Directivas de 1989 y 2005, la modificación se refiere a la identificación única de las sucursales o de las sociedades de capital objeto de una fusión transfronteriza y a la exigencia de compatibilidad electrónica de las demás actividades de registro.

2.7 La Directiva, que se dirige a los Estados miembros, establece el 1 de enero de 2014 como fecha final para la transposición: la Directiva propiamente dicha entra en vigor a los veinte días de su publicación.

## 3. Contexto jurídico del dictamen

3.1 La transparencia de los registros comerciales no es solo un objetivo importante en sí mismo, sino que también constituye un requisito previo para promover la armonización del Derecho de sociedades. La interoperabilidad de los registros nacionales es una cuestión fundamentalmente informática y económica, pero la propuesta debe publicarse con forma jurídica: no es posible prescindir de las exigencias legales. Además de la necesidad de encontrar la vía adecuada desde el punto de vista jurídico, es preciso examinar detalladamente el contexto jurídico de la armonización.

3.1.1 En este sentido cabe preguntarse, en primer lugar, cómo compaginar los intereses de los países habitualmente exportadores de capital y de los importadores. El cuadro siguiente presenta resumidos sus principales puntos de vista. Partiendo de la base que proporciona, tener en cuenta los intereses subyacentes de los países limita intrínsecamente a más largo plazo el éxito de la armonización de fondo, aun cuando, en el marco de los debates, no parece una cuestión importante en comparación con una cuestión técnica, como es la interoperabilidad de los registros.

	Estado miembro exportador de capital	Estado miembro importador de capital
1. Legitimación de las empresas (personalidad jurídica)	Principio de ficción (universalidad)	Principio de realidad (universalidad)
2. Posibilidad de identificar a la persona jurídica	Lugar de registro:	Sede administrativa efectiva
3. Jurisdicción	Principio de individualidad	Principio de territorialidad
4. Principio de Derecho económico	Seguridad jurídica	Prevención del abuso de derecho
5. Principio de Derecho de la Unión (política del mercado interior)	Prohibición de limitar las libertades fundamentales	Prohibición del tratamiento discriminatorio

3.2 Los obstáculos al registro nacional de empresas son mucho menos numerosos en algunos países –los que siguen el principio de ficción, en los que el reconocimiento de las empresas a nivel nacional es en principio automático si responden a ciertas condiciones formales– que en otros –en los que también es importante la defensa de las comunidades locales que gravitan en torno a la empresa–, puesto que la responsabilidad de la empresa que solicita el registro es mayor que la del Estado, es decir, que, en materia de registro de las empresas, la reglamentación del Derecho privado es más importante que la del Derecho público.

3.3 En algunos países no es posible modificar el estatuto de las empresas, mientras que en otros, si se cambia la sede administrativa efectiva, es preciso modificar la identidad que puede ser reconocida por el Derecho de sociedades y, en consecuencia, el registro. Esto plantea distintos problemas en el mercado interior (véase, por ejemplo, el caso *Überseering*), sin excluir la doble identidad ni la posibilidad kafkiana de la doble no identidad (por ejemplo, en el caso de una agrupación germano-irlandesa).

3.4 Algunos países contemplan el mundo en su totalidad y consideran de forma global las actividades de las empresas, independientemente de que tales actividades se ejerzan en su territorio o en el extranjero (principio de individualidad). En otros países, la jurisdicción se determina en función del territorio, que es un concepto importante y, por tanto, existe una diferencia fundamental entre el interior del país y el extranjero. Así pues, la armonización es verdaderamente importante. En el primer caso (principio de individualidad), la interoperabilidad de los registros comerciales corresponde fundamentalmente al Derecho privado, y el Derecho de sociedades hace referencia a los propios intereses de las empresas. En el segundo caso son necesarias medidas públicas. En el primer caso, por tanto, cabe imaginar que para los países exportadores de capital el proyecto BRITE, por ejemplo, parece una solución mejor que la armonización positiva.

3.5 Los países exportadores de capital son en general reacios a modificar en el registro el código identificativo obtenido en virtud del Derecho de sociedades, porque para ellos la seguridad jurídica prima sobre todo lo demás. En cambio, otros países estiman primordial defender los intereses de las comunidades locales que gravitan en torno a las empresas y, llegado el caso, no dudan en cuestionar el estatuto jurídico de una empresa. Por eso, el artículo 11 de la primera Directiva (artículo 12 en la

nueva versión), que precisa de forma detallada los motivos de disolución de una empresa, puede ser transpuesto de modos muy distintos según los países, en función de la idea que tengan de la creación de una empresa (véanse, por ejemplo, los casos *Ubbink* o *Marleasing*).

3.6 Los países que en principio no establecen ninguna distinción entre las actividades interiores y exteriores en general aprovechan mejor las posibilidades que ofrece el mercado interior, y ello puede llevar fácilmente a las empresas que están registradas en su territorio a pensar que las medidas que toma el Estado les son perjudiciales, puesto que limitan las libertades de la Unión. Por el contrario, los países que reconocen el principio de realidad, es decir, de territorialidad, en la práctica pueden insistir más en el problema del tratamiento discriminatorio a las empresas extranjeras. Obviamente, son sobre todo los países exportadores de capital los interesados por unos registros comerciales uniformes, mientras que, por otra parte, la reglamentación relativa a este asunto resulta más importante para los países importadores de capital.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE se felicita por la publicación de la Directiva, pues la considera un avance importante en el desarrollo del mercado único. En efecto, permitirá hacer realidad los objetivos más amplios de las empresas, los trabajadores, los consumidores y los ciudadanos europeos, como ya señalaba el Comité en referencia al Libro Verde: «1.2. La interconexión de los registros mercantiles debe reflejar los objetivos de dos documentos estratégicos: la Estrategia Europa 2020 y la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas SBA (Small Business Act). La interconexión de los registros comerciales debe servir para aumentar la transparencia y facilitar la cooperación entre las empresas, así como para reducir los obstáculos al desarrollo de actividades transfronterizas y las cargas administrativas, sobre todo de las pymes. Son aspectos esenciales para consolidar el mercado único y promover un progreso económico y social equilibrado y duradero, como se señala en la Comunicación de la Comisión Europea “Pensar primero a pequeña escala: “Small Business Act” para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas” (COM(2008) 394 final)»<sup>(2)</sup>.

4.2 El Comité, por otra parte, observa que la propuesta, en su forma actual, solo satisface algunas de las exigencias fundamentales planteadas, puesto que prevé uniformar las indicaciones y actos más importantes y sustituir la cooperación voluntaria por la obligación legal en todo el territorio de la Unión. Igualmente, aunque considera aceptable la orientación de la reglamentación relativa a los costes administrativos y la protección de los datos, señala que aún deben precisarse muchas cuestiones.

4.3 En todo caso, es preciso observar que la propuesta contiene todavía muchas incertidumbres en cuanto a la aplicación. En términos generales, confía a una reglamentación futura la cuestión de definir las modalidades, y tal vez habría sido conveniente disponer ya de la información. La propuesta objeto de examen podría incluir, por ejemplo, más información sobre ciertas normas y ciertos contenidos, puesto que el Libro Verde mencionaba en parte estas cuestiones y esperaba una respuesta.

<sup>(2)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 120, punto 1.2



Habría sido positivo poder pronunciarse sobre el aspecto práctico. Por este motivo, el CESE mantiene al respecto las posiciones ya manifestadas en relación con el Libro Verde y desea que se tengan en cuenta en las próximas disposiciones legislativas.

4.4 El CESE considera que la Unión Europea ha perdido así una ocasión de avanzar más hacia una mayor armonización del Derecho de sociedades, como se explica en el punto 3. El Comité es consciente de que existen considerables diferencias jurídicas e institucionales que dificultan el avance en este orden de problemas más amplio y que la armonización del Derecho de sociedades es trabajo para una década. El registro, sin embargo, es sólo una de las facetas y, al no abordar con detenimiento la cuestión, se ha perdido una oportunidad de encontrar formulaciones comunes y abrir un debate. Por lo demás, el programa BRITE ilustra claramente que las partes interesadas, a través de la autorregulación, pueden resolver muchos detalles, de forma que la mayoría quede satisfecha.

4.5 El Comité considera una carencia grave que la reglamentación no aborde la cuestión del traslado del domicilio social, algo que, como indica el Libro Verde, es cada vez más importante en un mercado que tiende a la unificación. El CESE ve una ocasión perdida en el hecho de que el legislador no haya intentado emplear como modelo el principio que, no obstante, ha invocado de transparencia de los valores.

4.6 En el marco de este proceso tal vez habría sido importante que la propuesta consolidase las tres directivas modificadas y formulase de forma verdaderamente independiente las exigencias de la Unión en la materia <sup>(3)</sup>. Con la modificación y con los actos delegados que se aprobarán más adelante, la aplicación perderá algo de claridad, sobre todo porque la propuesta objeto de examen no define mejor las cuestiones relativas a la gestión del registro ni la cooperación entre los registros mercantiles de los Estados miembros.

4.7 El Comité considera que surgirán nuevas dificultades en relación con la consecución de los objetivos pretendidos, ya que, según la redacción de la propuesta –y no, es de esperar, según el objetivo al que inicialmente se aspira–, las instancias de cooperación en materia de registro que han seguido activas hasta el momento a nivel europeo (tanto oficiales como voluntarias o surgidas del mercado) no tendrán cabida en el marco de la nueva cooperación. También el CESE está de acuerdo en que el portal jurídico único de la Unión Europea (e-Justicia) debe ser el punto central para acceder a la información jurídica, pero cree importante velar por mantener un espacio suficiente para las iniciativas que tengan objetivos distintos o tal vez más amplios. El Comité subraya asimismo que «la cooperación entre las instituciones nacionales y de la UE y los interlocutores sociales y la sociedad civil en este ámbito es particularmente importante» <sup>(4)</sup>. El CESE confía en participar también en las próximas etapas legislativas y seguir colaborando con la Comisión en la elaboración de una futura reglamentación.

<sup>(3)</sup> Las directivas primera y undécima pueden combinarse muy fácilmente, puesto que comparten el mismo objeto (la publicidad de las sociedades), mientras que la relativa a las fusiones transfronterizas se limita a un aspecto concreto (la claridad de los registros de comercio en las operaciones transfronterizas).

<sup>(4)</sup> Véase DO C 48 de 15.2.2011, p. 120, punto 6.7.

## 5. Observaciones particulares

5.1 El CESE respalda las modificaciones de la propuesta en lo referente a las directivas 89/666/CEE y 2005/56/CE.

5.2 En cuanto a la modificación de la Directiva 2009/101/CE, el Comité considera importante que, teniendo en cuenta las limitaciones técnicas y jurídicas, los datos se publiquen en el plazo más breve posible; En opinión del CESE sería posible reducir drásticamente en poco tiempo el plazo propuesto. No obstante, señala que incluso este plazo puede resultar demasiado largo en ciertos casos y, en consecuencia, subraya la necesidad de que los cambios se declaren mucho más rápidamente, es decir, a través de la plataforma europea única, mediante una «publicación» <sup>(5)</sup> inmediatamente después de una notificación que podría certificarse con posterioridad. Los sistemas informáticos actuales ya permiten esta posibilidad.

5.3 En cuanto a los costes derivados de este servicio de información, es preciso establecer claramente si los gastos deben estar incluidos en la cantidad que abona quien realiza la notificación o si también debe pagar quien solicita la información. En este punto divergen los sistemas que se utilizan en los Estados miembros. Según la práctica en vigor actualmente, el servicio solo es de pago cuando la información solicitada debe enviarse desde el registro de empresas de otro país. El Comité mantiene su confianza, ya manifestada, en que la solicitud de información básica sea gratuita en el marco del sistema europeo unificado <sup>(6)</sup>.

5.3.1 El Comité, más particularmente, cree que es preciso considerar como información básica para las empresas de socios comerciales, asociados, acreedores y trabajadores los datos relativos a la sede social, los propietarios y los principales directivos de la empresa, su situación económica y jurídica y su capacidad de resistencia, así como datos contables y de balance precisos.

5.3.2 En este sentido, el Comité señala que no se ha aclarado la cuestión de los gastos de construcción y explotación del sistema. Lamenta la falta de estudios de impacto en la propuesta para poder evaluarlos. Insiste, sin embargo, en la necesidad de que la Unión prevea fondos para cubrir dichos gastos.

5.4 El CESE acoge favorablemente que los datos puedan consultarse electrónicamente. Espera, no obstante, que la explotación del sistema permita acceder lo más directamente posible a la información. Reconoce, sin embargo, que es importante encontrar el equilibrio entre la exigencia de publicidad y un funcionamiento rápido y seguro. El Comité está convencido de que es posible llegar a un término medio satisfactorio y de que, en último término, la publicidad saldrá reforzada. Otra

<sup>(5)</sup> Podría ser una nota o un aviso que se publicaría en la red electrónica europea y que los interesados podrían ver de inmediato.

<sup>(6)</sup> Véase DO C 48 de 15.2.2011, p. 120, punto 1.5.

expectativa esencial del Comité respecto del sistema unificado es que permitirá reducir al mínimo la utilización de papel para publicar la información y, en consecuencia, también se reducirán los gastos de publicación.

5.4.1 El Comité llama la atención sobre las contradicciones que podrían surgir entre las obligaciones europeas en materia de notificación de información y las normas jurídicas que sigan siendo de competencia nacional (por ejemplo, la cuestión de la credibilidad que se otorga a los actos). Esta situación no podrá mantenerse a largo plazo.

5.5 El Comité considera que también existen soluciones técnicas sencillas para los problemas de idioma, siempre que se haya realizado un trabajo preliminar considerable. Los programas de traducción actuales permiten publicar fácilmente en cualquier idioma textos normalizados, siempre que tales textos

existan y hayan sido aprobados tras las oportunas consultas. Este tipo de normalización resulta especialmente viable con la información básica y los documentos contables.

5.6 En cuanto a la protección de los datos, el CESE considera oportuno aplicar al registro de empresas las disposiciones de la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de los datos personales.

5.7 El CESE acepta la fecha límite del 1 de enero de 2014 para la entrada en vigor de los actos jurídicos necesarios en los Estados miembros. No obstante, considera indispensable que la UE fije una fecha límite interna para la aplicación de las medidas establecidas en los actos delegados. Así se garantizará el buen funcionamiento en todo el territorio de la Unión de una estructura que permita el acceso rápido y uniforme a la información sobre las sociedades.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un enfoque global de la protección de los datos personales en la Unión Europea»**

[COM(2010) 609 final]

(2011/C 248/21)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 4 de noviembre de 2010, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un enfoque global de la protección de los datos personales en la Unión Europea»*

COM(2010) 609 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 16 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 155 votos a favor, 9 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La ley de protección de datos de la UE está basada en la Directiva 95/46/CE. Tiene dos objetivos que se explican del modo siguiente:

- (1) *Los Estados miembros garantizarán, con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva, la protección de las libertades y de los derechos fundamentales de las personas físicas, y, en particular, del derecho a la intimidad, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales.*
- (2) *Los Estados miembros no podrán restringir ni prohibir la libre circulación de datos personales entre los Estados miembros por motivos relacionados con la protección garantizada en virtud del apartado 1.*

Es esencial lograr el equilibrio entre ambos objetivos, de forma que no entren en conflicto. El objetivo principal de la nueva legislación ha de ser establecer un marco jurídico que ayude a alcanzar los dos objetivos.

1.2 El CESE acoge positivamente esta Comunicación, que presenta el enfoque de la Comisión para actualizar la Directiva sobre protección de datos 95/46/CE. El tremendo desarrollo de las nuevas tecnologías está provocando un aumento exponencial del procesamiento de datos en línea, que exige el aumento paralelo de la protección de los datos personales para evitar la intrusión generalizada en la intimidad. Es preciso circunscribir cuidadosamente la recogida, combinación y gestión de datos de distintas fuentes. El sector público dispone de muchos archivos sobre los aspectos de la relación entre los ciudadanos y el Estado. Los datos recabados deberán ser los mínimos necesarios para cada fin y es preciso prohibir que esos datos estén recogidos en una base de datos que actúe como un «gran hermano».

1.3 Al mismo tiempo, el CESE pide prudencia. La legislación que regula la actividad empresarial debe seguir siendo estable y predecible. El CESE, por consiguiente, apoya una revisión adecuada de la Directiva sobre protección de datos

1.4 La Comunicación reconoce que una de las preocupaciones recurrentes de las partes interesadas, y en particular de las empresas multinacionales, es la insuficiente armonización de las legislaciones de los Estados miembros en materia de protección de datos, a pesar de la existencia de un marco jurídico común de la UE. El CESE propone que la nueva legislación ofrezca una protección más coherente de los datos personales de los trabajadores en toda la UE, con un marco europeo que aumente la claridad y la seguridad jurídica. En este sentido el CESE acoge con particular satisfacción la idea de hacer obligatoria la designación de un responsable de la protección de datos independiente y de armonizar las normas relativas a sus tareas y competencias.

1.5 Dado el posible conflicto entre la privacidad de la persona y la explotación comercial de sus datos y teniendo en cuenta lo que hay en juego, los ciudadanos deben ser cada vez más conscientes del propósito para el que se recaban sus datos y de su capacidad para controlar esos datos una vez registrados. Por tanto, el CESE cree que una aplicación y una compensación efectivas son imprescindibles para que este proyecto sea verdaderamente «global». Además, debe incluirse la dimensión transfronteriza.

1.6 Por lo que afecta a los ciudadanos de la Unión Europea, la legislación aplicable en la UE debería ser la del Estado miembro del responsable del tratamiento de los datos, independientemente de dónde se conserven. Por lo que respecta a las personas que requieren protección, en particular los trabajadores y los consumidores, debe aplicarse la legislación sobre protección de datos de su lugar de residencia habitual.

1.7 La referencia a los niños es demasiado superficial: es precisa una atención particular a las cuestiones de privacidad cuando afectan a los niños. El derecho al olvido podría evitar que se conserven las insensateces infantiles y las faltas adolescentes, pero es posible que este derecho no pueda ejercerse realmente.

1.8 Es preciso aclarar la definición actual de datos sensibles, puesto que continúan aumentando las categorías de datos electrónicos sobre las personas. La utilización generalizada e indiscriminada de cámaras de vigilancia supone un motivo de preocupación para el CESE. Es esencial aplicar la ley que restringe el uso indebido de esas imágenes. Los datos que se obtienen con el sistema GPRS sobre la ubicación de una persona constituyen otra cuestión polémica. Cada vez es más frecuente la captura de datos biométricos. La definición debería incluir estas nuevas tecnologías y metodologías, y estar abierta a nuevos avances tecnológicos. Podría ser necesario establecer unos principios relativos a los contextos. El CESE apoya el uso adecuado de estas nuevas tecnologías.

1.9 Aun reconociendo que la cooperación policial entre países es una cuestión muy delicada, el CESE cree esencial que los derechos fundamentales, incluida la protección de los datos personales, reciban la máxima consideración en todo momento.

