

# Diario Oficial de la Unión Europea



Edición  
en lengua española

## Comunicaciones e informaciones

54º año

29 de octubre de 2011

Número de información

Sumario

Página

### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

#### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

###### 473ª sesión plenaria de los días 13 y 14 de julio de 2011

2011/C 318/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa — En busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas» (Dictamen exploratorio) .....	1
2011/C 318/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales» (Dictamen exploratorio) .....	9
2011/C 318/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Asociación Oriental y la dimensión oriental de las políticas de la Unión, con especial hincapié en la política agrícola de la UE, seguridad nutricional, comercio sin interferencias, mayor cooperación y ayuda al desarrollo, y asociación estratégica» (Dictamen exploratorio) .....	19
2011/C 318/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Educación financiera y consumo responsable de productos financieros» (Dictamen de iniciativa) .....	24
2011/C 318/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de propiedad intelectual en el ámbito de la música» (Dictamen de iniciativa) .....	32
2011/C 318/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Armonización de las reivindicaciones de los productos cosméticos dirigidas a los consumidores» (Dictamen de iniciativa) .....	40
2011/C 318/07	Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Estrategia de salida de la crisis de la UE y transformaciones industriales: ¿empleos precarios o sostenibles?» (Dictamen de iniciativa) .....	43

**ES**

Precio:  
8 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	<u>Página</u>
2011/C 318/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La crisis, la educación y el mercado de trabajo» (Dictamen de iniciativa) .....	50
2011/C 318/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Revisión de la política del BEI en el ámbito de los préstamos para el sector del transporte» (Dictamen de iniciativa) .....	56
2011/C 318/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ayudas estatales a la construcción naval» (Dictamen adicional) .....	62
2011/C 318/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales y regionales en la integración de los inmigrantes» (Dictamen adicional) .....	69

---

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 473<sup>a</sup> sesión plenaria de los días 13 y 14 de julio de 2011

2011/C 318/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas COM(2011) 25 final	76
2011/C 318/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020» COM(2010) 553 final .....	82
2011/C 318/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el futuro del IVA — Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz» COM(2010) 695 final .....	87
2011/C 318/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE» COM(2010) 769 final .....	95
2011/C 318/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE» COM(2010) 571 final .....	99
2011/C 318/17	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 — Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica» COM(2010) 712 final .....	105
2011/C 318/18	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 — Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios» COM(2011) 20 final .....	109



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

# COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 473<sup>a</sup> SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE JULIO DE 2011

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El futuro del mercado de trabajo en Europa — En busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas» (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 318/01)

Ponente: Wolfgang GREIF

El 30 de noviembre de 2010, Mikołaj Dowgielewicz, Secretario de Estado para la Unión Europea del Ministerio de Asuntos Exteriores de Polonia, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia polaca, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«El futuro del mercado de trabajo en Europa — En busca de una respuesta eficaz a las tendencias demográficas»

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

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 120 votos a favor y 11 abstenciones el presente Dictamen.

#### 1. Conclusiones

1.1 En el presente dictamen el CESE abordará con especial énfasis los siguientes aspectos de las políticas de empleo y de mercado laboral.

a) el aprovechamiento consecuente de los potenciales de empleo existentes en todos los grupos de edad como punto central del planteamiento para afrontar los retos demográficos;

b) las oportunidades y necesidades que plantea un mayor aprovechamiento del potencial ocupacional de las personas mayores y su importancia creciente como consumidores para el conjunto de la economía;

c) los elementos clave de la necesaria reforma en pos de un mundo laboral adaptado al envejecimiento.

1.2 Por lo que respecta al envejecimiento en Europa, la estrategia más eficaz es, con diferencia, el aprovechamiento al máximo de los potenciales de empleo existentes. Esto solo

podrá lograrse si se aplica una política de crecimiento selectiva y se impulsa un empleo de calidad sujeto al régimen de seguridad social.

— Los esfuerzos por incrementar las tasas de actividad entre las personas mayores, consistentes principalmente en intervenir en los sistemas de previsión de la vejez y que conducen a un empeoramiento de las condiciones de acceso y de los derechos a prestaciones (por ejemplo, las propuestas de aumentar la edad legal de jubilación), no aportan una respuesta adecuada al envejecimiento de la sociedad.

— No son las relaciones demográficas (entre personas mayores y personas en edad de trabajar) las que determinan las futuras necesidades de financiación de las pensiones; la evolución de la tasa de dependencia económica, es decir, la proporción entre los perceptores de prestaciones y la población ocupada, es fundamental también a este respecto.

— Si en las próximas décadas se consigue mejorar notablemente en toda la UE la integración laboral de las personas en edad de trabajar, se logrará contener el aumento de la tasa de dependencia económica dentro de unos límites aceptables.

1.3 El aprovechamiento de los potenciales de ocupación disponibles exige aplicar a gran escala una política que fomente las oportunidades de participación. Comprende, entre otras cosas, la adaptación del mundo laboral a la edad de la fuerza de trabajo, la ampliación de la formación inicial y continua, la creación de puestos de trabajo productivos y de alta calidad, la consolidación de sistemas de seguridad social eficientes y medidas de amplio alcance para compatibilizar la vida laboral y familiar.

1.4 La evolución demográfica entraña también oportunidades para la economía y el empleo. Por una parte, las personas mayores adquieren cada vez más importancia como consumidores, lo que también crea posibilidades de empleo para otros grupos de edad. Por otra, el envejecimiento de la sociedad ofrece asimismo un potencial de empleo considerable en el lado de la oferta.

- La cantidad y calidad de los empleos que se crean gracias al «potencial económico de la tercera edad» dependerán definitivamente de la manera en que se configure la «economía de los mayores» mediante una política activa de prestación de servicios.

- Todo dependerá -en particular, en el sector de los servicios de salud y asistencia, pero también en otros sectores- de que la demanda creciente se asuma como una oportunidad para ofrecer empleos en condiciones de trabajo decentes y con una mejor retribución, así como para modernizar y profesionalizar los perfiles de cualificación.