1.10 El CESE respalda el empeño de la Comisión de garantizar una aplicación más coherente de las normas de la UE en materia de protección de datos en todos los Estados miembros. El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que en los doce nuevos Estados miembros aún no se haya transpuesto de forma completa y efectiva la Directiva 95/46.

1.11 En opinión del CESE, las autoridades nacionales para la protección de datos están en general indefensas y sobrecargadas de trabajo, y es preciso reforzar su independencia. La nueva Directiva debería exigir para las autoridades nacionales el estatuto, la autoridad y los recursos precisos para llevar a cabo su tarea.

1.12 El CESE, apoyándose en su contribución hasta la fecha a la protección de las personas en lo tocante al tratamiento de datos, cree que el Grupo de trabajo del Artículo 29 tiene un valioso cometido que cumplir.

1.13 En el contexto de la Agenda Digital de la UE, el CESE pide a la Comisión que estudie la creación de una autoridad de la UE encargada de evaluar las ramificaciones sociales más generales de Internet en un plazo de diez a veinte años. Las disposiciones actuales sobre la seguridad de los datos personales y la ciberseguridad en general resultan cada vez más inadecuadas. La sociedad avanza más rápido. En relación con la protección de datos, el CESE recomienda el nombramiento de un Supervisor de Protección de Datos de la UE. El actual Supervisor de Protección de Datos de la UE solo está relacionado con las instituciones europeas: lo que se necesita es un supervisor responsable de las normas de coordinación y funcionamiento. Sin embargo, esta figura estaría supeditada a la autoridad general por la que aboga el Comité.

## 2. Introducción

2.1 El CESE mantiene su respaldo a los principios en que se basaba la Directiva de 1995. A continuación se presentan algunos pasajes de la Directiva, resumidos pero no alterados, que exponen con claridad los principios aplicados:

### — Artículo 6

Los Estados miembros dispondrán que los datos personales sean:

- (a) *tratados de manera leal y lícita;*
- (b) *recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos;*
- (c) *adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que se hubieran recabado o para los que se traten posteriormente;*
- (d) *exactos y, si fuera necesario, actualizados;*
- (e) *conservados en una forma que permita identificar a la persona inculpada durante un período no superior al necesario para el procedimiento para el que se conservan los datos.*

### — Artículo 7

Los Estados miembros dispondrán que el tratamiento de datos personales sólo pueda efectuarse si:

- (a) *el interesado ha dado su consentimiento de forma inequívoca, o*
- (b) *es necesario para la ejecución de un contrato en el que el interesado sea parte, o*
- (c) *es necesario para el cumplimiento de una obligación jurídica a la que esté sujeto el responsable del tratamiento, o*
- (d) *es necesario para proteger el interés vital del interesado, o*
- (e) *es necesario para el cumplimiento de una misión de interés público, o*
- (f) *es necesario para la satisfacción del interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento.*

### — Artículo 8

*Los Estados miembros prohibirán el tratamiento de datos personales que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas, la pertenencia a sindicatos, así como el tratamiento de los datos relativos a la salud o a la sexualidad.*



2.2 En la última década la situación ha cambiado mucho con las nuevas disposiciones del artículo 16 del Tratado de Lisboa y el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales.

2.3 La Comunicación que nos ocupa tiene por objeto definir el enfoque que permitirá a la Comisión modernizar el régimen jurídico de la UE para la protección de los datos personales en todos los ámbitos de actuación de la Unión, teniendo en cuenta, en particular, los retos derivados de la globalización y las nuevas tecnologías, de modo que siga garantizando un elevado nivel de protección de los ciudadanos respecto al tratamiento de estos datos en todos estos ámbitos.

2.4 En nuestros días, el intercambio de información por todo el mundo se ha hecho más fácil y más rápido. Los datos personales de un particular –correo electrónico, fotos y agendas electrónicas– pueden recopilarse en Reino Unido utilizando un programa alojado en Alemania, procesarse en India, almacenarse en Polonia y ser consultados en España por un ciudadano italiano. Este veloz incremento de los flujos de información a través del mundo supone un gran reto para los derechos de los ciudadanos a la confidencialidad de sus datos personales. Los problemas que supone la protección de datos, incluida su dimensión transfronteriza, afectan a las personas todos los días, en su trabajo, en su contacto con las autoridades públicas, cuando adquieren bienes o servicios, cuando trabajan o navegan por Internet.

2.5 La Comisión presentará en 2011 propuestas legislativas destinadas a revisar el marco jurídico de la protección de datos, con el objetivo de reforzar la situación de la UE en materia de protección de los datos personales en el contexto de todas las políticas de la UE, incluso en los ámbitos de la prevención de la delincuencia y la aplicación de la ley, teniendo presentes sus especificidades. Paralelamente se adoptarán medidas no legislativas, como la promoción de la autorregulación y el examen de la viabilidad de los distintivos europeos de protección de la intimidad.

2.6 La Comisión seguirá también controlando la adecuada aplicación del Derecho de la Unión en este ámbito, prosiguiendo una política activa de represión de las infracciones cuando las normas de la UE en materia de protección de datos no se apliquen correctamente.

2.7 El enfoque global de la protección de datos tiene los siguientes objetivos principales:

- reforzar los derechos de las personas;
- profundizar en la dimensión de mercado interior;
- revisar las normas de protección de datos en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal;
- la dimensión mundial de la protección de datos;
- reforzar el marco institucional para una mejor aplicación de las normas de protección de datos.

En los apartados 3 a 7 se estudian estos objetivos y se ofrece la opinión del CESE sobre las propuestas. El texto en **negrita** sigue la estructura de la Comunicación. El texto en *cursiva* es un resumen del texto.

### 3. Reforzar los derechos de las personas

#### 3.1 Garantizar a las personas una protección adecuada en cualesquiera circunstancias

*La Carta de los Derechos Fundamentales incluye el derecho a la protección de los datos personales. La definición del término «datos personales» engloba el conjunto de la información relativa a una persona identificada o identificable. Se estudiará la manera de garantizar una aplicación coherente de las normas de protección de datos, habida cuenta de las repercusiones de las nuevas tecnologías en los derechos y libertades de las personas, y habida cuenta del objetivo consistente en garantizar la libre circulación de datos personales en el mercado interior.*

3.1.1 Aunque la libre circulación de datos personales en el mercado interior es una necesidad para que el mercado funcione plenamente, puede suponer una amenaza para la privacidad de los datos de los trabajadores que poseen las empresas. Son necesarias unas salvaguardias específicas, como que los responsables del tratamiento sean responsables en el intercambio multinacional de datos y el uso de la encriptación para los datos más sensibles.

3.1.2 El CESE desea subrayar que el sector del empleo queda excluido en mayor o menor medida no solo de la Comunicación, sino también del debate general sobre la protección de datos en Europa. El trabajo ya realizado a escala europea debería utilizarse como punto de partida, especialmente las propuestas presentadas por el Grupo de trabajo del Artículo 29.

#### 3.2 Aumentar la transparencia para los interesados

*La transparencia es una condición fundamental indispensable para permitir a las personas efectuar un control sobre sus propios datos y para garantizar la protección efectiva de los datos personales. Se estudiará un principio general de tratamiento transparente, obligaciones específicas para los responsables de los datos, sobre todo en relación con los niños, declaraciones de confidencialidad normalizadas y una notificación obligatoria de las violaciones de datos.*

3.2.1 Son preferibles las declaraciones normalizadas, puesto que evitan conflictos de intereses. Su utilización sería voluntaria.

3.2.2 La transparencia no resuelve necesariamente el problema de las cláusulas de contratos aplicadas unilateralmente. Es importante desarrollar normas más estrictas que protejan mejor de las condiciones abusivas.

3.2.3 La referencia a los niños es demasiado superficial: es precisa una atención particular a las cuestiones de privacidad cuando afectan a los niños. El derecho al olvido podría evitar que se conserven las insensateces infantiles y las faltas adolescentes, pero es posible que este derecho no pueda ejercerse realmente (véase el punto 3.3.2 siguiente).

3.2.4 La nueva legislación ha de aclarar el papel del responsable de procesar los datos y del responsable de grabarlos, de forma que no exista confusión sobre su identidad ni sobre las obligaciones y derechos de cada uno de ellos.

3.2.5 El CESE respalda la propuesta de una notificación obligatoria de las violaciones de datos, pero cree que puede no ser aplicable a todas las situaciones, en todos los sectores y en todas las circunstancias.

### 3.3 Reforzar el control sobre los propios datos

*Hay dos condiciones previas: la limitación del tratamiento de los datos en función de su finalidad (principio de minimización de los datos) y el control efectivo de los individuos sobre sus propios datos. Se estudiará reforzar el principio de minimización de los datos, mejorar las modalidades para ejercer los derechos de acceso, rectificación, supresión y bloqueo de los datos, aclarar el llamado «derecho al olvido» y garantizar el derecho explícito a la portabilidad de los datos.*

3.3.1 En general, el CESE está de acuerdo con toda medida destinada a mejorar la confidencialidad de los datos personales. Las personas deben tener libre acceso a todos los datos sobre ellas que se hayan recabado. Un ejemplo de ello podría ser el libre acceso a los datos sobre calificación crediticia. La retirada del consentimiento sin razón justificada y el derecho efectivo al olvido son fundamentales, pero la confidencialidad estaría más protegida si desde un primer momento no se recabaran tantos datos. Por tanto, el CESE insta a la Comisión a dar efectividad a la propuesta de reforzar el principio de minimización de los datos.

3.3.2 Aunque el derecho al olvido es un concepto atractivo, será difícil aplicarlo, dada la naturaleza viral de los datos que contiene Internet y de unas tecnologías que borran pero no olvidan.

### 3.4 Sensibilización

*Deben fomentarse las acciones de sensibilización, como publicar información clara en los sitios web, describir claramente los derechos de las personas y las responsabilidades de quienes tratan los datos. La falta de sensibilización de los jóvenes supone una preocupación especial.*

3.4.1 Será difícil conseguir el necesario cambio de comportamiento, sobre todo porque el rápido desarrollo de las redes sociales no ha ido acompañado de una mayor sensibilización de los usuarios respecto de las consecuencias que tiene el hecho de que faciliten tantos datos. Aunque en principio sería positivo contar con avisos de sensibilización obligatorios en todos los servicios de Internet, también podrían ser problemáticos para las empresas. Deberían estudiarse protocolos de sensibilización por categoría de servicio: comercio electrónico, proveedores de servicios de Internet, motores de búsqueda, redes sociales, etc.

3.4.2 El CESE acoge positivamente la intención de la Comisión de ofrecer fondos de la UE para apoyar las actividades de sensibilización y desearía que se ampliara a la cofinanciación de actividades de sensibilización llevadas a cabo por los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil a escala europea y nacional.

### 3.5 Garantizar un consentimiento informado y libre

*La Comisión estudiará los medios de clarificar y reforzar las normas en materia de consentimiento.*

3.5.1 El tipo de consentimiento exigido debería seguir dependiendo del tipo de datos que se procesen, no del tipo de tecnología utilizado. Sin embargo, al CESE le inquieta que, en la mayoría de los casos, cuando se otorga el consentimiento en Internet no se facilita ninguna confirmación ni existen mecanismos efectivos para registrar la retirada del consentimiento. Por otra parte, la aceptación puede consistir en pinchar en un botón para aceptar páginas y páginas de condiciones, entre las que el consentimiento puede ser un elemento secundario. Lo lógico sería que el consentimiento para el control de los datos fuese un documento aparte y sencillo, para que resulte lógico, informado y específico.

3.5.2 Para las organizaciones y empresas que desarrollan su actividad en Internet es vital el procesamiento de la información personal. La opción por defecto beneficia claramente al operador, pero, si no se utiliza correctamente, puede suponer un perjuicio para el cliente. Su uso debería estar limitado, de tal forma que todos los operadores estén obligados a garantizar la confidencialidad a sus clientes si estos lo desean.

3.5.3 Para poder dar el consentimiento libremente, el contrato, además, debe ser justo. Es necesario establecer unos principios para evitar las prácticas comerciales abusivas.

### 3.6 Proteger los datos sensibles

*Se estudiará ampliar la definición de «datos sensibles» para incluir, por ejemplo, datos genéticos, así como una mayor armonización de las condiciones para su tratamiento.*

3.6.1 Es preciso aclarar la definición actual de datos sensibles, puesto que continúan aumentando las categorías de datos electrónicos sobre las personas. La utilización generalizada e indiscriminada de cámaras de vigilancia supone un motivo de preocupación para el CESE. Es esencial aplicar la ley que restringe el uso indebido de esas imágenes. Los datos que se obtienen con el sistema GPRS sobre la ubicación de una persona es otra cuestión polémica. Cada vez es más frecuente la captura de datos biométricos. La definición debería incluir estas nuevas tecnologías y metodologías, y estar abierta a nuevos avances tecnológicos. Podría ser necesario establecer unos principios relativos a los contextos. El CESE apoya el uso adecuado de estas nuevas tecnologías.

3.6.2 También debe ofrecerse una protección mejorada para los datos sensibles. La encriptación debería ser obligatoria para determinados datos sensibles. Deben aplicarse las mejores tecnologías existentes. Los responsables deberían responder de los fallos de seguridad.

### 3.7 Reforzar la eficacia de las vías de recurso y las sanciones

Se estudiará la posibilidad de ampliar el poder de recurrir a los órganos jurisdiccionales nacionales y la posible inclusión de sanciones penales para las violaciones graves.

3.7.1 Dado el posible conflicto entre la privacidad de la persona y la explotación comercial de sus datos y teniendo en cuenta lo que hay en juego, los ciudadanos deben conocer cada vez más conscientes del propósito para el que se recaban sus datos y de su capacidad para controlar esos datos una vez registrados. Por tanto, el CESE cree que una aplicación y una compensación efectivas son imprescindibles para que este proyecto sea verdaderamente «global». Además, debe incluirse la dimensión transfronteriza.

3.7.2 Debería estudiarse el recurso colectivo como solución en casos de fallos extremos de la protección. Debería estudiarse la posibilidad de que las organizaciones empresariales y profesionales y los sindicatos representen a particulares e interpongan recurso ante los tribunales.

## 4. Profundizar en la dimensión de mercado interior

### 4.1 Aumentar la seguridad jurídica y garantizar condiciones iguales a los responsables del tratamiento

La protección de datos en la UE tiene una sólida dimensión de mercado interior. Se estudiarán los medios de alcanzar una mayor armonización de las normas de protección de datos en la UE.

4.1.1 El CESE se pregunta con inquietud si el ámbito para la decisión de los Estados miembros que recoge el texto de la Directiva 95/46 no ha creado un problema de aplicación. Un Reglamento habría aportado más certidumbre en este contexto. Debería lograrse la armonización con un conjunto de normas suficientes para satisfacer los requisitos de la Directiva.

4.1.2 A lo largo de la Comunicación no hay ninguna referencia a los trabajadores ni al acceso a sus datos personales que están en poder de las empresas. En las empresas multinacionales, que pueden centralizar sus registros dentro o incluso fuera de la UE, los trabajadores precisan que la nueva legislación establezca unos derechos de acceso claramente definidos.

### 4.2 Reducir la carga administrativa de los responsables del tratamiento

Se estudiarán distintas posibilidades para simplificar y armonizar el actual sistema de notificación, incluida la posible elaboración de un formulario de registro uniforme válido en toda la Unión. Las notificaciones podrían publicarse en Internet.

4.2.1 El CESE daría su apoyo decidido a estas iniciativas.

### 4.3 Clarificar las normas relativas a la legislación aplicable y al Estado miembro responsable

No siempre está claro para los responsables del tratamiento de los datos ni para las autoridades de control en materia de protección de

datos qué Estado miembro es responsable o qué legislación es de aplicación cuando hay varios Estados miembros afectados. La globalización y los progresos tecnológicos están agravando este problema. Se estudiará la revisión y la aclaración de las actuales disposiciones sobre la legislación aplicable a fin de mejorar la seguridad jurídica y determinar con más precisión las responsabilidades de los Estados miembros.

4.3.1 Por lo que afecta a los ciudadanos de la Unión Europea, la legislación aplicable en la UE debería ser la del Estado miembro del responsable del tratamiento de los datos, independientemente de dónde se conserven. Por lo que respecta a las personas que requieren protección en lo tocante al tratamiento de datos, es decir, en particular los trabajadores y los consumidores, debe aplicarse la legislación sobre protección de datos, con su contenido y procedimientos, vigente en su lugar de residencia habitual.

### 4.4 Reforzar la responsabilidad de los responsables del tratamiento

La Comisión estudiará los medios de garantizar que los responsables del tratamiento establezcan políticas y mecanismos eficaces para garantizar el respeto de las normas en materia de protección de datos. Se estudiará la posibilidad de hacer obligatoria la designación de un responsable de la protección de datos y de armonizar las normas relativas a sus tareas, a fin de crear la obligación de un análisis de impacto de la protección de datos. Asimismo, la Comisión promoverá la utilización de las tecnologías de protección del derecho a la intimidad (PET) y la aplicación del concepto de «privacidad desde el diseño».

4.4.1 Las PET y el concepto de privacidad desde el diseño ofrecen la capacidad de eliminar la actuación discrecional de los responsables del tratamiento, que puede entrar en conflicto con las prioridades comerciales de sus respectivas organizaciones. El CESE insta a la Comisión a estudiar más a fondo y desarrollar estos instrumentos, puesto que poseen el potencial para mejorar la protección de los datos y, al mismo tiempo, acabar con los conflictos de intereses. Lo ideal sería que estos instrumentos fuesen obligatorios.

4.4.2 Para evitar posibles dudas, los responsables del tratamiento deberían responder de todos los aspectos del tratamiento de los datos de que son garantes. Del mismo modo, cuando haya subcontrataciones u operaciones en otros países, en el contrato deberán especificarse claramente todas las obligaciones de confidencialidad.

4.4.3 El CESE cree que cada Estado miembro debería establecer un organismo profesional responsable de las cualificaciones y la certificación de los responsables de la protección de datos.

4.4.4 Las disposiciones en este capítulo deberían ser coherentes con el objetivo de reducir la carga administrativa de los responsables de los datos que se ha mencionado en el punto 4.2.

#### 4.5 Fomentar las iniciativas en materia de autorregulación y examinar la posibilidad de instaurar regímenes europeos de certificación

La Comisión estudiará formas de fomentar las iniciativas en materia de autorregulación, como los códigos de conducta, y examinará la viabilidad de los regímenes europeos de certificación.

4.5.1 Véase el punto 3.7.1 anterior: la aplicación y la compensación son grandes preocupaciones para el CESE. Estas propuestas son atractivas en la medida en que pueden contribuir a reducir la tremenda carga que suponen las reglamentaciones para las empresas. En cada Estado miembro debería apoyarse la elaboración de un compendio o guía de las mejores prácticas.