1.5 Quien quiera que las personas se jubilen más tarde tendrá que asegurar que puedan trabajar durante más tiempo. Esto implica crear puestos de trabajo y configurarlos de tal manera que las personas puedan seguir trabajando hasta la edad de jubilación legal. Ello requiere que tenga lugar la correspondiente transformación para adaptar el mundo laboral al envejecimiento.

- No se trata, en este sentido, de adaptar los puestos de trabajo específicamente a los trabajadores mayores, sino de organizar el trabajo de tal manera que pueda ser compatible con el proceso de envejecimiento en todas las etapas de la carrera profesional.

- Ello hará necesario adoptar un conjunto de medidas concretas que permitan que las personas de todos los grupos de edad tengan realmente posibilidades de encontrar un empleo y desempeñarlo durante mucho tiempo.

- Hay que adaptar las condiciones laborales y el entorno de trabajo a la mano de obra de las más distintas edades. Debe lucharse contra la discriminación y los clichés negativos sobre los trabajadores de más edad.

- En todas las medidas desempeñará un papel la responsabilidad del sector público y de las empresas, pero también será clave que los individuos se muestren dispuestos a seguir trabajando más tiempo, incluida la disposición a participar en acciones de aprendizaje permanente y prevención sanitaria.

1.6 Es necesario llevar a cabo una adaptación general del mundo de trabajo y para ello revestirán una importancia particular los interlocutores sociales de todos los niveles. En el punto

6.5 del presente dictamen el CESE presenta un paquete de propuestas concretas para lograr un mundo laboral adaptado al envejecimiento. Con todo, está claro que esto no debe dar lugar ni a una mayor presión sobre las personas mayores ni a la miseria para las personas que ya no puedan continuar trabajando.

## 2. Introducción

2.1 El CESE se ha pronunciado ya en numerosas ocasiones acerca de las tendencias demográficas y ha subrayado, entre otras cosas, que los retos que plantea el envejecimiento de la sociedad para el mercado de trabajo exigen estrategias integradas. A tal fin ha examinado también en diferentes contextos la situación de los trabajadores de más edad en el mercado de trabajo, así como las oportunidades y necesidades que presenta el mayor aprovechamiento del potencial ocupacional de las personas mayores y de otros grupos prioritarios en el mercado de trabajo<sup>(1)</sup>.

2.2 En cuanto a las repercusiones del cambio demográfico en las pensiones, el CESE ha afirmado recientemente de forma muy clara que los tan cacareados sistemas de pensiones privados de capitalización son una respuesta insuficiente al envejecimiento de la sociedad<sup>(2)</sup>. No permiten ahorrar costes ni reducir los riesgos. Además, no daría lugar a un ahorro de costes, sino por lo general a un aumento, o en el mejor de los casos, una redistribución de los costes, y no aportarían mayor seguridad, sino una dependencia respecto de los mercados de capitales y, con ello, riesgos mucho mayores para los regímenes de pensiones. El CESE se ha mostrado también muy escéptico con respecto a la cuestión de si el incremento de la edad legal de jubilación contribuye de forma razonable a superar los retos demográficos. De lo que debe tratarse, sobre todo, es de aproximar la edad de jubilación efectiva a la edad legal de jubilación vigente.

2.3 A la luz de los cambios demográficos pronosticados (estabilización o disminución del número de personas en edad de trabajar), el CESE ha señalado en diversas ocasiones que la manera principal de afrontar los desafíos demográficos en una sociedad que envejece es aplicar una política de crecimiento selectivo e impulsar un empleo de calidad sujeto al régimen de seguridad social. Esto se refiere tanto a las personas mayores como a los jóvenes. De ello dependerá también la posibilidad de garantizar las pensiones a largo plazo. Por lo tanto, el mejor seguro para el sistema de pensiones es el pleno empleo y un nivel bueno de ingresos.

2.4 A este respecto, el CESE siempre ha subrayado la necesidad de aprovechar todo el potencial de empleo aún no explotado (mujeres con hijos, jóvenes, alumnos que abandonan los estudios, personas de baja cualificación, discapacitados y personas con problemas de salud, etc.) y ha exhortado al respecto a la movilización del potencial de las personas de más

<sup>(1)</sup> Dictámenes del CESE sobre los temas siguientes: «La situación de los trabajadores de más edad», (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14120>); «Empleo para las categorías prioritarias (Estrategia de Lisboa)» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14141>); «Estrategias/Retrasar la edad de salida del mercado de trabajo» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14156>).

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Libro Verde – En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14892>).

edad. Ha lamentado también que la participación de las personas de más edad en el mercado de trabajo, a pesar del aumento significativo del empleo en los diez últimos años, haya quedado muy por debajo de los objetivos europeos previstos.

2.5 El CESE ha examinado igualmente ámbitos que superan el marco del mercado de trabajo y que son importantes para la evolución demográfica en Europa (por ejemplo, la política familiar y la natalidad, la migración y la integración, las relaciones entre generaciones, etc.)<sup>(3)</sup>. En el presente dictamen exploratorio no se abordarán ya por separado estas cuestiones. En su lugar, y teniendo en cuenta la solicitud de la próxima Presidencia polaca del Consejo, en el presente dictamen se tratarán los siguientes aspectos de las políticas de empleo y de mercado laboral.

- a) el aprovechamiento coherente de los potenciales de empleo existentes en todos los grupos de edad en un mercado de trabajo integrador;
- b) las oportunidades y necesidades que plantea el mayor aprovechamiento del potencial ocupacional de las personas mayores y su importancia creciente como consumidores en el conjunto de la economía;
- c) los elementos clave de una reforma necesaria a fin de lograr un mundo laboral adaptado al envejecimiento.

2.6 El CESE considera que, si bien la aplicación del paquete de políticas propuesto en el presente dictamen es principalmente responsabilidad de los Estados miembros, estos también pueden beneficiarse de la cooperación a nivel europeo. Por lo tanto, el CESE insta a los Estados miembros a que refuerzen la cooperación entre el grupo de expertos en problemas demográficos de la Comisión Europea, el Comité de Empleo y el Comité de Protección Social, para garantizar que el trabajo de estos dos comités se siga beneficiando de forma permanente de los conocimientos especializados sobre las tendencias demográficas, los análisis y las mejores prácticas nacionales encaminadas a integrar de manera efectiva a las personas de todas las edades -en particular, las personas mayores- en el mercado de trabajo.