### 5. Revisar las normas de protección de datos en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal

El instrumento de la UE aplicable en materia de protección de los datos personales en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal es la Decisión Marco 2008/977/JAI. Presenta numerosas carencias que pueden afectar directamente a las posibilidades de las personas de ejercer sus derechos en materia de protección de datos en cuestiones como saber qué datos personales se tratan y se intercambian, por quién y con qué fines, o conocer las condiciones de ejercicio de estos derechos, tal como el derecho de acceso a los datos que les conciernen.

Se estudiará ampliar la aplicación de las normas generales de protección de datos a los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal, y la introducción de nuevas disposiciones en ámbitos como el tratamiento de datos genéticos. Para ello se realizará una consulta sobre la revisión de los sistemas de control correspondientes y se evaluará la necesidad de una unificación a largo plazo de normas específicas de distintos sectores en el nuevo marco jurídico general de la protección de datos.

5.1 Aun reconociendo que la cooperación policial entre países es una cuestión muy delicada, el CESE cree esencial que los derechos fundamentales, incluida la protección de los datos personales, reciban la máxima consideración en todo momento. El CESE teme que la preocupación por la seguridad, aun siendo falsa, sea muchas veces causa del atropello de los derechos fundamentales. Los ciudadanos deben estar mejor informados de los métodos y propósitos de las autoridades que toman datos personales de facturas de teléfono, cuentas bancarias, controles en los aeropuertos, etc.

### 6. La dimensión mundial de la protección de datos

#### 6.1 Clarificar y simplificar las normas aplicables a las transferencias internacionales de datos

La Comisión se propone examinar los medios para:

— mejorar y racionalizar los procedimientos actuales de transferencia internacional de datos con el fin de lograr un enfoque de la UE más uniforme y más coherente respecto a los terceros países y las organizaciones internacionales,

— precisar los criterios y condiciones para evaluar el grado de protección de los datos en un tercer país o una organización internacional,

— definir los elementos esenciales en materia de protección de datos que deberían utilizarse en los acuerdos internacionales de la UE.

6.1.1 El CESE respalda estas valiosas iniciativas y confía en que la Comisión consiga ese amplio acuerdo internacional sin el cual estas propuestas perderían su efectividad.

#### 6.2 Promover principios universales

La Unión Europea debe seguir desempeñando un papel motriz en la elaboración y la promoción de las normas jurídicas y técnicas internacionales en el ámbito de la protección de los datos personales. Para ello, la Comisión trabajará activamente en el ámbito de las normas internacionales, en cooperación con terceros países y organizaciones internacionales como la OCDE.

6.2.1 Una vez más, el CESE está de acuerdo con la propuesta. Dada la naturaleza global de Internet, es esencial que las normas y directrices sean compatibles entre continentes. Los datos personales deben tener estar protegidos más allá de las fronteras. El Comité señala que ya existen unas directrices de la OCDE, además del Convenio 108 del Consejo de Europa. Este Convenio está siendo objeto de una revisión: la Comisión debe asegurarse de que la nueva Directiva sea compatible con él.

### 7. Reforzar el marco institucional para una mejor aplicación de las normas de protección de datos

La Comisión examinará:

— cómo reforzar, clarificar y armonizar el estatuto y los poderes de las autoridades nacionales de protección de datos,

— formas de mejorar la cooperación y la coordinación entre las autoridades de protección de datos,

— cómo garantizar una aplicación más coherente de las normas de la UE en materia de protección de datos en todo el mercado interior. Las medidas podrían incluir:

— reforzar el papel de los supervisores nacionales de protección de datos;

— coordinar mejor su trabajo a través del Grupo de trabajo del Artículo 29;

— crear un mecanismo destinado a garantizar la coherencia bajo la autoridad de la Comisión Europea.



7.1 Dada la preocupación del CESE por la aplicación y la compensación, estima que estas propuestas son esenciales. Consideramos positivos los conceptos de reforzar, clarificar y armonizar, así como los de cooperación y coordinación, y respaldamos el empeño de garantizar una aplicación más coherente de las normas de la UE en materia de protección de datos en todos los Estados miembros. El CESE expresa su preocupación por la posibilidad de que en los doce nuevos Estados miembros aún no se haya transpuesto de forma completa y efectiva la Directiva 95/46.

7.2 En opinión del CESE, las autoridades nacionales para la protección de datos están en general indefensas y sobrecargadas

de trabajo, y es preciso reforzar su independencia. La nueva Directiva debería exigir para las autoridades nacionales el estatuto, la autoridad y los recursos precisos para llevar a cabo su tarea. Sus tareas y recursos deberían definirse a escala de la UE. Debería valorarse el nombramiento de un Supervisor de Protección de Datos de la UE.

7.3 El CESE, apoyándose en su contribución hasta la fecha a la protección de las personas en lo tocante al tratamiento de datos, cree que el Grupo de trabajo del Artículo 29 tiene un valioso cometido que cumplir.

Bruselas, 16 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

ANEXO

#### **al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

El siguiente texto del Dictamen de la Sección, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazado en el transcurso de los debates a favor de las enmiendas aprobadas por la Asamblea:

##### **Punto 1.6**

Por lo que afecta a los ciudadanos y a los trabajadores de la UE, la legislación aplicable en la Unión Europea debería ser la del Estado miembro responsable del tratamiento de los datos, independientemente de dónde se conserven.

##### **Punto 4.3.1**

Por lo que afecta a los ciudadanos y a los trabajadores de la UE, la legislación aplicable en la Unión Europea debería ser la del Estado miembro responsable del tratamiento de los datos, independientemente de dónde se conserven.

##### **Resultado de la votación:**

Votos a favor de las enmiendas:	86
Votos en contra:	72
Abstenciones:	19

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial**

[COM(2010) 758 final]

(2011/C 248/22)

Ponente: **Maureen O'NEILL**

El 16 de diciembre de 2010, la Comisión Europea decidió, conforme al artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial*

COM(2010) 758 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 147 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

El dictamen del CESE sobre la «Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social» se enmarca en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. El dictamen subraya el nuevo planteamiento global que la pone en relación directa con las demás iniciativas emblemáticas y con los cinco objetivos principales de la UE. También señala la necesidad de coherencia entre las políticas de la UE y las políticas nacionales, así como la participación y el papel fundamental de las partes interesadas no gubernamentales <sup>(1)</sup>.

## 1. Recomendaciones

El CESE hace las siguientes recomendaciones:

- puesto que la pobreza constituye una violación de los derechos humanos, los gobiernos, los interlocutores sociales y la sociedad civil deben asumir la responsabilidad compartida de su erradicación;
- en la Estrategia Europa 2020 tiene que haber una coherencia política entre las medidas económicas, financieras, sociales y de empleo, y todas ellas deberían contribuir a lograr la cohesión social;
- las medidas de austeridad no deberían aumentar el riesgo de pobreza y es preciso realizar y debatir una evaluación de impacto social efectiva;
- la Estrategia de inclusión activa debería ponerse en práctica como enfoque integrado para garantizar unas ayudas adecuadas a los ingresos, un mercado laboral integrador y el acceso a un empleo y a unos servicios de calidad;
- es preciso dar una mayor importancia a la reducción de las desigualdades y al respeto de los derechos humanos fundamentales, también mediante una distribución más justa de

los ingresos y la aplicación de las cláusulas sociales horizontales que establece el Tratado de Lisboa;

- hay que dar más importancia a la inversión en capital humano mediante la formación y educación continua, incluyendo la mejora de la formación y de la capacitación para ajustar las cualificaciones a las necesidades de dentro y fuera del mercado laboral;
- es preciso reforzar la participación de partes interesadas de la sociedad civil en la Plataforma, incluyendo las personas que sufren pobreza, las ONG y los interlocutores sociales, mediante un diálogo estructurado a escala nacional y de la UE, y apoyarla con una financiación adecuada de la UE. El CESE debería desempeñar un papel activo y colaborador en este diálogo y en la convención anual;
- es preciso aumentar la financiación de la UE, especialmente de los Fondos Estructurales, a fin de reducir la pobreza, y es preciso hacer más hincapié en la simplificación de los procedimientos, el aumento de la transparencia y el control de la eficacia de su aplicación;
- hay que reforzar el Método Abierto de Coordinación social (MAC social), lo que incluye el desarrollo de estrategias nacionales de protección e inclusión social y planes de acción a nivel nacional y local. Es preciso aclarar su relación con la iniciativa emblemática sobre la pobreza.

<sup>(1)</sup> Frase añadida por recomendación del Comité Directivo del CESE sobre la Estrategia Europa 2020.

## 2. Antecedentes

«Se dice que las personas viven en una situación de pobreza cuando sus ingresos y recursos son tan insuficientes que les impiden tener un nivel de vida considerado aceptable en la sociedad en la que viven. A causa de su pobreza, pueden sufrir muchas desventajas: desempleo, bajos ingresos, vivienda inadecuada, asistencia sanitaria insuficiente y obstáculos para acceder al aprendizaje permanente, la cultura, el deporte y las actividades recreativas. A menudo están excluidos y marginados de la participación en actividades (económicas, sociales y culturales) que son normales para otras personas y su acceso a derechos fundamentales puede estar restringido». <sup>(2)</sup>

2.1 En la UE viven por debajo del umbral de la pobreza <sup>(3)</sup> más de 80 millones de personas, de las cuales más del 50 % son mujeres y 20 millones son niños. Si bien los datos estadísticos sobre la pobreza material son importantes, es preciso reconocer la existencia de pobreza inmaterial como, por ejemplo, el analfabetismo. Los miembros más vulnerables y desfavorecidos de nuestras comunidades han sido los más afectados por la actual crisis económica.

2.2 La Comisión Europea ha hecho de la reducción de la pobreza un elemento clave de su agenda económica, laboral y social: la Estrategia Europa 2020 <sup>(4)</sup>. Los Jefes de Estado o de Gobierno alcanzaron un acuerdo político sobre la meta común de sacar, por lo menos, a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social en la próxima década. La Plataforma contra la Pobreza es una de las iniciativas emblemáticas que forman parte integrante de la Estrategia, junto con la Directriz n.º 10, que sentará las bases para la contribución de los Estados miembros a la lucha contra la pobreza y la exclusión social en los Planes Nacionales de Reforma.

2.3 El Año europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social ha puesto de relieve el carácter complejo y multidimensional de la lucha contra la pobreza y la necesidad urgente de contrarrestar la pobreza en plena crisis económica y en medio de medidas de austeridad.

2.4 Los jóvenes, los inmigrantes y las personas poco cualificadas afrontan un aumento del desempleo. Los «trabajadores pobres», que no pueden ganar un salario suficiente para cubrir sus necesidades diarias, así como las personas mayores y las familias con ingresos reducidos afrontan privaciones materiales cada vez mayores, que afectan al 8 % de los europeos, y hasta al 30 % de ellos en algunos Estados miembros <sup>(5)</sup>.

2.5 El Consejo Europeo ha decidido que el objetivo principal de reducir la pobreza en el contexto de la Estrategia Europa

2020 debería basarse en tres indicadores: la tasa de riesgo de pobreza, la privación material grave y el porcentaje de personas que viven en hogares con paro. Los objetivos de reducción de la pobreza deben estar relacionados con las prioridades locales y regionales.

## 3. La Plataforma contra la Pobreza y la Exclusión Social

3.1 La Plataforma propuesta es una de las siete iniciativas emblemáticas de actuación de la Estrategia Europa 2020, que tiene tres prioridades dirigidas a conseguir altos niveles de empleo, productividad y cohesión social:

- un crecimiento inteligente,
- un crecimiento sostenible, y
- un crecimiento integrador.

3.2 La Plataforma pretende crear un compromiso conjunto entre los Estados miembros, las instituciones de la UE y las partes interesadas clave para combatir la pobreza y la exclusión social constituyendo un «marco de actuación dinámico» para que la cohesión social y territorial garanticen que el empleo, el crecimiento y la inclusión social sean compartidos de forma más igualitaria en toda la Unión Europea.

3.3 Para lograrlo la Comisión ha identificado los siguientes ámbitos de actuación:

- emprender acciones en el conjunto de las políticas;
- hacer un uso más frecuente y más eficaz de los fondos de la UE en apoyo de la inclusión social;
- promover la innovación social basada en hechos;
- trabajar en asociación y aprovechar el potencial de la economía social;
- mejorar la coordinación de las políticas de los Estados miembros.

## 4. Observaciones generales

4.1 En la Europa del Siglo XXI la pobreza es inaceptable y constituye una violación de los derechos humanos. El CESE acoge favorablemente el compromiso de reducir la pobreza y el objetivo de sacar de la pobreza, por lo menos, a 20 millones de personas <sup>(6)</sup>, junto con la creación de la Plataforma y las medidas para reducir la pobreza, muchas de las cuales reflejan lo recogido en dictámenes anteriores del Comité, pero pide que se adopten más acciones concretas para luchar tanto contra las causas como contra las consecuencias de la pobreza y para respetar los derechos humanos.

<sup>(2)</sup> Informe conjunto de la Comisión Europea y del Consejo Europeo sobre la inclusión social, marzo de 2004.

<sup>(3)</sup> El umbral de riesgo de pobreza está fijado en el 60 % de la renta disponible equivalente mediana del país (una vez percibidas las transferencias sociales) propia de cada Estado miembro.

<sup>(4)</sup> Evaluación conjunta del Comité de Protección Social y de la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y de las respuestas políticas (actualización de noviembre de 2010). Comunicación de la Comisión «EUROPA 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», COM(2010) 2020.

<sup>(5)</sup> Se considera que una persona sufre «privación material» si padece, por lo menos, cuatro de estas nueve privaciones: si no puede permitirse i) pagar el alquiler o las facturas de servicios; ii) mantener adecuadamente caliente su casa; iii) afrontar gastos inesperados; iv) comer carne, pescado o proteína equivalente cada dos días; v) pasar una semana de vacaciones fuera de casa una vez al año; vi) tener coche; vii) tener lavadora; viii) tener televisor en color; ix) tener teléfono.

<sup>(6)</sup> Véase la declaración del CESE ante el Consejo Europeo de 17 de junio de 2010.

4.2 Hay una falta de coherencia entre ciertas políticas de la UE (económica, financiera y social) y las realidades experimentadas en los Estados miembros. El CESE señala la importancia de un planteamiento coherente e integrado y está especialmente preocupado por el hecho de que las políticas de la UE orientadas a la gobernanza económica, al crecimiento y al empleo en una situación de crisis puedan aumentar el riesgo de pobreza. El CESE pide una evaluación de impacto social efectiva de estas medidas, que tendrían que ser debatidas en detalle.

4.3 Durante la fase de elaboración del dictamen, el CESE tuvo en cuenta los demás efectos de la pobreza: ésta potencia la emigración económica y social, socavando en los distintos Estados miembros la amortización de las inversiones en recursos humanos. Las personas pobres, que generalmente no están en condiciones de defender sus intereses, pueden encontrarse en una situación aún más desfavorable si, al diseñar las reformas económicas, fiscales, sociales, sanitarias y educativas destinadas a reducir los gastos del Estado, no se tiene en cuenta la protección de sus intereses. El aumento del número de personas que caen bajo el umbral de la pobreza puede hacer aún más imperiosa la necesidad redistribuir fondos públicos.

## 5. Observaciones específicas

### 5.1 Protección social

5.1.1 El CESE valora la importancia de las medidas para aumentar el empleo y la creación de puestos de trabajo, pero subraya que es esencial reforzar la protección social, no reducir las prestaciones de bienestar ni presionar a la baja sobre los salarios, lo que afectaría de forma desproporcionada a los más pobres.

5.1.2 Los sistemas de protección social reducen el riesgo de pobreza a una tercera parte <sup>(7)</sup> y son vitales para garantizar los derechos humanos. Actúan como estabilizadores económicos automáticos que alivian la pobreza y promueven la cohesión económica y social, fomentan el crecimiento y son fundamentales para asegurar el apoyo de la opinión pública al proyecto europeo <sup>(8)</sup>.

5.1.3 El CESE se suma al interés de la Comisión por asegurarse de que la sostenibilidad de los sistemas de protección social y de pensiones de los Estados miembros garanticen unos ingresos adecuados durante todo el ciclo vital, incluyendo la vejez <sup>(9)</sup>.

### 5.2 Estrategias de inclusión activa

5.2.1 Es preciso seguir impulsando y coordinando una estrategia **activa de inclusión** sobre la base de tres pilares: un **mercado laboral integrador, el acceso a servicios de calidad y un apoyo adecuado a los ingresos** <sup>(10)</sup>, con el fin de hacer frente a los obstáculos que encuentran los que sufren la pobreza.

<sup>(7)</sup> Evaluación de la dimensión social de la Estrategia Europa 2020: Informe del Comité de Protección social (febrero de 2011).

<sup>(8)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 26.

<sup>(9)</sup> DO C 84 de 17.3.2011, p. 38.

<sup>(10)</sup> Recomendación de la Comisión sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral (2008/867/CE).

5.2.2 El CESE apoya que en la lucha contra la pobreza se dé importancia tanto a la prevención como a la erradicación mediante el crecimiento sostenible. Es fundamental un empleo de calidad y unos sistemas de protección social modernos y eficaces, así como atajar al mismo tiempo las desigualdades de ingresos, de riqueza y de acceso a los servicios. El Estudio Prospectivo Anual (2011) de la Comisión Europea subrayó el hecho de que «sólo se puede hablar de crecimiento sostenible si sus beneficios repercuten en todos los segmentos de la sociedad» y de que es posible que «crecimiento y cohesión social vayan de la mano» <sup>(11)</sup>.

5.2.3 Aunque es muy importante establecer políticas a escala de la UE, hay que reforzar el papel de los Estados miembros, y en particular de los entes locales y regionales, para garantizar que se lleva a cabo el cambio. El CESE querría colaborar en ello con el Comité de las Regiones.

5.2.4 El CESE destaca el papel fundamental que deberían desempeñar tanto los interlocutores sociales como las organizaciones de la economía social, incluyendo las cooperativas, en el desarrollo de un mercado laboral integrador y en la promoción de una distribución de la renta más justa en cuanto aportaciones clave para la aplicación de la Estrategia Europa 2020.

5.2.5 El CESE pide que se conceda mayor importancia a la creación de empleo sostenible y de calidad y pide medidas para contrarrestar la pobreza en situación de empleo con salarios que permitan vivir y buenas condiciones de trabajo, al tiempo que minimicen las trampas de pobreza que se producen en la transición de la ayuda social al empleo.

5.2.6 Como parte de una Estrategia de inclusión activa de la UE es preciso emprender acciones concretas para crear un mercado laboral integrador <sup>(12)</sup> y superar los obstáculos de acceso que padecen determinados grupos específicos, como los jóvenes y las personas mayores, las minorías étnicas, como la romaní, los emigrantes, las mujeres, las familias monoparentales y las personas con discapacidad <sup>(13)</sup>.

5.2.7 El CESE resalta la importancia de que haya trabajo legal para todos, y manifiesta su preocupación por las implicaciones que tienen el trabajo no declarado, la evasión fiscal y la elusión fiscal sobre la financiación sostenible de los sistemas de protección social y sobre el empleo y los derechos sociales. Resulta necesario llevar a cabo una acción integrada a escala de la UE, así como una combinación de sanciones y controles eficaces e incentivar el trabajo legal.

5.2.8 El CESE pide una hoja de ruta detallada para la puesta en práctica de estrategias activas de inclusión a nivel local. Apoya la petición realizada por el Parlamento Europeo a la Comisión de que estudie el impacto de una propuesta legislativa que introduzca una renta mínima de, al menos, el 60 % de la renta media nacional en cada Estado miembro.

<sup>(11)</sup> Véase el «Informe de evolución sobre Europa 2020» – Anexo 1 al «Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento», COM(2011) 11 – A1/2, pt. 2.5.

<sup>(12)</sup> Véase «Framework Agreement on Inclusive Labour Markets» (Acuerdo marco autónomo sobre mercados laborales integradores), de ETUC, Business Europe y otros (marzo de 2010).

<sup>(13)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, p. 66.



5.2.9 El CESE insta a la recopilación de datos comparables y de indicadores mejorados para reflejar las ventajas económicas y sociales de erradicar la pobreza, así como el coste de no actuar.

### 5.3 Participación de las partes interesadas

5.3.1 EL CESE considera que la participación de las partes interesadas pertinentes en un diálogo estructurado regular, a escala de la UE y a escala nacional, es esencial para buscar soluciones efectivas y supervisar la aplicación del programa de la Plataforma.

5.3.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de trabajar con las instituciones de la UE, con personas que sufren pobreza, con las ONG, con organizaciones de la sociedad civil, con los interlocutores sociales y con otros agentes de la sociedad civil en una convención anual que haga inventario de los avances, como parte del mencionado diálogo estructurado a escala de la UE y a escala nacional. Ello debería incluir una revisión del impacto social del Estudio Prospectivo Anual y de los avances realizados.

5.3.3 El CESE desearía ver cómo se refuerza el papel que podría desempeñar el Parlamento Europeo para garantizar la aplicación del programa de la Plataforma en los Estados miembros. Ello coincide con las propuestas procedentes del foro «EL ÁGORA de los ciudadanos», del Parlamento Europeo.

5.3.4 El CESE apoya decididamente la propuesta de la Plataforma, una de las iniciativas emblemáticas, de fijar directrices voluntarias sobre la participación de las partes interesadas a escala de la UE y en los Programas Nacionales de Reforma.

5.3.5 El CESE debería ser un socio activo en la realización de los objetivos de la Plataforma y desempeñar un papel fundamental poniendo de acuerdo los intereses de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil. Ello podría incluir:

- organizar una audiencia anual que refleje los avances hacia el objetivo de reducir la pobreza;
- contribuir a la revisión intermedia prevista para 2014, en el contexto de la Estrategia Europa 2020;
- colaborar en la convención anual;
- participar en un diálogo regular con otras partes interesadas, incluyendo el Comité de las Regiones y los consejos económicos y sociales nacionales, y emitir dictámenes sobre prioridades clave.

### 5.4 Luchar contra las desigualdades

5.4.1 El CESE acoge favorablemente el énfasis dado a los trabajos de la Plataforma sobre la lucha contra la discriminación, sobre la igualdad y sobre la inclusión para garantizar la integración de las personas con discapacidad o con enfermedades mentales, de los jóvenes, de las personas mayores y de las personas procedentes de comunidades migrantes y de minorías étnicas, incluida la población romaní, y el desarrollo de la igualdad de género <sup>(14)</sup>. El CESE señala la necesidad de incluir

<sup>(14)</sup> Véase la declaración del CESE ante el Consejo Europeo de junio de 2010, en la que se destacaba la importancia de hacer frente a las desigualdades y de luchar contra la discriminación.

una referencia transversal a los derechos humanos fundamentales y de incluir propuestas concretas para poner en práctica las cláusulas sociales recogidas en los artículos 5, 8, 9 y 10 del TFUE.

5.4.2 El CESE apoya que se dé prioridad a la lucha contra la exclusión en materia de vivienda y a la situación de las personas sin hogar, así como a la pobreza energética y a la exclusión financiera. El CESE resalta la importancia de promover un acceso asequible a servicios de calidad, incluyendo las tecnologías de la información. Estos tienen que ser desarrollados mediante estrategias nacionales de protección e inclusión social como parte de un método abierto de coordinación social reforzado.

5.4.3 EL CESE reitera la necesidad de invertir en capital humano y destaca la importancia de la educación y la formación tanto en términos de capacitación para el empleo como de desarrollo personal y de inclusión social. Ello debería incluir la educación preescolar, escolar, la educación complementaria, la formación profesional y la formación en el puesto de trabajo como parte de un compromiso de aprendizaje permanente para todos.

5.4.4 Hay informes de la Comisión y de la OCDE que subrayan las crecientes desigualdades de distribución de la renta y la riqueza, así como el desigual acceso a los servicios, incluyendo la salud, dentro de los Estados miembros y entre ellos. Además, la pobreza es uno de los determinantes sociales de la enfermedad y la política de la UE debería manifestar una obligación moral de salvar vidas. Hay pruebas abrumadoras de que las sociedades más igualitarias casi siempre obtienen mejores resultados. La Plataforma debe dar prioridad al desarrollo de estrategias integradas y de medidas concretas para acabar con las diferencias y crear una sociedad más equitativa <sup>(15)</sup>.

5.4.5 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de crear una recomendación exhaustiva sobre la pobreza infantil que debería contribuir a prevenir y aliviar la pobreza familiar, [garantizando unos ingresos familiares adecuados e] invirtiendo en cuidados y educación, en particular durante los primeros años, y capacitar a los niños, conforme a derechos fundamentales y particularmente a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. Ello debe desarrollarse de la mano de un enfoque coherente de la política familiar. Es necesario incluir la supervisión permanente, el intercambio, la investigación y la evaluación por pares para que contribuyan a lograr este objetivo de reducción de la pobreza de la Estrategia Europa 2020 <sup>(16)</sup>.

### 5.5 Hacer uso de la financiación de la UE para conseguir los objetivos de inclusión social y cohesión social

5.5.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de emplear los Fondos Estructurales de forma más eficaz para reducir la

<sup>(15)</sup> Véase el estudio realizado por la OCDE en 2008 «*Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*» (Crecimiento y desigualdad: distribución de rentas y pobreza en los países de la OCDE). Véase el documento de 2010 de la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea «*Why socio-economic inequalities increase: Facts and policy responses in Europe*» (¿Por qué crecen las desigualdades socioeconómicas? Hechos y respuestas políticas en Europa) EUR 24 471.

<sup>(16)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, p. 34.

pobreza y fomentar la cohesión social, pero subraya la necesidad de aumentar el volumen de financiación disponible, especialmente para las comunidades desfavorecidas. Es esencial invertir en la creación de empleo de calidad y en planteamientos eficaces de apoyo al acceso de los grupos excluidos, incluso a través de la economía social. La financiación también debería permitir un mejor acceso a unos servicios de calidad, incluida la vivienda.

5.5.2 El CESE acoge con satisfacción las propuestas de simplificar el acceso de las organizaciones locales a los Fondos Estructurales, en particular mediante asistencia técnica, subvenciones globales y creación de las capacidades necesarias, pero señala la necesidad de:

- reducir la burocracia mediante la flexibilización de los procedimientos de acceso a la financiación;
- fijar unas normas europeas mínimas para mejorar la transparencia y la eficacia de los procedimientos, incluyendo una información simplificada <sup>(17)</sup>.

La Comisión debería proporcionar pautas, promover la enseñanza mutua, controlar su ejecución y, en particular, sacar conclusiones del empleo de los Fondos Estructurales durante la crisis.

5.5.3 El CESE propone que se utilicen programas de la UE, como Progress, para financiar el desarrollo de plataformas nacionales, de forma que se permita una participación eficaz de las partes interesadas en la Plataforma Europea y se refuerce el logro de sus prioridades.

## 5.6 *Innovaciones y reformas sociales*

5.6.1 El CESE acoge favorablemente el reconocimiento concedido al papel de la economía social y de las ONG en la aplicación de estrategias para combatir la pobreza, fomentar la creación de empleo y desarrollar servicios que respondan

creativamente a las necesidades de la comunidad. Subraya también la responsabilidad compartida de todos aquellos que trabajan de forma conjunta para desarrollar soluciones efectivas, incluyendo las PYME y los empresarios.

5.6.2 El voluntariado desempeña un papel importante en el desarrollo de comunidades, en la adquisición de capacidades, en la educación tanto formal como informal y en la capacitación de los individuos. El CESE considera importante promocionar las ventajas del voluntariado, siempre que ello no socave el empleo remunerado ni los servicios públicos.

5.6.3 El CESE celebra el aumento del apoyo a la innovación social basada en hechos, pero reitera la importancia de conservar las buenas prácticas que existen actualmente y de partir de ellas, y pide que se mantenga la financiación.

## 5.7 *Mejorar la coordinación de las políticas*

5.7.1 Los Planes Nacionales de Reforma y la fijación de objetivos nacionales son un elemento clave para generalizar la Estrategia Europa 2020 y para poner en práctica políticas de reducción de la pobreza. Sin embargo, es vital sostener este proceso con un refuerzo del método abierto de coordinación social, sobre la base de estrategias nacionales integradas que sienten unas bases más sólidas para alcanzar los objetivos sociales requeridos y aclarar su relación con la Plataforma Europea contra la Pobreza.

5.7.2 En su dictamen sobre el método abierto de coordinación y la cláusula social, el CESE acogía con satisfacción la cláusula social horizontal, la evaluación del impacto social y un método abierto de coordinación social reforzado como herramientas para garantizar un enfoque integrado y la transversalidad de los objetivos sociales. El CESE pide que este proceso sea más visible y transparente con la participación de instituciones de la UE y partes interesadas clave, y recalca la importancia de desarrollar estrategias de protección social y de inclusión social a escala de la UE y a escala nacional, regional y local.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 8.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre migración»**

[COM(2011) 248 final]

(2011/C 248/23)

Ponente general: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

El 4 del mayo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Comunicación sobre migración»

COM(2011) 248 final.

El 14 de junio de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. PARIZA CASTAÑOS y ha aprobado por 109 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Introducción

1.1 El Consejo Europeo tiene previsto debatir en la reunión de junio algunos aspectos de la política común de inmigración. El Presidente Van Rompuy ha propuesto centrar los trabajos en:

- La libre circulación de las personas en el interior de la UE.
- Las reglas relativas al asilo.
- El desarrollo de un partenariado con los países de la ribera sur del Mediterráneo y el control de las fronteras exteriores.

1.2 La Comisión Europea publicó el 4 de mayo la Comunicación sobre Migración <sup>(1)</sup>, como contribución para la reunión del Consejo.

## 2. Observaciones generales

2.1 A través de varios dictámenes (véase el anexo) el CESE ha colaborado con las demás instituciones para que la UE tenga una política y una legislación común en materia de asilo e inmigración. A pesar de los progresos realizados, la situación no es satisfactoria. La legislación común para la admisión de inmigrantes y para la acogida de personas que necesitan protección internacional se adopta con mucha dificultad en el Consejo y en el Parlamento.

2.2 La política común de inmigración debe tener un enfoque global, que tenga en cuenta diversos aspectos, tales como: la situación demográfica y de los mercados de trabajo; el respeto a los derechos humanos, la igualdad de trato y la no discriminación; la legislación de admisión de nuevos inmigrantes; la acogida y protección de los solicitantes de asilo; la lucha contra las

redes criminales del tráfico ilegal de personas; la colaboración con los países terceros; la solidaridad europea; la política social y la integración.

2.3 Durante los últimos meses se han producido acontecimientos, declaraciones y decisiones políticas que el Comité observa con gran preocupación, pues una vieja y conocida enfermedad de los europeos se está extendiendo entre nosotros: la xenofobia y el nacionalismo excluyente. Las minorías y los inmigrantes son víctimas de descalificaciones, insultos y políticas agresivas y discriminatorias.

2.4 Hace años la xenofobia y el populismo se promovían desde sectores políticos extremistas pero minoritarios. Pero hoy esas políticas forman parte de la agenda y de los programas de varios gobiernos europeos, que utilizan las políticas contra los inmigrantes y contra las minorías como arma electoral. El CESE espera que el Consejo Europeo de junio evite que la agenda europea se vea contaminada por la xenofobia y el populismo.

2.5 En las últimas semanas hemos asistido a situaciones inaceptables, se ha creado una grave crisis política en Europa por un incremento moderado de la llegada de inmigrantes en el Mediterráneo. En momentos anteriores y ante la llegada de muchísimas más personas huyendo de la guerra y la miseria, Europa actuó con solidaridad, garantizando la protección de los derechos humanos y reforzando los valores de la integración europea.

2.6 La creación del espacio Schengen es para el Comité y para la mayor parte de los europeos uno de los avances más importantes de la integración europea. Sin embargo, algunos Estados miembros están poniendo en marcha controles fronterizos en el interior de Europa que van en contra del Tratado.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 248 final.

2.7 El CESE está alarmado porque una pequeña crisis migratoria de personas que necesitan protección está poniendo en duda la solidez de los valores de algunos gobernantes y de la propia UE.

2.8 El Comité quiere hacer un llamamiento a la moderación de los discursos políticos y a recuperar el equilibrio y el respeto a los principios de la democracia y de las sociedades libres y abiertas. Los Gobiernos europeos deben recordar que la integración de los inmigrantes es un proceso bidireccional que también supone compromisos para las sociedades europeas de acogida, que deben tener una actitud integradora. Pero no es integradora una sociedad que acepta que sus líderes políticos utilicen el populismo y la xenofobia contra los inmigrantes y las minorías en las campañas electorales y en las decisiones políticas.

2.9 Europa necesita tener una visión a medio y a largo plazo. La Presidencia belga de la UE solicitó al CESE la elaboración de un Dictamen exploratorio <sup>(2)</sup> sobre el papel de la inmigración en la situación demográfica de Europa. Las conclusiones fueron claras: durante los próximos años debe aumentar la movilidad de los trabajadores dentro de la UE, y también debe aumentar la inmigración de trabajadores y familias que vengan de países terceros. Este escenario nos advierte de nuevos desafíos para gestionar una mayor diversidad en las empresas y en las ciudades. El Comité anima a la Comisión a presentar pronto la nueva Agenda europea para la integración, teniendo en cuenta los trabajos del Foro europeo de la integración.

2.10 Los acontecimientos recientes en el sur del Mediterráneo, y los debates y conflictos dentro de la Unión, ofrecen una oportunidad para reforzar los valores y principios de la UE, las normas comunes existentes y asegurar «más Europa» en las políticas europeas de fronteras, libre circulación, asilo e inmigración.

### 3. Observaciones específicas

#### 3.1 Libre Circulación de Personas – Fronteras interiores

3.1.1 El CESE considera que la libre circulación de personas constituye un principio y derecho fundamental en el proceso de integración europea y uno de los pilares primordiales sobre los que se sostiene el espacio de libertad, seguridad y justicia. El CESE comparte con la Comisión la necesidad de desarrollar un sistema más claro y sólido de gobernanza de Schengen mediante un sistema europeo de evaluación independiente y objetivo de la aplicación del Código de Fronteras por los Estados miembros. Dicho sistema debería estar dirigido y coordinado por la Comisión y contar con la contribución de expertos externos.

3.1.2 Los Estados Miembros deben respetar sus obligaciones previstas en el Código de Fronteras al reintroducir controles temporales en las fronteras interiores en casos excepcionales

donde consideraciones de orden público precisen de una acción inmediata, en particular el deber de información previa a la Comisión, así como el respeto de las garantías procesales (justificación de las razones) prevista en el Código y de los principios de proporcionalidad, solidaridad y confianza mutua.

3.1.3 El Comité acepta que se ponga en marcha un mecanismo a nivel europeo para la reintroducción coordinada de controles en las fronteras interiores en caso de «situaciones verdaderamente críticas» o cuando las fronteras exteriores hagan frente a fuertes presiones migratorias inesperadas. La negociación de dicho mecanismo en el Consejo no debería ofrecer la posibilidad a los gobiernos de renegociar y/o modificar hacia la baja las garantías procesales comunes previstas por el Código Schengen.

3.1.4 El CESE apoya la propuesta del Parlamento Europeo para que la Comisión elabore un nuevo mecanismo de infracción (mecanismos de detección precoz de las posibles violaciones de los derechos y libertades fundamentales en la UE) cuya función principal sería suspender las medidas que adopten los Estados Miembros en el marco del derecho europeo y que violen los derechos fundamentales y libertades de los individuos mientras se determina su legalidad a través de un procedimiento acelerado por el Tribunal de Luxemburgo <sup>(3)</sup>.

#### 3.2 Fronteras exteriores

3.2.1 La Unión Europea necesita una política de fronteras exteriores creíble, efectiva, legítima y sujeta a fuertes controles democráticos y evaluaciones independientes. El Comité reclama al Consejo y al Parlamento Europeo para que lleguen a un acuerdo sobre la propuesta de la Comisión de febrero 2010 reforzando el reglamento de Frontex.

3.2.2 El CESE considera que los Estados miembros deben dar más competencias operacionales y autonomía a Frontex en sus actividades y recursos (equipo técnico). Sin embargo, el despliegue de operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia (y sus repercusiones sobre derechos fundamentales y garantías administrativas previstas en el Código de Fronteras) deben ser objeto de un control democrático por parte del Parlamento y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). Ello tendría que ir de la mano de una evaluación constante, especialmente en las actividades y acuerdos de Frontex con terceros países, la eficacia de operaciones conjuntas y la calidad de sus análisis de riesgo.

3.2.3 El CESE considera esencial que Frontex cumpla con sus obligaciones relativas al acceso a la protección internacional, como por ejemplo el principio de no devolución, un control independiente del respeto de derechos fundamentales y el desarrollo de un código ético de conducta en casos de retornos forzados.

<sup>(2)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 6/13.

<sup>(3)</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2010, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea (2009) – aplicación efectiva tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa (2009/2161(INI)) - P7\_TA(2010)0483, párrafo 39.



3.2.4 El Comité también está de acuerdo con el futuro desarrollo de un servicio europeo de guardia de fronteras que estaría compuesto por un contingente europeo de agentes de guarda de fronteras que en el futuro constituiría una administración europea centralizada. Su función principal sería la aplicación de las reglas comunes previstas en el Código de Fronteras.