### **3. Mayor integración en la vida activa: la respuesta esencial al envejecimiento de la población**

3.1 En las próximas décadas se producirá en todos los Estados miembros de la UE un notable incremento del número de personas mayores. Al mismo tiempo, en promedio, en toda la UE se pronostica una disminución del número de personas en edad de trabajar. Ambos fenómenos hacen prever un claro incremento de la tasa de dependencia demográfica<sup>(4)</sup>, que, según las proyecciones sobre la población de EUROSTAT, llegará prácticamente a duplicarse en el año 2050 en toda la UE, pasando del 26 % actual al 50 %.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El papel de la política familiar en el cambio demográfico: compartir las mejores prácticas entre los Estados miembros» (<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.14900>)

<sup>(4)</sup> Número de personas mayores de 65 años en relación con el número de personas en edad de trabajar entre 15 y 64 años.

3.2 Este alto incremento de la proporción de personas mayores se asocia a menudo, irreflexivamente, a un incremento proporcional de la carga que deberán soportar los sistemas sociales, y se llega también a la conclusión de que los actuales sistemas de pensiones ya no son sostenibles. Sin embargo, las proporciones puramente demográficas no reflejan apenas las circunstancias económicas reales. Por ejemplo, desde el punto de vista de la financiación del Estado de bienestar lo esencial no es la tasa de dependencia demográfica, sino la **tasa de dependencia económica**, es decir, el número de pensionistas, beneficiarios de prestaciones por incapacidad laboral parcial y desempleados en proporción con el número de personas ocupadas que, con sus cotizaciones e impuestos, financian las transferencias. Por otra parte, también el incremento de la productividad del trabajo en el conjunto de la economía tiene una importancia decisiva, ya que permite aumentar «la porción de la tarta» que puede repartirse entre la población activa y la población pasiva.

3.3 La utilización engañosa de la tasa de dependencia demográfica y la frecuente equiparación del número de personas en edad de trabajar con el de personas ocupadas pasan por alto la realidad y desvían la atención de los planteamientos que pueden aportar soluciones. En efecto, la dependencia económica es actualmente más de dos veces mayor que la proporción puramente demográfica entre las personas de más de 65 años de edad y las personas que están en edad de trabajar. La causa principal es que no todas las personas en edad de trabajar, ni mucho menos, tienen un puesto de trabajo:

- más de 23 millones de personas están desempleadas actualmente en toda la UE;
- muchas personas en edad de trabajar ya son pensionistas, sobre todo por motivos de salud,
- o no están integradas, por diferentes motivos, en la vida activa (por estar formándose, por tener a personas a cargo, por dedicarse a labores del hogar, etc.),
- además, también hay muchos casos de personas discapacitadas que encuentran obstáculos para participar en el mercado de trabajo, incluida la discriminación y la falta de adaptación a las necesidades especiales.

3.4 La idea fundamental de la tasa de dependencia económica consiste en que no hay que atender únicamente a la edad, sino sobre todo a la evolución del mercado de trabajo como parámetro esencial para evaluar las repercusiones de los cambios demográficos en un país<sup>(5)</sup>. En este contexto, el CESE considera sumamente importante hacer hincapié en la relación existente entre la evolución del mercado de trabajo y la evolución de la dependencia económica, a fin de dar con las respuestas correctas al desafío demográfico.

<sup>(5)</sup> Esta relación se ilustra con ayuda de la fórmula de cálculo de la tasa de dependencia de AK-Wien: En este modelo, la referencia al número de pensionistas y parados en relación con el número de personas activas (tasa de dependencia económica) expresa gráficamente la gran influencia que tienen los diferentes escenarios del mercado de trabajo (por ejemplo, las tasas de empleo) en relación con los desafíos demográficos, y ofrece, en relación con una serie de factores económicos reales determinantes, una visión mucho más realista que la simple proporción entre el número de personas de más de 65 años de edad y el de personas de 16 a 64 años de edad (tasa de dependencia demográfica).

3.5 En efecto, aunque se diera realmente el grado de envejecimiento que se pronostica actualmente, la tasa de dependencia económica puede evolucionar en el futuro de muy distintas maneras en función de la evolución del mercado de trabajo: si en las próximas décadas se consigue mejorar en toda la UE la integración laboral de las personas en edad de trabajar (incremento de las tasas de empleo hasta el nivel actual de los Estados miembros mejor situados), pese al obvio envejecimiento de la sociedad se logrará contener el aumento de la tasa de dependencia económica dentro de unos límites superables<sup>(6)</sup>.

3.6 En este sentido, la Comisión Europea hace años que constató también que, en última instancia, lo fundamental para superar los desafíos demográficos no es tanto la edad como la situación laboral de las personas en edad de trabajar.

*«La población activa es de hecho muy inferior al grupo de edad entre 15 y 64 años. (...) Esto ofrece un margen considerable para aumentar el empleo en la mayor parte de los Estados miembros y, por consiguiente, una oportunidad para establecer un equilibrio mucho más favorable entre la población activa y las personas mayores jubiladas. (...) Se pone así de manifiesto la importancia de aumentar los niveles de empleo en la UE. No cabe duda de que se trata de la estrategia más eficaz para que los países se preparen para el envejecimiento de su población. (7)»*

3.7 Por consiguiente, también en opinión de la Comisión, la estrategia más eficaz por lo que respecta al envejecimiento en Europa es, con diferencia, el aprovechamiento de los potenciales de empleo existentes. Es obvio que, al mismo tiempo, es fundamental continuar mejorando la productividad del trabajo para seguir garantizando un nivel de vida elevado. Si se conjugan estos dos requisitos, está claro que la respuesta central al desafío demográfico ha de pasar necesariamente por una política de crecimiento selectiva y un aumento del empleo. En la mayor parte de los Estados miembros se dispone en principio del potencial necesario de mano de obra. Se trata ante todo de impulsar y acompañar adecuadamente el proceso de integración en el mercado de trabajo.

3.8 La necesidad de aprovechar los potenciales de empleo existentes no se limita, sin embargo, a los trabajadores de más edad, sino que abarca todos los grupos de edad. Para ello es preciso redoblar los esfuerzos a fin de mejorar las oportunidades laborales de todos los grupos de personas desfavorecidos en el mercado de trabajo. A este respecto, el CESE ya ha señalado en diversas ocasiones que para afrontar el cambio demográfico es necesario un planteamiento global que aborde numerosos aspectos económicos, sociales y políticos y que la inmigración legal también puede ser parte de la respuesta<sup>(8)</sup>.

(6) Ejemplo de Austria: tasa de dependencia demográfica en el año 2008: 25 % con una tasa de dependencia económica del 61%; proyección de las tasas de dependencia para el año 2050 partiendo de la situación del mercado de trabajo danés (tasa de participación). Mientras que la tasa de dependencia económica subiría moderadamente del 61 % en 2008 al 72 % en 2050, la tasa de dependencia demográfica prácticamente se duplicaría, llegando al 48 %.

(7) Demography Report 2008 (SEC(2008) 2911, p.133).

(8) Véase, entre otros, el Dictamen del CESE sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico» (ponente: Sr. Pariza Castaños) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en-soc-opinions.14361>.

3.9 Para el CESE es evidente que el aprovechamiento de los potenciales de empleo disponibles exige aplicar de forma coherente una política y una práctica empresarial que fomenten las oportunidades de participación:

- prevenir el desempleo y la exclusión precisamente de las personas de más edad en época de recesión (mediante las correspondientes políticas anticíclicas para estimular la demanda);
- facilitar más y mejores oportunidades de acceso al mercado de trabajo y perspectivas de empleo para los jóvenes y las personas con dificultades para encontrar trabajo;
- asegurar una formación inicial y continua general, inclusive a lo largo de la vida profesional (por ejemplo, con períodos de excedencia para formación legalmente estipulados);
- reducir las tasas de invalidez mediante medidas de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en las empresas y fuera de ellas; medidas globales de promoción de la salud y de la prevención y rehabilitación;
- derribar las barreras que impiden el empleo de las personas con discapacidad creando puestos de trabajo más integradores, por ejemplo mediante una mejor accesibilidad física, la facilitación del acceso a las tecnologías de la información y los sistemas flexibles de trabajo, que cuenten, de ser posible, con financiación pública cuando sea necesario;
- aumentar claramente los esfuerzos en favor de la conciliación de vida laboral y familiar y equilibrar el reparto de las cargas familiares dentro de la pareja.

3.10 En este contexto, en marzo de 2010 los interlocutores sociales europeos alcanzaron un acuerdo autónomo que contiene tanto propuestas de medidas de los interlocutores sociales nacionales como recomendaciones a las autoridades nacionales<sup>(9)</sup>.

3.11 Esto implica también, no obstante, el aumento de la tasa de participación de las personas de más edad en el mercado de trabajo mediante la creación de más y mejores puestos de trabajo e impulsar una transformación constante para adaptar el mundo del trabajo al envejecimiento. Con todo, está claro que esto no debe dar lugar ni a una mayor presión sobre las personas mayores ni a la miseria para las personas que ya no puedan continuar trabajando. Jubilarse es un derecho reconocido por los convenios de la OIT<sup>(10)</sup> y las pensiones deben permitir a sus beneficiarios una vida decente.

(9) Interlocutores sociales europeos: «Framework Agreement on Inclusive Labour Markets», marzo de 2010. Véanse otros documentos relacionados en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=89&newsId=744&furtherNews=yes>

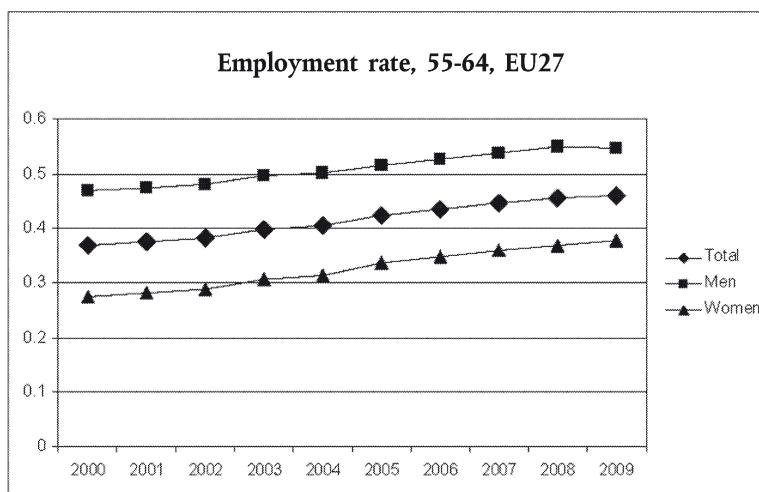
(10) El Convenio C128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes indica los 65 años como edad límite para la vida laboral.

#### 4. Situación de las personas de más edad en el mercado de trabajo de la UE: inventario

4.1 El potencial de empleo de los trabajadores de más edad (55-64 años) siempre ha estado y sigue estando infráutilizado en toda la UE. El gráfico 1 muestra que, partiendo de un nivel muy bajo, en el periodo de la Estrategia de Lisboa se han conseguido avances significativos: las tasas de empleo de las personas mayores han aumentado casi 10 puntos porcentuales.