### 3.3 Inmigración laboral

3.3.1 La UE necesita dar un impulso político a una política común sobre inmigración legal y favorecer la movilidad y el trato justo de nacionales de terceros países por motivos de empleo en Europa. En diversos Estados miembros, especialmente en algunos sectores y categorías profesionales, las empresas necesitan incorporar a nuevos trabajadores inmigrantes teniendo en cuenta el talento y las calificaciones. La Unión debe dotarse de un marco jurídico común a nivel europeo en materia de inmigración laboral que sea coherente, global, horizontal y guiado por el respeto de los derechos de los trabajadores, la igualdad de trato y las necesidades de las empresas.

3.3.2 El Comité ya ha elaborado los dictámenes sobre la directiva de temporeros, de los trabajadores desplazados, de los trabajadores de alta calificación, y de los investigadores. En colaboración con los países de origen para evitar la pérdida de cerebros, la UE necesita incorporar nuevos talentos que son necesarios para una economía dinámica, innovadora y competitiva.

3.3.3 El CESE considera que es urgente alcanzar un acuerdo entre el Consejo y el Parlamento Europeo sobre la Directiva marco de derechos y permiso único<sup>(4)</sup>. La diferencia de derechos existente entre diferentes categorías de trabajadores de terceros países a nivel de la UE debe subsanarse. El marco jurídico común actual se caracteriza por un enfoque sectorial que fomenta un trato diferente y discriminatorio entre distintas categorías de trabajadores inmigrantes en cuanto a las condiciones de entrada y residencia y los derechos.

3.3.4 El CESE saluda el plan de la Comisión Europea de presentar un código común de inmigración en el 2013. El

Código debería consolidar la legislación mediante un marco uniforme y transparente de derechos, garantías y deberes de inmigrantes. El Código debería inspirarse en los principios de igualdad y trato justo. La UE debería promover más activamente la transposición por parte de los Estados Miembros de los convenios y tratados internacionales y europeos en el marco de organizaciones como la ONU, el Consejo de Europa y la OIT.

### 3.4 Diálogo y Asociaciones de Movilidad con Terceros Países

3.4.1 El CESE apoya las líneas generales expuestas por la Comisión en su Comunicación sobre «Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional»<sup>(5)</sup>. La UE debe continuar desarrollando el enfoque global sobre la migración, dando prioridad a facilitar los canales legales de la migración y la movilidad.

3.4.2 El CESE da la bienvenida a la iniciativa de establecer Asociaciones de Movilidad entre la UE y Túnez, Egipto y Libia. Sería necesario, sin embargo, llevar a cabo un estudio independiente sobre la eficacia e impacto de las Asociaciones de Movilidad que están actualmente en funcionamiento. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de asegurar que las Asociaciones de Movilidad tengan un mecanismo eficiente de evaluación. Por otro lado, las Asociaciones de Movilidad, que son declaraciones políticas conjuntas legalmente no vinculantes para los Estados participantes, deberían transformarse en acuerdos internacionales.

## 4. Protección internacional

4.1 El CESE espera que el Consejo y el Parlamento aprueben en 2012 la legislación común que falta para crear un sistema común de asilo.

4.2 Además el Comité considera que es necesario mejorar la solidaridad entre los Estados miembros en la acogida de personas que vienen a Europa y que necesitan protección internacional. También propone que la UE pueda ofrecer programas de reasentamiento tal como ha propuesto la Comisión.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> COM(2007) 638 final.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 292 final.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas»**

[COM(2010) 781 final — 2010/0377 (COD)]

(2011/C 248/24)

Ponente: **David SEARS**

El 24 de enero de 2011, el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas»*

COM(2010) 781 final — 2010/0377 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de mayo de 2011 (ponente: Sr. SEARS).

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha aprobado por 146 votos a favor, ninguno en contra, y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen y recomendaciones

1.1 El CESE ha apoyado firmemente las propuestas de la Comisión de legislación destinada a reducir tanto la frecuencia como el posible impacto de los accidentes graves. En la medida en que el alcance de estas Directivas depende en gran medida de otros actos legislativos de la UE, en particular en lo que se refiere a la clasificación y el etiquetado de las sustancias peligrosas, el CESE está de acuerdo en que actualmente es necesaria una nueva Directiva, a raíz de los cambios resultantes de la reciente adopción de un Sistema Globalmente Armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos (SGA) desarrollado y propuesto por las Naciones Unidas. Las dificultades que ello plantea, con escasas ventajas previstas aparte de facilitar el comercio mundial, se reconocen y se han estudiado en detalle en un dictamen anterior<sup>(1)</sup>.

1.2 El CESE también comparte plenamente la opinión de la Comisión y de la mayoría de las partes interesadas de que no es preciso introducir otros cambios importantes —y, por supuesto, de que los cambios deben reducirse al mínimo a fin de evitar apartarse de los objetivos clave de esta legislación eficaz, ya consolidada y que cuenta con un gran apoyo—.

1.3 El CESE considera por lo tanto que deben realizarse todos los esfuerzos para valorar de manera crítica, si es necesario producto por producto, si los cambios en la clasificación son o no relevantes para la probabilidad de que se produzca un accidente importante. Si no lo son, o si aumentarían de manera importante el número de establecimientos y pymes más pequeños afectados sujetos a un menor riesgo, debería velarse por no diluir el impacto de la propuesta. Esto es especialmente aplicable al sector de los detergentes, donde las nuevas clasificaciones guardan escasa relación con la experiencia real correspondiente a los productos domésticos de uso cotidiano. En estos casos deberían estudiarse cuidadosamente los umbrales de cantidad, sobre todo cuando el riesgo de incendio o explosión es pequeño y los productos se han envasado en cantidades más pequeñas para su venta al por menor.

1.4 Cuando las materias primas, sustancias intermedias y productos acabados están sujetos a más de un acto legislativo cuya revisión está prevista en plazos diferentes, debe tenerse mucho cuidado con los periodos transitorios que se solapan a fin de garantizar la reducción al mínimo de los costes globales para los industriales y los Estados miembros, así como de la confusión que de ello pueda derivarse.

1.5 Dado que la opinión general de las autoridades competentes parece ser que los establecimientos más importantes ya están efectivamente cubiertos por esta legislación, deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para mejorar la eficiencia y la eficacia de los controles y la información posterior sobre estos establecimientos y, si procede, sobre establecimientos adyacentes. En la medida de lo posible, esta actuación no debería limitarse a aumentar las solicitudes de información que deberán recabar los Estados miembros y transmitirla a la Comisión. El CESE observa que, tal y como está actualmente estructurado, el sistema apenas responde a sus objetivos, y acoge favorablemente los esfuerzos realizados por la Comisión para acordar cambios con los Estados miembros, de cuyas contribuciones abiertas y puntuales depende. Los cambios propuestos en la lista de productos y establecimientos afectados deberían seguir siendo examinados escrupulosamente por las demás instituciones y órganos consultivos de la UE antes de su adopción.

1.6 El CESE apoya enérgicamente que se facilite información relevante, comprensible y oportuna a los ciudadanos de a pie. Seguirá siendo necesario utilizar documentos impresos, aunque se utilizarán cada vez más otros medios electrónicos, incluidas las redes sociales, sobre todo en el nivel local. Todas las organizaciones representativas de la sociedad civil próximas a un establecimiento del tipo «Seveso» (o cualquier otro emplazamiento para la fabricación o almacenamiento) tienen un papel que desempeñar tanto a la hora de prevenir como de responder a accidentes de todo tipo, incluidas las urgencias en caso de accidente grave definidas en la Directiva Seveso.

<sup>(1)</sup> DO C 204 de 9 de agosto de 2008.

1.7 Las nuevas propuestas relativas a la «justicia en materia de medio ambiente» solo son relevantes si puede demostrarse la «injusticia en materia de medio ambiente» para los riesgos inherentes a los accidentes graves. Dada la frecuencia más bien escasa de accidentes comunicados en virtud de esta Directiva, especialmente en establecimientos de nivel inferior, resulta difícil confirmar este punto. Toda información facilitada debería ponerse a disposición de todos los componentes de la sociedad civil organizada. El CESE considera, por lo tanto, que este requisito debería sustituirse por un enfoque más moderno y consensuado de gestión de la información sobre seguridad, convenientemente apoyado por pruebas y por la evaluación de impacto exigida.

1.8 El CESE observa que la UE lleva retraso con respecto a los Estados Unidos en el reconocimiento y la recompensa de las buenas prácticas, sobre todo en lo que se refiere a la seguridad de los procesos y a la seguridad individual, y considera que esto supondría mayores ventajas que algunas de las medidas aquí propuestas.

1.9 El CESE apoya, por lo tanto, esta propuesta, aunque sugiere la revisión de una serie de puntos a fin de garantizar que se cumplan plenamente los objetivos a largo plazo ya consolidados de esta legislación de reducir la frecuencia y el impacto de los riesgos inherentes a los accidentes graves.

## 2. Introducción

2.1 La necesidad de clasificar, etiquetar y envasar (CLP, en sus siglas inglesas) «sustancias» –al menos inicialmente, una lista finita de elementos y sus compuestos– definidas como «peligrosas» o que presentan riesgos en una serie de escalas que afectan a la salud humana, la seguridad y el medio ambiente fue reconocida hace más de 40 años en la Directiva sobre sustancias peligrosas 67/548/CEE. En poco más de veinte años, este ámbito se amplió hasta cubrir los «preparados» –una lista más larga, y potencialmente infinita, de mezclas compuestas de dos o más sustancias en proporción variable pero definida y producidas deliberadamente– en la Directiva sobre preparados peligrosos (88/379/CEE).

2.2 Estas dos Directivas y las numerosas Directivas que las modifican, así como las adaptaciones al progreso técnico, sirven de columna vertebral para un sistema armonizado de protección de los trabajadores, consumidores, fabricantes, comercializadores y distribuidores, así como del medio ambiente. También garantizan un mercado único en toda la UE para los productos afectados, incluyendo las materias primas, los productos intermedios y los residuos, así como para los productos terminados que deberán introducirse en el mercado. Además, las Directivas están estrechamente relacionadas y aportan su contribución fundamental a prácticamente todo el resto de la normativa de la UE relativa a la protección de la salud humana, la seguridad y el medio ambiente. Por lo tanto, es probable que cualquier cambio introducido en este sistema subyacente resulte complicado y caro.

2.3 En los últimos años se han introducido dos cambios de este tipo. En 2006 el Consejo adoptó el Reglamento (CE) 1907/2006 relativo «al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos» (REACH), acompañado de la Directiva 2006/121/CE por la que se modifica nuevamente la Directiva 67/548/CEE y se adaptan

estos dos importantes actos legislativos. En 2008 el Consejo y el Parlamento Europeo adoptaron el Reglamento (CE) 1272/2008 con el fin de aplicar un nuevo Sistema Globalmente Armonizado de clasificación y etiquetado de productos químicos (SGA), desarrollado tras muchos años de trabajo por las Naciones Unidas. Esto llevaría en muchos casos a introducir cambios en los nombres, pictogramas y frases estándar atribuidos a distintos riesgos, así como a «sustancias» y «mezclas» clasificadas. Los riesgos reales que un producto o proceso determinado presentan para los trabajadores, distribuidores, consumidores y el público en general seguirían siendo, por supuesto, los mismos.

2.4 Entonces se reconoció que las ventajas derivadas de sustituir un sistema ya consolidado, eficaz y que funcionaba correctamente por otro sistema serían probablemente escasas, y que las posibilidades que ofrecía para reducir los costes en el comercio internacional no se veían compensadas por el aumento de los costes de regulación y cumplimiento dentro de la UE. Los problemas técnicos derivados de la introducción de nuevas clasificaciones y parámetros también serían importantes, con mayores costes de reformulación o cambios en la gama de productos puestos a disposición de los consumidores, y con altas posibilidades de que cada acto legislativo afectado pudiera generar confusión tanto durante como después de los períodos transitorios.

2.5 Estos problemas resultan ahora evidentes, y se abordan en cierta medida, en la Propuesta de Directiva de la Comisión COM(2010) 781 final –también conocida como «Seveso III»– que sustituye la legislación vigente relativa al control de los «riesgos inherentes a los accidentes graves» en los que intervengan «sustancias peligrosas», tal y como se definen en dicha legislación.

2.6 Esta legislación fue introducida en 1982 por la Directiva 82/501/CEE a raíz de un grave accidente acontecido en Seveso en 1976 (que tuvo como consecuencia una amplia exposición a dioxinas). Fue modificada tras los accidentes de Bhopal (una fuga importante de isocianato de metilo) y Basilea (una serie de incendios y liberación de productos tóxicos). Fue sustituida en 1996 por la Directiva del Consejo 96/82/CE. A raíz de varios accidentes graves ocurridos en Toulouse (con nitrato de amonio), Baia Mare (un vertido de cianuro) y Enschede (una explosión en una fábrica de fuegos artificiales), esta Directiva volvió a ser modificada por la Directiva 2003/105/CE, que establecía una serie de obligaciones en materia de procedimiento e información bien definidas para los fabricantes y los Estados miembros.

2.7 Se considera que esta legislación ha tenido por lo general un efecto profundo y positivo sobre la seguridad y el control de los establecimientos donde se utilizan, fabrican o almacenan sustancias peligrosas. Cubre en la actualidad a unos 10 000 establecimientos industriales, de los que alrededor de 4 500 han pasado a denominarse «establecimientos de nivel superior», es decir, que requieren una información y un control más estrictos que los 5 500 «establecimientos de nivel inferior». Se realizan inspecciones periódicas, y se han introducido sistemas de información a nivel nacional y de la UE. Este sistema cuenta con un apoyo importante y una valoración muy positiva de todos los interesados. Siguen produciéndose accidentes, pero afortunadamente menos y con un menor impacto sobre la salud humana y el medio ambiente que si no existiese esta legislación.

2.8 Según las estadísticas en línea de la Comisión, se ha informado sobre 745 accidentes de este tipo durante los 30 años de vigencia de la Directiva. Se han notificado otros 42 accidentes, pero aún no se han añadido a la base de datos pública eMARS<sup>(2)</sup>. Aunque no se dispone de estadísticas completas, y las que hay no son fáciles de obtener, el 80 % de los mismos se han producido aparentemente en establecimientos de nivel superior, y el resto en establecimientos considerados de nivel inferior. 35 de ellos fueron notificados voluntariamente por terceros países pertenecientes a la OCDE. El número de accidentes comunicados al año alcanzó su nivel máximo en el período 1996-2003, y desde entonces se ha reducido considerablemente. No está claro si esto representa una mejora real de la seguridad de los establecimientos o se trata tan solo de retrasos bastante largos a la hora de analizar y comunicar accidentes por parte de los Estados miembros y retrasos posteriores en la traducción de los documentos.

2.9 Los establecimientos militares, así como los riesgos inherentes a la radiación ionizante, a la explotación de minerales e hidrocarburos en alta mar, al transporte y a los almacenes de residuos, junto con las sustancias específicas enumeradas en la Parte 3 del Anexo 1 de esta Directiva, quedan excluidos de estos controles.

2.10 Desgraciadamente, el alcance de esta legislación depende en gran medida de la legislación CLP descrita anteriormente para cualquier sustancia peligrosa de que se trate. El que un establecimiento específico tenga o no la obligación de someterse a los controles de Seveso, y en qué medida deberá hacerlo, está determinado por las clasificaciones y las cantidades de las sustancias utilizadas, fabricadas o almacenadas en el mismo. Los controles están ideados para evitar o reducir al mínimo solo los efectos de los «accidentes graves», que se definen como aquellos en que se producen una o más de las siguientes circunstancias: una o más muertes; heridas y hospitalización de seis o más personas; daños a propiedades situadas dentro o fuera del establecimiento; evacuación importante de personal o vecinos del establecimiento; o daños a largo plazo para el medio ambiente exterior. Los accidentes realmente graves señalados en el punto 2.6 y que generaron cambios en la legislación fueron, por supuesto, de unas dimensiones mucho mayores y, por lo tanto, no típicas de los accidentes que por lo general se notifican.

2.11 La introducción de la legislación relativa al SGA requiere nuevas modificaciones, en particular de los anexos de la Directiva donde se enumeran los tipos específicos de riesgo y las «sustancias» y «mezclas» clasificadas para su inclusión o exclusión sobre la base de sus clasificaciones de riesgo revisadas.

2.12 Dado que se trata de cambios en las definiciones y no en los riesgos reales, y que la Comisión no tiene intención de modificar o ampliar de manera importante el ámbito de aplicación de la legislación vigente, se espera que las ventajas reales para la seguridad de los procesos y de los trabajadores o consumidores, o para el medio ambiente, sean mínimas. Por lo tanto, es evidente la necesidad de controlar los costes y otras repercusiones para los industriales y los Estados miembros, así como de evitar que deje de centrarse en los riesgos inherentes a los accidentes graves.

### 3. Síntesis de la Propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de nueva Directiva de la Comisión, tiene como base el artículo 191 del TFUE. Esta Directiva va dirigida a los Estados miembros y entrará en vigor veinte días después de su publicación en el Diario Oficial. La Directiva 96/82/CE quedará derogada con efectos del 1 de junio de 2015. Se ha consultado ampliamente a las partes interesadas. Hubo acuerdo general en que no era preciso introducir cambios importantes, salvo ajustar su anexo 1 al Reglamento (CE) n° 1272/2008.

3.2 No obstante, la Comisión busca aclarar y actualizar algunos de los procedimientos y definiciones, e introducir nuevas medidas, en particular en lo que se refiere a la frecuencia de las inspecciones, al contenido de la política de prevención de accidentes graves (PPAG) del industrial, a los requisitos de un sistema de gestión de la seguridad (SGS), al suministro de información al público, a los derechos de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, a la notificación de información por parte de los Estados miembros a la Comisión, y al proceso de modificación de los anexos mediante actos delegados.

3.3 La Comisión reconoce que las dificultades principales residen en ajustar las categorías existentes de «muy tóxico» y «tóxico» a las nuevas categorías de «toxicidad aguda 1, 2 y 3», ahora divididas en función de las vías de exposición (oral, cutánea y por inhalación). Habrá nuevas categorías más específicas para los peligros comburentes, explosivos e inflamables, incluidos los «aerosoles inflamables». Se hace especial referencia a una serie de otros productos, incluidos el nitrato de amonio y el fuelóleo pesado, de uso generalizado pese a su utilización ocasional como precursores para explosivos.

3.4 La propuesta va acompañada de un documento de trabajo y una evaluación de impacto de los servicios de la Comisión, de dos evaluaciones de impacto externas elaboradas por COWI A/S (grupo internacional de consultores danés) sobre posibles opciones para la propuesta en su conjunto y para la adaptación del anexo 1, así como de un informe elaborado por un grupo de trabajo técnico (GTT) del CCI sobre criterios de clasificación para identificar los establecimientos del tipo Seveso. Previa solicitud, se facilitó información adicional sobre propuestas para la reforma de la base de datos eMARS.