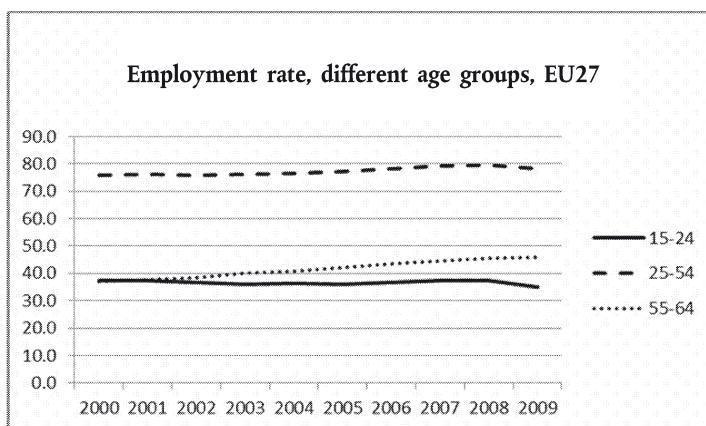
4.2 Sin embargo, el objetivo establecido para 2010 (50 %) dista mucho de haberse cumplido. Los avances han sido algo mayores entre las mujeres que entre los hombres. No obstante, sigue habiendo una gran diferencia entre ambos sexos: también al final del período, la proporción de mujeres activas de 55 a 64 años de edad no superaba un tercio (véase el gráfico 1).

Gráfico 1:



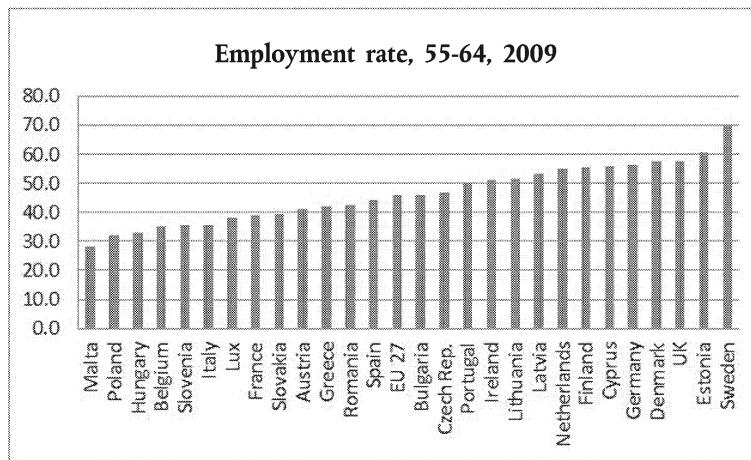
4.3 También es instructiva la comparación con la evolución del empleo en otros grupos de edad. Partiendo del mismo nivel, el empleo de las personas de más edad se ha incrementado mientras que ha caído el de los jóvenes (gráfico 2). Esto último se explica primordialmente por la ampliación de la etapa educativa. No obstante, en 2009, año de crisis, queda patente que el empleo disminuyó considerablemente en el grupo de los jóvenes. Esto marca una diferencia con crisis anteriores, que «se superaban» sobre todo en detrimento del empleo de los trabajadores de más edad. Este hecho pone de manifiesto que el problema de un segmento de la población (en este caso, las personas de más edad) no puede solucionarse perjudicando a otros grupos (los jóvenes).

Gráfico 2:



4.4 El gráfico 3 muestra que existen grandes diferencias entre los Estados miembros de la UE: en Suecia trabaja el 70 % de las personas mayores (lo que, en conjunto, se corresponde con el objetivo de Lisboa para el empleo). En cambio, en otros países sólo trabaja un tercio de las personas que tienen entre 55 y 64 años de edad. Cabe destacar los buenos resultados de los tres países nórdicos (Suecia, Dinamarca y Finlandia). Por lo demás, sin embargo, no es posible establecer ninguna relación con los tipos clásicos de sistemas de Estado del bienestar en Europa. Parece que las altas tasas de empleo entre las personas de más edad son compatibles con diversas estructuras institucionales. En cualquier caso, las diferencias esbozadas permiten adivinar qué potenciales de empleo quedan aún por aprovechar en Europa.

Gráfico 3:



4.5 Con respecto al desempleo, a primera vista la situación de las personas mayores no parece más dramática que la del promedio de la población. Así, por ejemplo, la tasa de desempleo entre las personas de más edad es, en la UE y en muchos países, un poco más baja que la tasa general. Pero esto es solo la otra cara de la moneda de la alarmante tasa de desempleo juvenil. No obstante, cabe señalar que estas cifras también se explican por el hecho de que muchas personas mayores no activas, pero en condiciones de trabajar, no están registradas como desempleadas, sino que se hallan «aparcadas» en «sistemas de acogida».

4.6 El riesgo de desempleo de larga duración es dramático, sin embargo, entre los mayores y se incrementa exponencialmente con la edad. Muchas veces, cuando los mayores se quedan en paro, ya no vuelven a trabajar hasta el final de su vida activa. Si entre los jóvenes en torno a un cuarto sigue sin empleo al cabo de más de un año, este porcentaje aumenta con la edad y, entre los trabajadores de más edad (55-64 años), llega casi al 50 % por término medio en la UE.

## 5. Aprovechar el potencial de empleo de una sociedad que envejece: trabajo para y por las personas de más edad

5.1 La evolución demográfica entraña también oportunidades para la economía y el empleo. Por una parte, las personas de más edad se convierten en consumidores, lo que también crea posibilidades de empleo para otros grupos de edad. Por otra parte, el envejecimiento de la sociedad ofrece también un potencial de empleo considerable por el lado de la oferta. En ambos casos, estos procesos naturales y conformes a las leyes de mercado deberán contar con un acompañamiento y un apoyo político e institucional.

5.2 Las sociedades cuya población tiene una vida más larga ofrecen amplias posibilidades para desarrollar nuevos productos y servicios. Numerosos sectores pueden aprovechar las ventajas de este «mercado de la tercera edad». Estos van desde la construcción y la vivienda a los servicios sociales y de salud, pasando por los servicios relacionados con la calidad de vida (cultura, ocio, turismo, deporte, medios de comunicación, telecomunicaciones).

5.3 Los jóvenes y los mayores se diferencian en sus patrones de consumo y ahorro. El desplazamiento de la demanda inducido por esta circunstancia tendrá también repercusiones en las

futuras estructuras de la producción y el empleo. Por ejemplo, cabe esperar que la evolución demográfica refuerce la tendencia (ya de por sí marcada) hacia una sociedad de servicios. Junto a otros sectores, los servicios de salud y de asistencia, entre otros, crecerán de manera proporcionalmente más rápida. Estas transformaciones sectoriales se solaparán con otras causadas por otros motivos (piénsese, por ejemplo, en la transición a una economía verde). Aunque el mercado se adaptará en parte a los cambios en la demanda, en algunos ámbitos –sobre todo en la política activa del mercado de trabajo– seguirá existiendo margen para la intervención política –responsable de dar forma y dirección–, por ejemplo en lo concerniente a cualificaciones, información y mediación de empleo por parte de las instituciones del mercado de trabajo.