3.5 A pesar de cierto aumento de las competencias y responsabilidades de la Comisión, se afirma que ello no repercute en el presupuesto de la UE. La evaluación de impacto no cuantifica plenamente los costes y beneficios para los Estados miembros y los industriales, aunque sugiere que ambos serían muy inferiores a los de la fecha de introducción de la legislación. También se señala que los costes son por lo general inferiores a los incurridos en un incidente real. Se cita como ejemplo el incendio de 2005 en la terminal de Buncefield, en el Reino Unido. No se ha evaluado el coste ni la eficacia real de algunas nuevas propuestas para la información de los ciudadanos o para facilitar datos a la Comisión. La aplicación y los costes estimados de la legislación actual se estudiaron en algunos documentos conexos, pero no se incluyeron en la evaluación de impacto.

<sup>(2)</sup> <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>



#### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE se ha pronunciado favorablemente en sus dictámenes sobre todas las Directivas citadas, y ha apoyado enérgicamente la serie de propuestas encaminadas a reducir al mínimo la frecuencia y el impacto de los riesgos de accidente grave conocidas como Directivas Seveso I, II y ahora III. Apoya, por lo tanto, la nueva propuesta, el fundamento jurídico y el instrumento elegidos para la misma. No obstante, se muestra preocupado por la proporcionalidad y el efecto probable de la propuesta, algunas de cuyas disposiciones van claramente más allá de lo estrictamente necesario para lograr los objetivos deseados.

4.2 El CESE también apoya firmemente el objetivo de un «Sistema Globalmente Armonizado» (SGA) para la «clasificación, envasado y etiquetado de productos químicos» establecido por las Naciones Unidas para apoyar el comercio mundial y ayudar a las economías menos desarrolladas en sus esfuerzos para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores y consumidores.

4.3 No obstante, el CESE hizo una serie de advertencias al respecto en un dictamen anterior publicado en el DO C 204, p. 47, de 9 de agosto de 2008. Muchas de estas advertencias serían aplicables en cualquier proceso de armonización transnacional o, en este caso, mundial, con independencia de sus buenas intenciones, donde se sustituya un sistema que funciona correctamente por otro con el pretexto de lograr un bien mayor, como facilitar el comercio mundial. Los costes y la burocracia pueden dispararse. Pueden debilitarse procedimientos y definiciones ya consolidados. Pueden diluirse los objetivos fundamentales. Puede ser necesario revisar las prácticas de fabricación y comercialización a un coste importante y sin que ello aporte beneficios a los trabajadores ni a los consumidores. Es probable que se genere confusión a todos los niveles, tanto durante los inevitables períodos transitorios de cada acto legislativo afectado como después de los mismos. Es probable que los beneficios, en caso de que se cuantifiquen, sean escasos o inexistentes, y que resulte difícil justificar los costes adicionales.

4.4 Muchos de los puntos anteriores se reconocieron en la elaboración de esta propuesta, en particular con el consenso casi universal de que no eran necesarias revisiones importantes del objeto, alcance y aplicación general de la legislación vigente, salvo la revisión del anexo 1 para ajustarlo a las nuevas definiciones en materia de clasificación, etiquetado y envasado (CLP) de «sustancias peligrosas» de las que depende esta legislación.

4.5 Por desgracia sigue existiendo una serie de problemas, algunos de los cuales se plantearon durante la consulta pero no se han abordado en el texto actual. Otras preocupaciones de carácter general se han desestimado por completo.

4.6 El CESE lamenta en particular que la adopción de un SGA negociado a nivel global y básicamente monolingüe haya conducido a que pierdan su significado algunas palabras clave ya consolidadas, como «sustancia», que ahora puede abarcar «preparados» y «mezclas»; y que se considere que estas dos últimas palabras significan lo mismo, cuando no era así en la Directiva general sobre preparados; y aún no se ha realizado ningún esfuerzo para confirmar que los términos –tanto en inglés como en algunas otras lenguas de la UE– «producto químico» (como sustantivo), «sustancia química» y «sustancia» sean

sinónimos en la legislación de la UE, pese a los distintos usos y significados atribuidos. Para algunos puede resultar necesario explicar que no existen sustancias «no químicas». Además, las referencias a «factores M» o «frases de R&S» solo tienen sentido en una lengua y pueden presentar problemas a la hora de traducirlas a otras lenguas.

4.7 Por lo tanto, como se ha sugerido anteriormente, se ha desaprovechado esta oportunidad para elaborar un glosario de términos clave en todas las lenguas de la UE, que es indispensable cuando la legislación se traslada a nuevos ámbitos que afectan al mismo grupo de productos –por ejemplo, para limitar la disponibilidad a los terroristas y evitar que puedan utilizarlos como precursores de explosivos– y a la hora de abordar una legislación horizontal y vertical que se solapa e interactúa, como en el caso de REACH, las emisiones industriales, la calidad del agua y los RAEE, con legislación específica para productos como solventes, detergentes, cosméticos, aerosoles, fertilizantes y pesticidas.

4.8 Algo similar puede decirse con respecto al proceso propuesto para modificar los anexos, que básicamente sirven para aumentar o reducir el número de productos y, por lo tanto, de emplazamientos sujetos a esta legislación, actuando la Comisión por sí sola mediante «actos delegados». Serían necesarias a este efecto directrices claras por escrito, aceptables para todas las partes afectadas, que aún no se han desarrollado. Los fundamentos científicos de estas decisiones deben establecerse detalladamente, y todos los procedimientos acordados previamente deben supervisarse de cerca. En caso de recusación por el Parlamento Europeo o por el Consejo, debería ser obligatoria una revisión completa por las demás instituciones y órganos consultivos de la UE. También debería preverse la presentación de objeciones por los distintos Estados miembros u otras partes afectadas.

4.9 Esto es también relevante para el ámbito de aplicación de la propuesta. La Directiva Seveso II es aplicable a unos 10 000 establecimientos enumerados en toda la UE, de los que alrededor de la mitad también están cubiertos por la recién adoptada Directiva sobre emisiones industriales, que sustituye a la PCIC y que cubrirá a más de 50 000 establecimientos en total. Los denominados «establecimientos Seveso» incluyen la fabricación de productos químicos, el refinado de petróleo, la fabricación de productos de consumo y otros productos derivados, así como algunas instalaciones de procesamiento de residuos. Las autoridades competentes de los Estados miembros parecen estar de acuerdo en que las definiciones existentes abarcan razonablemente bien todos los emplazamientos donde existe la posibilidad de que ocurra un accidente grave. Se enumeran sin duda todos los establecimientos importantes. Cualquier aumento del nivel de las clasificaciones de los productos para cumplir los requisitos del SGA, sin cambiar los peligros subyacentes reales, solo servirá para añadir establecimientos más pequeños, con unos riesgos reales cada vez más reducidos, o para aumentar, con escasa justificación, el número de establecimientos clasificados como de mayor riesgo. Existen preocupaciones específicas en el caso de las materias primas para los detergentes, donde, debido a modificaciones en la definición, podría añadirse un número importante de establecimientos de nivel inferior. Dado que, según las estadísticas de la Comisión, los 5 500 establecimientos de nivel inferior solo representan entre 5 y 10 accidentes comunicados cada año, no parece que este sea un ámbito prioritario para seguir centrando en él la atención reguladora. En

efecto, el hecho de que en los establecimientos Seveso de nivel inferior la probabilidad de que ocurra un accidente con obligación de información es de uno cada 500-1 000 años (o, en el caso de los establecimientos Seveso de nivel superior, un accidente cada 100-200 años) sugiere que existen mayores riesgos personales en el hogar o en el camino al trabajo –aunque estos últimos, por supuesto, rara vez tiene repercusiones importantes en otras personas o son tratados como graves por los reguladores o el público en general–. Garantizar el conocimiento y el cumplimiento de la ley por las pymes responsables, así como la inspección periódica de los establecimientos por las autoridades competentes, compensa cada vez menos. En una época de recortes presupuestarios y restricciones de personal, esto podría aumentar la probabilidad de que ocurran accidentes graves en otros lugares.

4.10 Por lo tanto, el CESE exige firmemente que las Directivas mantengan su objetivo original de evitar o reducir al mínimo los efectos de los riesgos de accidentes graves tal y como están definidos. Debería resistirse toda decisión encaminada a diluir este efecto, ya sea simplemente mediante la introducción de nuevos SGA para CLP, o con la introducción de cambios en los sistemas de información a nivel local y de la UE. Esto requiere que se estudien cuidadosamente no solo los nuevos límites de clasificación, sino también los umbrales para las cantidades de productos almacenados. En caso de incluirse las mercancías ya envasadas en cantidades más pequeñas para su venta al por menor o de que la posibilidad de incendio o explosión sea escasa, disminuye mucho el riesgo de que se produzca un accidente importante, tal y como está definido.

4.11 El CESE señala asimismo que esta propuesta excluye específicamente, y con razón, accidentes como la reciente explosión acontecida en una plataforma petrolífera del Golfo de México, que puede exigir nueva legislación en esta materia, y, a un nivel más local, la fuga de «lodo rojo» en Hungría, que al menos teóricamente estaba cubierta por la Directiva de 2006 sobre residuos mineros. Por supuesto, es fundamental la aplicación e inspección adecuadas a nivel nacional, con independencia de la legislación vigente en la UE.

## 5. Observaciones específicas

5.1 El CESE observa que muchas de las Directivas citadas incluyen requisitos de notificación para los fabricantes y los Estados miembros con plazos diferentes. Aumentar la frecuencia y el detalle de la notificación en este apartado sin que existan pruebas claras de sus efectos positivos representa una carga mayor para todos los interesados. La acumulación centralizada de datos, en Bruselas o en otro lugar, agrava los problemas relacionados con el mantenimiento de la calidad y la confidencialidad de los datos.

5.2 Esto es también relevante para el nuevo requisito de que los «establecimientos» faciliten detalles de sus «vecinos» a fin de evitar «efectos dominó» en emplazamientos adyacentes, con independencia de que estén o no cubiertos por esta legislación. No está claro cómo puede abordarse esto en virtud de la legislación de la UE sobre competencia. No obstante, es sin duda relevante para el desarrollo de planes de respuesta a emergencias locales y, en este contexto, cuenta con el pleno apoyo del CESE.

5.3 El requisito de que los industriales elaboren informes en los que se demuestre la presencia de una «cultura de la seguridad» es consecuencia de accidentes como los producidos en los EE.UU en la catástrofe de la lanzadera espacial y, más recientemente, los accidentes graves de Texas y el Golfo de México, donde se señaló en informes elaborados a posteriori que no existía dicha cultura. No obstante, estas son observaciones de carácter subjetivo difíciles de evaluar o cuantificar. Facilitar evaluaciones periódicas y significativas por anticipado generaría problemas a las autoridades competentes de la mayoría de los Estados miembros, con su personal actual. Por lo tanto, esta propuesta fue rechazada en una reunión de expertos en seguridad celebrada en Ispra en 2010, y no está claro el motivo por el que ha vuelto a introducirse en la actual propuesta.

5.4 En general, el CESE preferiría que los requisitos de información se mantuviesen en un nivel realista, sensato, comparable y aplicable en todos los Estados miembros, y que se hiciesen todos los esfuerzos posibles para intercambiar las buenas prácticas a través de las fronteras. El CESE lamenta, en particular, que las secciones relativas a las «lecciones aprendidas» de los 745 informes en línea actualmente disponibles en la base de datos eMARS estén por lo general en blanco y que el resto de las casillas proporcionen escasa información útil, pese a que se ofrecen al público en general, así como a los expertos en seguridad, como una fuente clave de datos relevantes. Parece ser que no se han recabado de manera sistemática algunos datos, como por ejemplo los relativos a la distribución de accidentes entre los establecimientos de nivel superior e inferior, lo que ha dificultado evaluar la eficacia de los distintos componentes de la legislación y de las acciones necesarias a nivel nacional. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente las acciones de la Comisión encaminadas a acordar nuevas normas de información con los Estados miembros y confía en que se asignarán recursos suficientes para que el sistema siga respondiendo a su objetivo original.

5.5 El CESE también se pregunta por qué los requisitos de información para los dos niveles de operadores, definidos por las cantidades y las clasificaciones de riesgo de las sustancias producidas, utilizadas o almacenadas in situ, difieren en relación con la necesidad de una política de prevención de accidentes graves (PPAG) y los consiguientes sistema de gestión de la seguridad (SGS) e informe de seguridad. Dado que la primera (PPAG) tiene un valor escaso sin la segunda (SGS), el CESE considera que este requisito debería ser también aplicable a todos los establecimientos enumerados en la Directiva. No obstante, los requisitos específicos para los establecimientos de nivel inferior deberían adaptarse mejor al riesgo mucho más reducido de que ocurra realmente un accidente grave.

5.6 El CESE observa que se han ampliado de manera importante las propuestas relativas al suministro de información al público, aunque no siempre está claro por qué se hace. En un párrafo se identifica específicamente a «escuelas y hospitales», pero no queda claro si se han definido a efectos educativos, como establecimientos que emplean o contienen a un número elevado de personas que requieren planes de evacuación y formación específicos, o como recursos clave en caso de una emergencia. Esto debería aclararse para que los interesados puedan tomar las medidas adecuadas.

5.7 En todos esos casos, el requisito debería consistir en que la información facilitada sea relevante, comprensible y oportuna para un fin particular. El soporte electrónico servirá a algunos sectores de la comunidad, pero no a otros. Durante muchos años seguirá requiriéndose información impresa. En los planes para tratar urgencias específicas podrían explorarse a nivel local nuevas formas de comunicación, como el uso de mensajes electrónicos para destinatarios específicos, redes sociales e incluso Twitter®.

5.8 Por último, la Comisión incluye un nuevo artículo destinado a garantizar la «justicia en materia de medio ambiente», concepto que surgió en Estados Unidos en la década de 1980 tomando como base el movimiento a favor de los derechos civiles desarrollado veinte años antes, donde se interrelacionan estrechamente el color, la pobreza y la falta de derechos civiles, y, por lo tanto, una ausencia obvia de «justicia». Los mismos principios se incorporaron en el Convenio de Aarhus de 1998. En 2006 se adoptó un Reglamento por el que se establecían las obligaciones de las instituciones de la UE. El correspondiente Dictamen del CESE, publicado en el DO C 117, p. 52, de 30 de abril de 2004, apoyaba la propuesta, pero expresaba preocupación por el carácter limitado de la definición de «organizaciones

que trabajen en favor de la protección del medio ambiente», cuando «otras organizaciones no lucrativas, tales como sindicatos, organizaciones de economía social y socioprofesionales, de consumidores, etc., están haciendo un importante trabajo medioambiental a nivel local, regional, nacional y europeo». Este punto sigue siendo válido en la actualidad, cuando todos los componentes de la sociedad civil organizada participan adecuadamente en la elaboración de opiniones fundadas sobre las cuestiones relevantes para esta legislación y garantizan una protección adecuada de la salud y la seguridad de los trabajadores y de los ciudadanos que los rodean en caso de producirse realmente un accidente grave. Según los informes en línea de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento de 2006, las más bien escasas solicitudes de información registradas han sido en apoyo de campañas paneuropeas en curso, más que sobre problemas de establecimientos específicos. Por lo tanto, no está claro por qué se ha añadido aquí este requisito particular, en lugar de, por ejemplo, propuestas destinadas a intercambiar, reconocer y recompensar las buenas prácticas. Este es un ámbito en el que la UE lleva un retraso importante con respecto a Estados Unidos, y en el que podrían lograrse beneficios reales en la seguridad de los procesos y del personal, de acuerdo con los objetivos declarados de esta propuesta.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las oportunidades y los retos del cine europeo en la era digital»**

[COM(2010) 487 final]

(2011/C 248/25)

Ponente: **Mircea Eugen BURADA**

El 24 de septiembre de 2010, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las oportunidades y los retos del cine europeo en la era digital»*

COM(2010) 487 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de presentar los trabajos en este asunto, aprobó su Dictamen el 24 de mayo de 2011.

En su 472º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

Lema

*«Europa tiene que ser un actor global y de ninguna manera un subcontratante de la globalización»<sup>(1)</sup>*

PREÁMBULO

***«El cine europeo desempeña un papel importante en la formación de identidades europeas en el seno de la Agenda Europea para la Cultura.»***

Esta frase, con la que empieza la Comunicación de la Comisión, es una excelente declaración de intenciones que pone de manifiesto desde un buen principio la verdadera dimensión del asunto y nos llama la atención sobre su gran importancia, puesto que es imprescindible para alcanzar la apuesta de la UE tal y como la imaginaron y establecieron los padres fundadores. La cultura en toda su amplitud, en este caso concreto el cine, es el factor más importante para la comunicación, la solidaridad, la democracia y, especialmente, la cohesión de la Unión. Verdadero santo grial de la vida, al cine hay que protegerlo; en otras palabras, hay que verlo con gran interés político y estratégico. El cine digital nos brinda una oportunidad que no se puede desperdiciar para otorgar al cine europeo un papel principal en la transmisión de ideas, una oportunidad única; es decir, obligatoria para la Unión Europea, para equiparse con los instrumentos necesarios para alcanzar la cohesión de la UE mediante la formación de identidades europeas. Ahora bien, esto solo lo puede conseguir el arte en general, y el cine en particular. En términos económicos, todo ello requiere un PRESUPUESTO, es decir, un enorme esfuerzo financiero sin el cual el futuro de la Unión Europea, verdadera Torre de Babel con veintisiete valencias, se encuentra en gran peligro de desintegración por las sensibilidades propias de las identidades de cada Estado miembro.

## 1. Conclusiones Y Recomendaciones

1.1 El asunto que hoy se analiza es complejo, delicado y grave, pero especialmente político:

- COMPLEJO por la multiplicidad cultural de las identidades europeas;
- DELICADO, puesto que cada Estado miembro, orgulloso de la riqueza y variedad de su patrimonio cinematográfico nacional, verá esta nueva etapa con mucha precaución o incluso con escepticismo;
- GRAVE por la falta de una verdadera estrategia a nivel de la Unión, por la falta de resultados previstos, lo que a largo plazo puede poner en peligro el esfuerzo de consolidación de la Unión Europea en cuanto a la formación y la armonización de identidades europeas;
- POLÍTICO: el cine, expresión cultural por excelencia, comenzó como un pasatiempo que, con el tiempo, ha adquirido nuevos valores: apoyo moral, instrumento de comunicación, huella histórica, subliminal, transmisor de propaganda, etc.