5.4 La cantidad y calidad de los empleos que se creen gracias al «potencial económico de la tercera edad» dependerán decisivamente de la manera en que se configure la «economía de los mayores» mediante una política activa de prestación de servicios. En particular en el sector de los servicios de salud y de asistencia, pero también en los sectores del turismo y el ocio, todo dependerá de que la creciente demanda se asuma como una oportunidad para ofrecer empleos en condiciones de trabajo decentes y con una mejor retribución, así como para modernizar y profesionalizar los perfiles de cualificación. Para motivar a más personas a que opten por un empleo en el sector sanitario, asistencial y social, es preciso que el puesto de trabajo siga siendo atractivo durante toda la carrera profesional.

5.5 La profesionalización de los servicios sociales podrá ser también un instrumento para alcanzar los objetivos de igualdad ambicionados. Una oferta de servicios sociales bien estructurada (plazas de acogida para los niños, ofertas en el sector de la asistencia) contribuye a descargar a los cuidadores (en su mayoría mujeres) y les permite aprovechar plenamente sus cualificaciones en el mercado de trabajo.

5.6 Las inversiones en servicios sociales contribuyen no solo a crear nuevos puestos de trabajo, sino también a reactivar la economía regional. Una garantía amplia de acceso a servicios de calidad asequibles abre nuevos potenciales de empleo. A este respecto también son importantes las iniciativas en el sector sin ánimo de lucro, en particular en la economía social. A los municipios les incumbe un papel especial, ya que no solo son los principales responsables de los servicios sociales, sino que también conocen las necesidades y las condiciones in situ. Sin

embargo, el problema principal es que la mayor parte de los municipios carece de los recursos financieros necesarios para poder poner a disposición de los ciudadanos las ofertas que se necesitan.

5.7 Por el lado de la oferta, también cabe señalar que los trabajadores jóvenes y los de más edad no pueden intercambiarse con facilidad: mientras que, por término medio, la capacidad de aprendizaje de los jóvenes es más flexible, los mayores aportan más experiencia. Incluso cuando la productividad del individuo se vea reducida en algunos aspectos (por ejemplo, la capacidad de rendimiento físico), esta reducción puede compensarse mediante cambios en la organización del trabajo, una formación continua adecuada, medidas de prevención sanitaria y una aplicación más eficaz de las tecnologías relacionadas con el trabajo.

5.8 La transformación sectorial hacia los servicios puede incluso dar lugar a una mejora de la situación de los mayores: en muchos sectores la tendencia es a recurrir en menor medida al esfuerzo físico, mientras que aumenta la importancia de las competencias sociales. Por consiguiente, las empresas no deberían solo apostar por los empleados más jóvenes. La productividad de una empresa no es igual a la suma de la productividad de cada uno de los trabajadores. El mantenimiento de los conocimientos técnicos adquiridos en relación con la gestión de los conocimientos y la estructura organizativa dentro de las empresas es a menudo más importante que la productividad individual. A este respecto, revisten una importancia especial las medidas de profesionalización en el sector de la consultoría, la tutoría y el asesoramiento individual. A fin de cuentas, se trata de que las empresas integren oportunamente los cambios demográficos en su política de desarrollo del personal y aprovechen una combinación óptima de los puntos fuertes de los trabajadores de diferentes edades.

## 6. Adaptación del mundo del trabajo a la edad

6.1 Quien quiera que las personas se jubilen más tarde tendrá que velar también por que puedan trabajar durante más tiempo. Esto implica crear puestos de trabajo y configurarlos de tal manera que más personas puedan seguir trabajando hasta la edad de jubilación legal. No se trata, a este respecto, de crear y adaptar los puestos de trabajo de manera específica para los trabajadores de más edad, sino de que durante toda la carrera profesional el trabajo se organice de tal manera que se eviten desde el principio los riesgos o efectos nocivos para la salud. De eso se beneficiarán los trabajadores de cualquier edad.

6.2 Aunque está claro que para mantener la empleabilidad también desempeña un papel importante la responsabilidad personal del trabajador, cabe señalar que las principales causas del abandono prematuro de la vida activa son el deterioro de la salud debido a las malas condiciones físicas y psíquicas de trabajo, los elevados ritmos de trabajo, los despidos anticipados de trabajadores mayores, así como la falta de formación continua y de oportunidades de (nueva) colocación. A ello se añade que nuevas formas de organización del trabajo limitan cada vez más las posibilidades de recolocación de las personas de más edad en áreas menos exigentes de la empresa.

6.3 Para elevar el nivel de empleo de las personas de más edad, sin embargo, no basta con preservarlas sanas y en condiciones de trabajar, y hacerlas atractivas para los empresarios. También los puestos disponibles deben resultar más atractivos para las personas mayores. Por consiguiente, la calidad del empleo contribuye considerablemente a que los trabajadores de más edad regresen a su profesión en el mercado de trabajo o se mantengan en su empleo.

6.4 Sólo una política deliberada de «envejecimiento activo» con amplias posibilidades de participación en la formación permanente puede conducir a un aumento duradero de la tasa de ocupación de las personas mayores. En este contexto, la cuestión central es la siguiente: ¿qué medidas son necesarias para que las personas de más edad también tengan oportunidades reales de encontrar un empleo y desempeñarlo a largo plazo?