1.2 El Comité recomienda a todos aquellos implicados en el proceso decisorio y en el futuro de este proyecto único en el mundo que se interesen por él con prudencia y que eviten la trampa de la comparación con tono de depresión cultural del tipo «el cine estadounidense mantiene la supremacía», «los espectadores prefieren las producciones estadounidenses», etc. La competencia tiene que ser la adrenalina que inyectemos en el cine digital europeo. Al espectador le gusta que se comuniquen con él, que le maravillen, que le convenzan, que le ofrezcan espectáculo, que le inviten a una sala donde llegue con sus ideas y de donde se marche con las ideas que le ofrece la pantalla. Esta es la clave del éxito. Se recomienda poner todo el esfuerzo (confianza en uno mismo, determinación, ambición europea)

<sup>(1)</sup> Encuentro entre el Presidente Staffan NILSSON y el Comisario europeo Michel BARNIER el 6 de enero de 2011.



para encontrar los medios y la financiación necesarios para garantizar el éxito de esta máquina político-cultural, sin duda una de las piedras angulares del éxito de la apuesta de la integración europea.

1.3 La verdadera revolución digital del cine europeo, que mediante programas, normas y legislación trastornará en modo especial la vida «tranquila» de muchos agentes en este ámbito al imponerles un nuevo marco de trabajo, un nuevo ritmo de vida y, especialmente, un mayor presupuesto, es un nuevo desafío que, no obstante, aparece con el riesgo de provocar la desaparición de muchas pequeñas y medianas empresas, tal y como bien explica el texto de la Comisión. El Comité recomienda y apoya cualquier intervención útil de la Unión Europea y considera incuestionable el esfuerzo que va a realizarse para mantener con vida las pequeñas salas tanto de las zonas rurales como de las grandes ciudades, muy importantes para la cohesión social o para el sector del cine de arte y ensayo.

1.4 Enorme paso innovador, obligatorio para el futuro de la Unión, ingrediente principal de la cultura europea, puente sólido entre los pueblos y culturas de la Unión, que les ayuda a encontrarse, a conocerse mejor, a descubrirse y a darse cuenta de que también se puede convivir, mirándose con comprensión, con respeto y, por qué no, con admiración, el cine digital es el arco iris premonitor de una vida más social, más competitiva y más económica.

1.5 El Comité apoya la creación de un marco jurídico específico, claro y estable, a nivel de la Unión Europea. Los Estados miembros tienen que gestionar de manera específica el esfuerzo de devolver a las salas de cine a los millones de espectadores que han dejado de frecuentarlas. Tenemos que ser conscientes de un aspecto crucial: hoy en día ver una película en el cine se ha convertido en un lujo, mientras que ver un DVD con *home cinema* (con la indispensable pantalla de plasma) es algo cotidiano.

1.6 Tenemos que considerar este asunto con la idea bien definida de que las TIC –las nuevas tecnologías, información en tiempo real y comunicación directa sin fronteras lingüísticas– facilitan enormemente la difusión económica y sin barreras de la diversidad de los valores culturales y creativos de Europa. Al mismo tiempo, ofrece una gran accesibilidad a las personas con problemas de visión o auditivos.

1.7 No obstante, nada podrá hacerse estable y duradero si la Unión Europea no ofrece los medios financieros indispensables para poner en práctica y apoyar equitativamente este proyecto pluricultural único en el mundo. La mala gestión de este programa sin duda supondrá costes difíciles de soportar por parte

de las pequeñas salas de cine, de algunas categorías de trabajadores del sector y, especialmente, de los espectadores, nuestro principal objetivo. Teniendo en cuenta que no puede haber un único enfoque en el apoyo público válido para cada país y región de Europa, el Comité hace hincapié en la necesidad de fondos suficientes para la digitalización de los cines pequeños, en concreto aquellos situados tanto en zonas rurales como en las grandes ciudades. Se debería usar los Fondos Estructurales, asegurar una cofinanciación nacional adecuada y hacer el Fondo de Garantía de la Producción del programa MEDIA más accesible a los exhibidores como una prioridad. Sin embargo, no puede haber un único enfoque en el apoyo público válido para cada país y región, al tiempo que cada país y región debería tener la libertad de utilizar el sistema más apropiado para los mercados actuales.

1.8 Se recomienda la digitalización de los archivos cinematográficos, ya sean documentales, imágenes de archivo o películas clásicas, para que las generaciones futuras puedan disfrutar del tesoro del cine europeo y para que se pueda acceder fácilmente a estos productos una vez hayamos pasado a la tecnología digital, lo que sin duda ocurrirá en los próximos años.

1.9 La Comunicación se centra más en la digitalización de los cines que en el cine europeo y la política audiovisual en un mundo digital. La digitalización es un fenómeno mucho más complejo que la mera sustitución del equipo. Para hacer del cine europeo un componente estratégico importante de la *Agenda Digital para Europa* será necesario un enfoque más integrado que abarque tanto las preocupaciones y los objetivos culturales –creación– como los de naturaleza tecnológica o industrial. El acceso a películas digitales, sea para entretenimiento o para información, debería ser una parte de la *Agenda Digital para Europa*.

## 2. Introducción

2.1 El cine digital es la modalidad mediante la cual una película se distribuye y se proyecta en salas de cine utilizando tecnología digital. La tecnología digital comprende: el registro digital, la posproducción digital, el máster digital –Máster para Distribución de Cine Digital (DCDM)- y la proyección digital de películas (DCI), que se puede efectuar en dos niveles de definición: 2K y 4K. El sistema digital de cine tiene que asegurar la mayor fidelidad de imagen y sonido.

2.2 La distribución digital de las películas permite ahorrar cantidades de dinero considerables a los distribuidores de películas. Ochenta minutos distribuidos en formato de película clásica cuestan entre 1 500 y 2 500 USD. Multiplicado por millones de copias, da un resultado increíble. En soporte digital, a un máximo de 250 Mb/segundo, una película normal se puede cargar en un disco duro de solo 300 Gb por un coste muy reducido, sin hablar del volumen del soporte digital, fácil de manipular, de almacenar y de transportar, siendo al mismo tiempo reutilizable (fuente: Wikipedia).

2.3 La distribución digital (cine digital) no existirá sin la producción cinematográfica, que ha quedado muy atrás en cuanto a la adaptación de los aparatos de grabación al sistema digital. Para recuperar este retraso y avanzar rápidamente en relación con la competencia es imprescindible realizar un esfuerzo financiero especial.

Hoy en día nos encontramos ante una situación bastante extraña: nosotros nos preparamos para construir una red de cines digitales mientras que la mayoría de los productores de cine aún utilizan el celuloide como soporte para la distribución de películas.

Lo mismo ocurre en el ámbito de las películas en 3D, en el que los distribuidores o los exhibidores a menudo venden entradas por algunos euros más a cambio de una especie de sucedáneo que carece de la calidad que exigen las normas digitales. Mientras que el máster digital no se filme en digital, no podremos tener una proyección realmente digital. Por ejemplo, la película *Avatar* se filmó en 3D, lo que explica que atrajera a millones de espectadores.

### 3. Requisitos

3.1 La Comunicación tiene en cuenta más conceptos clave que favorecen el espacio cultural común europeo partiendo del principio de que el proceso de digitalización se tiene que producir tal y como se describe y se debe acompañar del apoyo financiero indispensable.

3.1.1 La AGENDA EUROPEA PARA LA CULTURA: interesada en el grado más alto de la promoción del cine europeo, motor de la formación de identidades europeas y del acercamiento entre las culturas de la UE.

3.1.2 La AGENDA DIGITAL PARA EUROPA: una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en un mercado digital único.

3.1.3 El mercado único, un punto de encuentro que, a pesar de todas las dificultades, asegura la libre circulación de contenidos culturales, de relaciones sociales y de servicios comerciales a través de las fronteras internas de la Unión, ofreciendo así a los ciudadanos europeos la posibilidad de gozar plenamente de las ventajas de la era digital mediante la creación de un mercado digital único.

3.1.4 La Convención de la Unesco, ratificada por la Unión Europea en 2006, propone la protección y la promoción de la diversidad de expresiones culturales, sumamente útil en la identificación de las acciones urgentes necesarias, ambición que la Unión Europea tiene que cumplir en materia de digitalización de las salas de cine.

3.1.5 El Libro Verde «Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas». Aparte de su contribución directa al PIB, las industrias culturales y creativas son motores importantes de la innovación económica y social de muchos otros sectores.

3.1.6 El programa **MEDIA 2007** es un programa amplio que también abarca un componente de formación para los

profesionales de la industria audiovisual europea. Su objetivo es ayudar a que las personas que trabajan en este ámbito se adapten a la dimensión europea e internacional del mercado audiovisual, promoviendo así la formación profesional continua y el uso de las nuevas tecnologías.

3.1.7 La financiación para la digitalización de cines de una sola sala, principalmente aquellos situados en las zonas rurales, escasea y es necesario proporcionar, mediante los Fondos Estructurales, una cofinanciación nacional adecuada y hacer el **Fondo de Garantía de la Producción del programa MEDIA más accesible a los exhibidores.**

### 4. Análisis De La Situación

4.1 La revolución digital plantea problemas políticos a nivel regional, nacional y europeo:

- la competitividad y la circulación de las obras europeas;
- el pluralismo y la diversidad lingüística y cultural.

No cabe duda que es necesario analizar y resolver este problema de un modo uniforme y equitativo entre todos los actores de la Unión Europea.

4.2 Se destaca el hecho de que, por lo que respecta al apoyo ofrecido por parte de las autoridades de los Estados miembros, las medidas de apoyo financiero están reservadas, hasta el momento, a la creación y producción cinematográfica, lo que, a nuestro entender, es algo muy loable y muy necesario para la promoción de la cultura cinematográfica de los diferentes Estados, a condición de que se pase a la producción digital.

4.3 A continuación, la Comunicación destaca la importancia de la concesión de ayudas financieras suplementarias tanto para la realización de copias máster como para la instalación de pantallas digitales, a fin de que las películas en cuestión se puedan distribuir y la gran masa de espectadores las pueda ver, a condición de que se financie el reciclaje de aquellos que hayan perdido su puesto de trabajo a causa de la introducción de esta tecnología.

4.4 El texto plantea la cuestión de la implicación masiva de los distribuidores y exhibidores de salas, condición *sine qua non* para garantizar la circulación de obras europeas y asegurar la diversidad del cine europeo. El hecho de que el distribuidor también sea el productor de la película no debe suponer ningún problema siempre y cuando el precio de la entrada no sea prohibitivo. Utilicemos su interés por los negocios para beneficiar al cine digital nacional o europeo.

4.5 En la primavera de 2008, la Comisión Europea y los Estados miembros emprendieron una acción permanente mediante la constitución de un grupo de expertos dedicado al cine digital. El resultado de sus intercambios de opinión ha sido subrayar la necesidad de encontrar una alternativa al actual modelo basado en la tarifa de copia virtual (Virtual Print Fee, VPF) y la importancia de las ayudas públicas nacionales y el apoyo financiero de la Unión Europea para conseguir la digitalización.

4.6 Los «inversores intermediarios» adelantan la financiación de todos los aparatos digitales para las salas de cine digital. El distribuidor tiene que rembolsar, desde la primera proyección, la financiación –la tasa VPF–, que de hecho sirve para comprar los aparatos digitales.

4.7 La Comunicación nos presenta algunos ejemplos de financiación que nos animan a creer que el tren digital se ha puesto en marcha, pero aún no tenemos una imagen concreta de su velocidad, su eficacia, la estabilidad del equipo o, especialmente, la magnitud de esta red de cines digitales, uno de los pilares de nuestra construcción europea, que garantice un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

4.8 La consulta pública que la Comisión Europea puso en marcha el 16 de octubre de 2009 sobre oportunidades y retos del cine europeo en la era digital ha generado más de trescientas respuestas por parte de exhibidores, distribuidores, productores, agentes comerciales, agencias de cine, agencias profesionales y empresas de servicios digitales.

4.9 El Comité considera que, si queremos que nuestra propuesta sea un éxito, es necesario adaptar esta supervisión a largo plazo en el mosaico que nos ofrece la diversidad del contenido cultural europeo.

4.10 A lo largo de los años, el cine ha afrontado muchos retos: el cine mudo, el sistema technicolor, el sonido dolby, etc., y ahora el principal reto es la revolución digital.

4.11 El Comité hace hincapié en que la digitalización también plantea serias dificultades técnicas y financieras en cuanto a almacenamiento y a la conservación de películas a largo plazo y a su acceso, aspectos que no se abordan en la Comunicación de la Comisión. No existe un plan a largo plazo para el almacenamiento digital ni ningún procedimiento que haya demostrado su eficacia para almacenar contenidos digitales a largo plazo que más tarde permita acceder a ellos. Los medios de almacenamiento digital tienen una vida más corta que la película, los costes son mucho mayores y el contenido digital crecerá de manera exponencial. Asimismo, se plantean dudas sobre cuestiones como el acceso, la originalidad y la autenticidad.

4.12 El Comité recomienda que estos retos se aborden mediante una cooperación a gran escala de la industria que incluya a todas las partes interesadas para así crear sistemas de almacenamiento y archivo adecuados, establecer normas unificadas y tomar decisiones sobre una financiación constante y fiable. Las recomendaciones para un marco coherente de almacenamiento y archivo digital incluyen: acceso garantizado durante cien años, inmunidad en caso de negligencia o dificultades financieras durante prolongados períodos, capacidad para realizar copias que hagan frente a futuras necesidades de distribución, una calidad de imagen y sonido igual o mayor que la del original y protección contra la dependencia de plataformas tecnológicas inestables.

4.13 Dicha Comunicación nos muestra la oportunidad que la distribución digital nos ofrece: la supervivencia de los archivos

cinematográficos y la distribución a gran escala de los clásicos en peligro de caer en el olvido a causa de una tecnología obsoleta.

4.14 Otra oportunidad la representan los costes mucho más bajos que intervienen en la producción y posproducción. Una copia máster digital (DSM) se puede utilizar en muchos más ámbitos como, por ejemplo, el cine, el vídeo bajo demanda (VOD), el DVD y la televisión digital.

4.15 La distribución digital también ofrece otra gran oportunidad: facilita atravesar las fronteras físicas, culturales y, especialmente, lingüísticas mediante la mera presentación de la película original, traducida en la lengua del país en la que se va a presentar. Cada vez encontramos más DVD subtítulos en más lenguas.

4.16 Mediante este proceso digital se ofrece a los directores de cine la oportunidad de controlar hasta el último momento la calidad de la copia máster digital: la imagen, los efectos especiales, la luminosidad, la música, los efectos sonoros, etc.

4.17 El Comité acoge favorablemente el esfuerzo de la Comisión Europea para animar a los Estados miembros que apoyan la producción de películas autóctonas a que aprovechen esta oportunidad que ofrece la distribución digital y respondan al reto de garantizar mediante su participación constante en esta revolución digital un futuro cierto al cine digital, que pone diversidad multicultural al alcance de los ciudadanos de la Unión Europea.

4.18 El Comité destaca el potencial para el empleo, así como la especificidad de los puestos de trabajo en este sector. Invertir ahora en recursos humanos es clave para asegurar la próspera difusión del cine digital en Europa, que en el futuro garantizará la calidad y la especificidad de la producción cinematográfica europea. También es importante reducir tanto como sea posible (por ejemplo, mediante formación y medidas de sustitución adecuadas) el coste social relacionado con la transición digital, como los recortes de plantilla de los operarios de proyectores o en los laboratorios cinematográficos.

4.19 MEDIA 2007 apoya, según el artículo 3, apartado 1, letra c), una formación profesional que tenga en cuenta desde un primer momento las tecnologías digitales para la producción, la posproducción, la distribución, la comercialización y el archivo de programas audiovisuales europeos. El programa MEDIA 2007 debería revisarse y ampliarse para establecer prioridades y alcanzar nuevas exigencias más allá de las ya identificadas.

4.20 MEDIA 2007 también apoya el otro aspecto del cine digital: la distribución y la difusión (artículo 5).

4.21 Otra fuente de financiación son las ayudas estatales otorgadas de conformidad con el artículo 107, apartado 3, letra d) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE); los ejemplos son más que numerosos, como se entiende del contexto.

4.22 Normalización: en 2002, seis grandes estudios estadounidenses establecieron una serie de especificaciones técnicas propias de lo digital: Digital Cinema Initiative (DCI).

4.23 En 2005, la Society of Motion Picture and Television Engineers (SMPTE) publicó los requisitos del DCI, transformándolos así en normas para el cine digital, adoptadas hoy en día como normas internacionales por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) de Ginebra. En 2011 la Comisión se propone aprobar una recomendación, esperada con mucho interés, sobre la promoción de normas europeas específicas del cine digital europeo.

4.24 En Europa, a diferencia de lo que ocurre en Estados Unidos, el porcentaje de producciones cinematográficas filmadas en digital o con posproducción digital es preocupantemente escaso, lo que hace que nuestro cine esté muy lejos del de nuestro principal competidor. Tenemos a nuestra disposición

un ejemplo elocuente: del total de las películas digitales proyectadas en Francia (30 películas en 2007 o 50 en 2008), 35 eran producciones norteamericanas, diez europeas y cinco de productores independientes.

4.25 El esfuerzo para el desarrollo de las salas digitales sin apoyar también la producción digital europea es la soga con la que ahorcaremos a la creación cinematográfica europea, capitulando así ante las producciones digitales extranjeras.

4.26 El eventual fracaso de este vasto programa europeo, el cine digital, no sería otra cosa que el hundimiento de las ideas de cohesión europea mediante la formación del contenido multicultural de la Unión.

4.27 Moraleja: la Europa del cine digital presenta un gran retraso que debe recuperarse.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general»**

[COM(2011) 146 final]

(2011/C 248/26)

Ponente general: **Raymond HENCKS**

El 23 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general»

COM(2011) 146 final.

El 3 de mayo de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento interno), en su 472º Pleno, de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. HENCKS y ha aprobado por 136 votos a favor, 6 en contra y 16 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Recomendaciones

1.1 El CESE celebra que, en el marco de un diálogo con las partes interesadas, la Comisión haya entablado una reflexión sobre la revisión y clarificación de las normas de financiación de los servicios de interés económico general.

1.2 El CESE respalda plenamente un nuevo enfoque más diversificado y proporcionado para los diferentes tipos de servicios públicos, y aprueba la exención de notificación para los servicios públicos a pequeña escala y determinados servicios sociales.

1.3 En este contexto, el CESE solicita a la Comisión que clarifique, para las diferentes modalidades de financiación de las compensaciones por obligación de servicio público, si se ajustan a los criterios Altmark y no se les aplica por tanto las normas relativas a las «ayudas estatales».

1.4 Para no seguir dependiendo de un enfoque aplicado exclusivamente caso por caso, ya sea legislativo o contencioso, resulta lógico respaldar el propósito de la Comisión de clarificar la distinción entre los servicios de interés económico general (SIEG) y los servicios no económicos de interés general (SNEIG). El CESE sigue convencido de que, habida cuenta de la dificultad de definir el concepto SNEIG/SIEG conviene abandonar la distinción entre el carácter económico y no económico para concentrarse en la misión particular de los servicios en cuestión y en las obligaciones de servicio público.

1.5 Por consiguiente, el CESE considera que, en este contexto, las normas relativas a las compensaciones por obligación de servicio público respecto de las ayudas estatales pueden resultar más democráticas para las decenas de miles de entes públicos que deberán ponerlas en práctica si son fruto de la

aplicación del procedimiento legislativo ordinario con arreglo al artículo 14 del TFUE, siempre y cuando sea compatible con el Tratado.

1.6 Aunque resulta loable que se anime a los Estados miembros a dar mayor importancia a las consideraciones relativas a la eficiencia, esta no debe centrarse únicamente en los criterios económicos, sino tener también en cuenta los aspectos sociales, territoriales y medioambientales y considerar criterios como la calidad, los resultados y la sostenibilidad.

1.7 Por otra parte, el CESE teme que la introducción de un criterio de eficiencia equivalga a volver a ajustar los criterios de valoración de la Decisión y del Marco comunitario al cuarto criterio de la sentencia Altmark. Además, se corre el riesgo de que esto se aplique a todas las compensaciones, incluidas las de los servicios públicos exentos de la obligación de notificación.

1.8 Por lo que respecta a la intención de la Comisión de clarificar los límites impuestos a los Estados miembros cuando estos califican de SIEG una actividad, el CESE recuerda que viene solicitando desde hace años que se aclaren las condiciones de aplicación del artículo 106, apartado 2, que es objeto de interpretaciones contradictorias.

## 2. Introducción

2.1 Existe en los Estados miembros toda una serie de ayudas financieras públicas, de índole diferente, que van de las ayudas estatales al empleo, la formación, la inversión, la investigación, la protección del medio ambiente, las pymes, el rescate y la reestructuración de empresas a la deriva, las familias, las personas en dificultades, etc. hasta los servicios de interés general (SIG).

2.2 En el marco de las normas de competencia y el mercado interior, el Tratado de Funcionamiento de la UE considera que las ayudas estatales constituyen, independientemente de su naturaleza, una ventaja que las autoridades nacionales confieren a una o varias empresas de manera selectiva.

2.3 Se consideran ayudas estatales aquellas que cumplen todos los criterios siguientes:

- implican una transferencia de recursos públicos por parte de las autoridades nacionales, regionales o locales, ya directamente, ya a través de un organismo público o privado, y ello bajo cualquier forma (subvenciones, bonificaciones, garantías de préstamo, aportaciones de capital, provisiones, etc.);
- no se conceden en el marco de medidas generales sino que son selectivas y tienen carácter discriminatorio respecto de otras empresas u organismos;
- dan a los beneficiarios (empresa privada u organismo público con o sin ánimo de lucro) una ventaja económica con la que no habrían contado en el marco habitual de sus actividades económicas;
- tienen un efecto potencial en la competencia y los intercambios comerciales entre Estados miembros.

2.4 En principio, el Tratado (artículos 107 y 108 del TFUE) prohíbe las ayudas estatales de estas características; no obstante, autoriza algunas de ellas cuando están justificadas por objetivos de interés común (servicios de interés general, cohesión social y regional, empleo, investigación y desarrollo, desarrollo sostenible, fomento de la diversidad cultural, etc.) y para corregir las deficiencias del mercado, siempre y cuando no falseen la competencia en forma tal que sea contraria al interés de la Unión.

2.5 La posibilidad que se deja a los Estados miembros de conceder ayudas estatales ha quedado delimitada por una serie de actos legislativos y por una jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE prolija y evolutiva, que han establecido normas vinculantes destinadas a los Estados miembros que desean aplicar este tipo de dispositivos.

2.6 Así, por regla general, los Estados miembros deben atenerse a un procedimiento de notificación a la Comisión sobre las ayudas que tienen la intención de conceder, salvo en algunos casos (ayuda *de minimis*, ayudas por debajo de un límite preciso, ayudas a determinados sectores específicos). La ayuda solo podrá ponerse en práctica una vez recibida la autorización oficial de la Comisión.

2.7 De esta manera, la Comisión, al ser la única instancia habilitada para juzgar la compatibilidad de las ayudas estatales con el Tratado (con posibilidad de recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea), ejerce importantes poderes de investigación, decisión y sanción en la materia.

2.8 La legislación sobre las ayudas estatales no afecta a los SNEIG.

2.9 Por lo que respecta a los SIEG, la cuestión que se plantea a las autoridades públicas es la de saber si las compensaciones por la obligación de servicio público constituyen o no ayudas

estatales compatibles con el Tratado en el marco de las normas de competencia y del mercado interior.

2.10 Con arreglo a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Altmark (asunto Altmark Trans GmbH C280/00), no hay ayuda estatal en el caso de los SIEG si se respetan **todas** las condiciones siguientes:

1. las obligaciones de servicio público están claramente definidas;
2. los parámetros utilizados para calcular la compensación se establecen de manera previa;
3. la compensación por el servicio público solo abarca los costes y un beneficio razonable;
4. la empresa se selecciona mediante un procedimiento de contratación pública que permita la elección del licitador capaz de prestar los servicios con el menor coste para la comunidad, o la compensación se determina partiendo de un análisis de los costes de una empresa de tipo medio «bien gestionada» y correctamente equipada en el sector de que se trate.

2.11 A raíz de la sentencia Altmark, la Comisión, para tener en cuenta que pocas compensaciones cumplían estas cuatro condiciones y que todas las demás se consideraban entonces «ayudas estatales», adoptó el paquete «Monti-Kroes», que precisa:

1. mediante una decisión, lo que constituye una ayuda estatal que, sin embargo, no requiere notificarse (Decisión 2005/842/CE relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE (artículo 106, apartado 2 del TFUE) a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general);
2. mediante un marco comunitario, las posibilidades de valoración de los casos notificados (Marco comunitario 2005/C297/04 sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público);
3. un nuevo enfoque del cuarto criterio Altmark, que consiste en calcular la compensación en función de los costes suplementarios generados por la misión en cuestión y no en comparación con una empresa de tipo medio bien gestionada y correctamente equipada.

2.12 Este marco, cuya finalidad es establecer las normas y principios que determinan las condiciones en las que las compensaciones por servicio público son compatibles con el mercado interior, sobre la base del artículo 106, apartado 2 del TFUE, expirará en noviembre de 2011.

2.13 Además, dado que tanto el Marco como la Decisión prevén una evaluación de las normas que en ellos se fijan, la Comisión ha iniciado una revisión del paquete Monti-Kroes, concretamente, en 2008/2009, invitando a los Estados miembros a que presenten un informe sobre la aplicación del paquete actual y, en 2010, mediante una consulta pública sobre este tema.

2.14 Sobre la base de estas dos acciones, la Comisión ha formulado una serie de orientaciones recogidas en la Comunicación objeto de examen, con el propósito de entablar un debate orientativo antes del próximo mes de julio, en colaboración con las instituciones europeas y demás partes interesadas, antes de proponer nuevos textos.

### 3. Contenido de la Comunicación

3.1 Con el objetivo de elaborar «instrumentos más claros, simples [y] proporcionales», la Comunicación prevé:

- clarificar
  - la distinción entre actividades económicas y no económicas,
  - los límites que tienen los Estados miembros al definir una actividad económica como SIEG;
  - su prestación con menor coste con los medios más eficientes y rentables,
  - la interacción con las normas sectoriales en materia de SIEG;
- adoptar un enfoque más diversificado y proporcionado sobre los diferentes tipos de servicios públicos;
- simplificar la aplicación de las normas para determinados tipos de servicios públicos a pequeña escala que se prestan a nivel local y tienen una incidencia limitada en los intercambios entre los Estados miembros, así como para determinados servicios sociales de interés general;
- dar más importancia a las consideraciones de eficiencia y competencia a la hora de abordar los servicios comerciales a gran escala que tangán una clara dimensión europea.

### 4. Observaciones generales

4.1 El CESE respalda las gestiones de los Estados miembros y otras partes directamente afectadas que, ya fuera en el informe sobre la aplicación del actual paquete Monti-Kroes o en la consulta pública en la materia, solicitaron que se revisen las normas relativas a las ayudas estatales aplicables a los SIEG, a fin de eliminar la inseguridad jurídica y conseguir un equilibrio más armonioso entre los intereses económicos, sociales y medioambientales.

4.2 El CESE respalda plenamente un enfoque más diversificado y proporcionado para los diferentes tipos de servicios públicos, que tenga por objeto la clarificación de las normas de financiación. Asimismo, aprueba la exención de notificación para los servicios públicos a pequeña escala y determinados servicios sociales, que quedan por fijar. Resulta especialmente importante mantener las exenciones actuales en determinados ámbitos (en particular las que atañen al empleo de personas de grupos vulnerables, como los discapacitados).

4.3 En este contexto, el CESE se pregunta cuáles son los motivos que han inducido a la Comisión a limitar las exenciones de notificación de los servicios a pequeña escala al nivel local, cuando la condición de que los servicios no afecten a los intercambios entre Estados miembros debería ser suficiente tanto a nivel local como regional, e incluso nacional.

4.4 Según la Comunicación, la revisión del paquete se inscribe en el marco de los objetivos más amplios de la Comisión en el ámbito de los servicios públicos, en particular de su Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único» y de la Estrategia UE 2020.

4.5 El CESE recuerda, en este contexto, que en su dictamen sobre el «Acta del Mercado Único» (INT/548 de 15.3.2011) señala que «El objetivo de la Comunicación y otras medidas relativas a los servicios públicos debería ser ayudar a los Estados miembros a que desarrollen y mejoren sus servicios públicos ajustándose al Protocolo sobre los SIG».

4.6 En este contexto, el CESE solicita a la Comisión que clarifique, para las diferentes modalidades de financiación de las compensaciones por obligación de servicio público, si se ajustan a los criterios Altmark y no se consideran por tanto «ayudas estatales». En la actualidad, existe una cierta falta de conocimiento sobre los procedimientos de notificación y las diversas exenciones. Ello tiene como consecuencia una reducción del mercado, puesto que las organizaciones que dependen de las compensaciones para prestar un servicio eficaz no pueden competir, lo que tiene efectos directos sobre las vidas de los ciudadanos de la UE, que se ven privados de servicios de calidad y asequibles.

4.7 En opinión del CESE, el hecho de que el Protocolo SIG distinga entre servicios económicos y no económicos, sin resolver por ello la dificultad de diferenciar ambas categorías, demuestra que es necesario clarificar los conceptos y regímenes en juego, incluidos el papel de las organizaciones sin ánimo de lucro y el concepto de «beneficio razonable», para no seguir dependiendo de un enfoque aplicado exclusivamente caso por caso, ya sea legislativo o contencioso. Debido a la dualidad que implica la existencia de objetivos sociales y de objetivos de competencia, es necesario aclarar el concepto de «beneficio razonable». Por consiguiente, sería más útil que el nivel europeo pudiera brindar orientación e interpretación sobre la regulación de las cuestiones pertinentes en este ámbito.

4.8 Por todo ello, resulta lógico respaldar el propósito de la Comisión de clarificar la distinción entre SIEG y SNEIG. Como ya destacó el CESE en su Dictamen sobre «El futuro de los servicios de interés general» (CESE 976/2006), la distinción entre carácter económico y no económico sigue siendo vaga e incierta.

4.9 El CESE sigue convencido de que, habida cuenta, por una parte, de la dificultad de definir el concepto SNEIG/SIEG de manera exhaustiva y, por otra, del riesgo que implica un enfoque restrictivo, conviene abandonar la distinción entre el carácter económico y no económico para concentrarse en la misión particular de los servicios en cuestión y en los requisitos (obligaciones de servicio público) que les impone una autoridad pública para desempeñar sus funciones, requisitos que deberán establecerse claramente.

4.10 Si bien el Tratado de Lisboa ha establecido, por medio del Protocolo SIG, unas disposiciones para la aplicación de las normas relativas a los SIG, tanto económicos como no económicos, también ha creado, en virtud de su artículo 14, un nuevo fundamento jurídico para los servicios de interés económico general, al confiar al Consejo y al Parlamento Europeo la labor de fijar, mediante reglamentos y de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, los principios y condiciones, en particular económicos y financieros, que les permitan cumplir sus misiones.

4.11 Por consiguiente, el CESE considera que, en este contexto, las normas relativas a las compensaciones por obligación de servicio público respecto de las ayudas estatales pueden resultar más democráticas para las decenas de miles de entes públicos que deberán ponerlas en práctica si son fruto de la aplicación del procedimiento legislativo ordinario con arreglo al artículo 14 del TFUE, siempre y cuando sea compatible con el Tratado

4.12 El CESE aprueba la intención de la Comisión de animar a los Estados miembros a que den más importancia a las consideraciones relativas a la eficiencia. Esta no debe centrarse únicamente en los criterios económicos, sino que ha de tener también en cuenta los aspectos sociales, territoriales y medioambientales, en función de las misiones específicas de cada SIEG fijadas por las autoridades públicas. La Comisión no debería limitar los criterios de «eficiencia» a consideraciones cortoplacistas, sino también tener en cuenta la calidad, los resultados y la sostenibilidad de los servicios, en especial en el caso de la prestación de servicios sociales y de salud. Además, deberían tenerse en cuenta las particularidades de las empresas de la economía social (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones).

4.13 Una buena parte de los servicios de interés general, por ejemplo los servicios sociales o sanitarios, se caracterizan por una relación asimétrica entre prestatarios y beneficiarios, que se diferencia de una relación comercial del tipo proveedor-consumidor. Con frecuencia, los servicios de interés general ofrecen soluciones a la medida que tienen en cuenta las particularidades

de la situación y las necesidades de los usuarios; su funcionamiento se basa en el principio de solidaridad y dependen considerablemente de la financiación pública. El CESE desea pedir a la Comisión que ponga en marcha una consulta para revisar qué servicios públicos dentro de los SSIG pueden beneficiarse de una exención por categorías dado que no afectan de manera significativa a la competencia ni ofrecen oportunidades transfronterizas.

4.14 Este criterio de eficiencia equivaldría a volver a ajustar los criterios de valoración de la Decisión y del Marco comunitario al cuarto criterio de la sentencia Altmark. Se correría el riesgo, por otra parte, de que esto se aplicara a todas las compensaciones, incluidas las de los servicios públicos a pequeña escala prestados a nivel local y que tienen una incidencia limitada en los intercambios entre Estados miembros y las de ciertos servicios sociales de interés general, aun cuando la Comisión tenga la intención de excluirlas de la obligación de notificación y considerarlas compatibles con el mercado interior. Todo esto equivale a afirmar que estos servicios siguen sometidos a un control *a posteriori*, lo que implica una nueva inseguridad jurídica.

4.15 Este mismo tipo de inseguridad se plantea también en relación con la competencia que se atribuye la Comisión para evaluar la eficiencia, aun cuando en el asunto M6/TF1 (T-568/08 y T573/08) el Tribunal se la niega.

4.16 Por lo que respecta a la intención de la Comisión de clarificar los límites impuestos a los Estados miembros en la calificación de una actividad como SIEG, el CESE viene solicitando desde hace años que se clarifiquen las condiciones de aplicación del artículo 106, apartado 2, que es objeto de interpretaciones contradictorias en la medida en que, por una parte, se presenta como derogación o excepción a las normas generales del Tratado (véase la Comunicación del 20 de noviembre de 2007) mientras que, por otra, el Libro Blanco de 2004 establece que «el cumplimiento efectivo de un cometido de interés general prevalece sobre la aplicación de las normas del Tratado».

Bruselas, 15 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los neumáticos de los vehículos de motor y de sus remolques así como de su montaje (Texto codificado)**

[COM(2011) 120 final — 2011/0053 (COD)]

(2011/C 248/27)

El 1 de abril de 2011, el Consejo, y el 24 de marzo de 2011, el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los neumáticos de los vehículos de motor y de sus remolques así como de su montaje (Texto codificado)*

COM(2011) 120 final — 2011/0053 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 472.º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio), decidió por 157 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente» (Texto codificado)**

[COM(2011) 189 final — 2011/0080 (COD)]

(2011/C 248/28)

El 10 de mayo de 2011 el Parlamento Europeo y el 3 de mayo de 2011 el Consejo, de conformidad con el apartado 1 del artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente» (Texto codificado)*

COM(2011) 189 final – 2011/0080 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen CES 23/81 fin, aprobado el 29 de abril de 1981 (\*), el Comité, en su 472.º Pleno de los días 15 y 16 de junio de 2011 (sesión del 15 de junio de 2011), decidió por 154 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 15 de junio de 2011.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Staffan NILSSON

---

(\*) Dictamen CESE sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones medioambientales de determinados proyectos públicos y privados (DO C 185, p. 8 de 27 de julio de 1981).



<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2011/C 248/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio» [COM(2010) 715 <i>final</i> ] .....	81
2011/C 248/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Normativa inteligente en la Unión Europea» [COM(2010) 543 <i>final</i> ] .....	87
2011/C 248/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Política de auditoría: lecciones de la crisis» [COM(2010) 561 <i>final</i> ] .....	92
2011/C 248/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social, al Comité de las Regiones y al Banco Central Europeo — Dotar a la UE de un marco para la gestión de crisis en el sector financiero [COM(2010) 579 <i>final</i> ] .....	101
2011/C 248/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Regímenes sancionadores más rigurosos en el sector de servicios financieros» [COM(2010) 716 <i>final</i> ] .....	108
2011/C 248/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Menos trámites administrativos para los ciudadanos: promover la libre circulación de los documentos públicos y el reconocimiento de los efectos de los certificados de estado civil» [COM(2010) 747 <i>final</i> ] .....	113
2011/C 248/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 89/666/CEE, 2005/56/CE y 2009/101/CE en lo que respecta a la interconexión de los registros centrales, mercantiles y de sociedades» [COM(2011) 79 <i>final</i> — 2011/0038 (COD)] .....	118
2011/C 248/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un enfoque global de la protección de los datos personales en la Unión Europea» [COM(2010) 609 <i>final</i> ] .....	123
2011/C 248/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La Plataforma Europea contra la Pobreza y la Exclusión Social: Un marco europeo para la cohesión social y territorial [COM(2010) 758 <i>final</i> ] .....	130
2011/C 248/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre migración» [COM(2011) 248 <i>final</i> ] .....	135
2011/C 248/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas» [COM(2010) 781 <i>final</i> — 2010/0377 (COD)] .....	138





2011/C 248/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre las oportunidades y los retos del cine europeo en la era digital» [COM(2010) 487 final] ..... 144
2011/C 248/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforma de las normas de la UE en materia de ayudas estatales aplicables a los servicios de interés económico general» [COM(2011) 146 final] ..... 149
2011/C 248/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los neumáticos de los vehículos de motor y de sus remolques así como de su montaje (Texto codificado) [COM(2011) 120 final — 2011/0053 (COD)] ..... 153
2011/C 248/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente» (Texto codificado) [COM(2011) 189 final — 2011/0080 (COD)] 154

## Precio de suscripción 2011 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 100 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	770 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	400 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

## Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_es.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm)

**EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.**

**Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>**