6.5 En este sentido, el CESE entiende que un cambio consecuente en favor de un mundo laboral acorde con la edad debe ser fruto de todo un abanico de medidas, que incluyan los elementos básicos siguientes:

- medidas para crear nuevos puestos de trabajo acordes con la edad y estabilizar el empleo de los trabajadores de más edad (medidas para evitar el despido prematuro de estos trabajadores, así como conceptos innovadores para recolocar a las personas mayores en áreas menos exigentes de la empresa);
- una política laboral ofensiva encaminada a reintegrar a los parados de más edad en la vida activa y reducir el riesgo de desempleo de larga duración; esto implica también asignar la financiación adecuada a la política activa de mercado de trabajo;
- asesoramiento general y acompañamiento de las personas que buscan empleo, prestación de ayuda a través de una mediación personalizada (entre otras medidas, empleo subvencionado, ayudas a la integración, proyectos sociales de interés general) y medidas de prevención y rehabilitación para una reintegración duradera;
- medidas encaminadas a permitir una permanencia más prolongada en la vida activa desde el punto de vista físico y psíquico. En primer lugar, reduciendo la presión en pos del rendimiento en las empresas y adaptando las condiciones laborales en función de la edad (por ejemplo, con incentivos para aumentar la protección de los trabajadores y de la salud y la promoción de programas empresariales de fomento de la salud), teniendo en cuenta que la naturaleza peligrosa o penosa del puesto de trabajo puede constituir un tope;
- medidas para mejorar la capacidad integradora de los mercados de trabajo para las personas mayores con discapacidad, por ejemplo mediante adaptaciones que puedan mejorar la accesibilidad física y el uso de las tecnologías de la información;
- medidas para que los individuos se muestren dispuestos a seguir trabajando más tiempo, incluida la disposición a participar en acciones de aprendizaje permanente y de prevención sanitaria;

- desarrollo de modelos de trabajo negociados por los interlocutores sociales a escala interprofesional y sectorial que favorezcan la salud a lo largo de toda la carrera profesional (por ejemplo, años sabáticos, excedencias para formación);
- medidas de organización interna, convenios reguladores y normas legales que garanticen una mayor participación de las personas de más edad en la formación continua (incentivos para contrarrestar la escasa participación en los programas de formación de las empresas, sobre todo de los trabajadores con escasa cualificación; aseguramiento de los recursos financieros necesarios para la ofensiva de cualificación dirigida a los mayores de 40 años; mejora del marco jurídico en materia de excedencias para formación);
- medidas de concienciación en favor de los trabajadores de más edad (reconocimiento del valor de la experiencia y de la transmisión a los jóvenes de los conocimientos adquiridos en la vida laboral);
- campañas de sensibilización social para erradicar los estereotipos y prejuicios sobre los trabajadores de más edad y dotar de valor positivo al concepto de «envejecimiento»; debe lucharse contra la discriminación relacionada con la edad y los clichés negativos sobre los trabajadores de más edad;
- asesoramiento y apoyo a las empresas, especialmente a las PYME, para que planifiquen con la suficiente antelación sus recursos humanos y desarrollen una organización del trabajo acorde con la edad y el envejecimiento;
- creación de incentivos adecuados para integrar en el empleo a las personas de más edad y mantenerlas en sus puestos de trabajo sin que ello suponga un falseamiento de la competencia;
- introducción de incentivos socialmente aceptables a fin de mantener la actividad laboral durante más tiempo en el marco de las disposiciones legislativas vigentes sobre la edad de jubilación para todos los que busquen empleo y puedan trabajar;
- cuando sea posible o deseable, elaboración de modelos más innovadores y atractivos para facilitar la transición de la vida activa a la jubilación dentro del sistema legal de pensiones (por ejemplo, impulsando el perfeccionamiento de modelos de jubilación parcial).

6.6 La promoción de una vida laboral más larga requiere, en cualquier caso, una responsabilidad compartida y el esfuerzo del Estado, los empresarios y los propios trabajadores. La responsabilidad ha de ser debidamente asumida por todas las partes. Los interlocutores sociales tienen una importancia particular en todas las medidas. En cualquier caso, tanto en los Estados nórdicos como en otros Estados miembros existen modelos exitosos que ilustran -en el nivel de la negociación colectiva y la empresa- cómo, con la participación de los interlocutores sociales, se pueden abrir vías socialmente aceptables para lograr un mercado de trabajo eficiente para las personas de más edad, así como un alto grado de empleabilidad y actividad laboral entre las personas mayores.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales» (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 318/02)

**Ponente: Laure BATUT**

El 24 de enero de 2011, 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 tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales» (Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 136 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

**1.1** Las desigualdades de acceso a la tecnología digital constituyen una prolongación de las desigualdades económicas y sociales: es urgente desarrollar el crecimiento y el empleo y salir de la crisis en mejores condiciones.

**1.2** Para TODO ciudadano, apropiarse de forma crítica de los contenidos de todos los soportes de comunicación significa: 1) estar conectado; 2) saber manejar los equipos; 3) sentirse cómodo con la tecnología; 4) tener formación sobre su uso; 5) participar en el mundo digital.

**1.3** La inclusión digital debe obedecer a un enfoque de conjunto y garantizar la emancipación de todos los ciudadanos, independientemente de su situación en la sociedad, a través de la tecnología digital. El CESE estima que la Unión y los Estados miembros deberían garantizar la accesibilidad del hecho digital mediante el aprendizaje permanente de las competencias digitales para ejercer un empleo o para uno mismo, así como para la ciudadanía.

**1.4** El acceso a la infraestructura y a los equipos debe considerarse un derecho fundamental.

**1.5** El CESE expresa el deseo de que las autoridades europeas, nacionales y locales insten a las estructuras de diálogo existentes a reunirse con los representantes de la sociedad civil organizada para identificar mejor sus necesidades reales.

**1.6** La calidad, la innovación, la transparencia y la accesibilidad que cabe esperar de los servicios de interés general (SIG) de las administraciones en Europa y en los Estados miembros constituyen la base misma de la inclusión digital.

**1.7** Dado que el fenómeno de la tecnología digital afecta de manera muy amplia a las sociedades<sup>(1)</sup> y que el 30 % de los hogares todavía no estaba conectado a Internet en 2010<sup>(2)</sup>, el CESE estima que el papel de la Unión debe servir de impulso y

orientación, para ofrecer a los ciudadanos igualdad de oportunidades, y que podría dar a los Estados miembros desde ahora un planteamiento integrado en la materia que incluya la exigencia de seguridad, para proteger las prácticas y los datos. El CESE preconiza la coordinación entre la Unión y los Estados miembros para la inclusión digital de:

- las personas de edad avanzada, con el fin de:
  - aprovechar el «Año Europeo del Envejecimiento Activo» (2012) para que la UE revalorice el papel de enlace entre generaciones que desempeñan las TIC para el mantenimiento en activo de los menos ancianos, y contra el aislamiento y en favor del mantenimiento de la calidad de vida de los más ancianos;
  - guiar a estas personas en el aprendizaje digital a través de cursos de formación y acompañamiento local;
  - tener objetivos en materia de equipos y programas informáticos accesibles, a fin de despertar el interés y después la necesidad;
  - crear proyectos locales en torno a la sanidad electrónica, la reconstitución de una memoria colectiva (por ejemplo, de barrio), la autonomía y la reconquista del vínculo social;
- las personas con discapacidad, con el fin de:
  - promover a través de las TIC su participación en la sociedad sobre una base no discriminatoria, mediante la garantía de accesibilidad y la facilidad de uso de las mismas;
  - impulsar por parte de la Comisión la exigencia a la industria, los diseñadores y los constructores de un «diseño para todos», incluso imponiendo una cláusula de accesibilidad para los equipos y programas informáticos en los mercados de importación, y la adopción de medidas que exijan la difusión de la informática en el hogar, los transportes públicos y privados, la construcción, etc.

<sup>(1)</sup> DO C 116 de 20.4.2001, p. 30; DO C 77 de 31.3.2009, p. 60 y p. 63; DO C 175 de 28.7.2009, p. 92; DO C 317 de 23.12.2009, p. 84; DO C 128 de 18.5.2010, p. 69; DO C 255 de 22.9.2010, p. 116; DO C 48 de 15.2.2011, p. 72; DO C 54 de 19.2.2011, p. 58; DO C 107 de 6.4.2011, p. 44 y p. 58; DO C 218 de 23.7.2011, p. 130.

<sup>(2)</sup> Véase Eurostat-STAT10/193, 14.12.2010.

- las personas con bajos ingresos, con el fin de:
    - apoyar la producción de programas informáticos accesibles y adaptados a las necesidades de grupos minoritarios;
    - apoyar un servicio gratuito de Internet público en puntos neurálgicos de las ciudades y de sus barrios más desfavorecidos;
    - ofrecer la oportunidad de aprender y de adquirir cualificaciones para un empleo por medio del aprendizaje electrónico (*e-learning*);
    - facilitar el uso de datos abiertos 2.0 (*open data*) y el código abierto.
  - las personas sin una educación básica, con el fin de:
    - facilitar el acceso a ayudas públicas para el acompañamiento (locales, «expertos») a fin de no dejar a los interesados solos frente a la máquina;
    - exigir a los operadores unos costes asequibles para el uso del teléfono y de los medios de comunicación como soportes de formación;
    - promover el aspecto lúdico, que evita el desánimo; «*serious games*» (juegos serios), programas con un contenido que contribuya a la cualificación, y utilización de las redes sociales;
    - garantizar ayudas a los agentes locales.
  - las minorías, con el fin de:
    - apoyar los proyectos de solicitud en línea, multilingües y adaptados (por ejemplo, en materia de educación para la salud, de salud electrónica y aprendizaje electrónico) y
    - permitir su acceso a Internet en puntos públicos y gratuitos, al aprendizaje electrónico y a la escuela.
- 1.8 De un modo general, el CESE considera que conviene:
- integrar la inclusión digital (*mainstreaming*) en las políticas de la UE y de los Estados miembros;
  - completar rápidamente las infraestructuras de redes (regiones aisladas, banda ancha, etc.);
  - diseñar las políticas públicas de desarrollo de la cultura digital a escala europea, nacional y local, desde un principio, como integradoras y no discriminatorias;
  - favorecer el uso de material y programas desfasados recientemente;
  - movilizar los medios necesarios para garantizar la inclusión digital de las mujeres.

- 1.8.1 Para la financiación de las acciones:
  - favorecer la financiación del acceso universal por medio de subvenciones públicas nacionales y de fondos europeos;
  - desarrollar las inversiones, en particular de servicios dirigidos al público (FSE, FEDER), garantizar unos fondos presupuestarios para I+D equivalentes al 3 % del PIB europeo, y reducir los recortes de los presupuestos públicos;
  - asignar un fondo de reserva a este reto vital, para mantener los conocimientos y mitigar los efectos de las crisis;
  - inscribir el reto digital como prioridad (FSE) en las agendas de los entes locales y dotar a las organizaciones de la sociedad civil organizada de medios para ayudar al público electrónicamente excluido;
  - adaptar el principio de complementariedad para los Fondos Estructurales dedicados a la inclusión digital;
  - recurrir, si procede, a la emisión de obligaciones para las grandes obras de infraestructuras;
  - promover las colaboraciones público-privadas en un marco europeo adecuado;
  - favorecer el principio de un impuesto europeo sobre las transacciones financieras (ITF) y dedicar una parte a la inclusión digital;
  - promover la negociación entre las empresas del sector de los juegos comerciales (*commercial gaming*) y los agentes públicos (educación) para reutilizar en un segundo nivel y a menor coste las tecnologías que se hayan quedado desfasadas;
  - favorecer el desarrollo de la microfinanciación de proyectos de formación;
  - promover sistemas de ayuda directa a las personas para el acceso a las herramientas básicas (soporte físico y lógico);
  - realizar una evaluación de los progresos obtenidos en los cinco últimos años por el sector informático (puestos de trabajo creados) a fin de definir sus necesidades reales con los agentes interesados.
- 1.8.2 Para la adquisición de competencias:
  - crear un consejo sectorial con el cometido de establecer un marco de referencia europeo;
  - elaborar un marco de referencia europeo de las formaciones y los nuevos sectores profesionales de la tecnología digital y en torno a ella, y definir elementos útiles para la expedición de títulos reconocidos a escala europea;
  - crear un módulo europeo de aprendizaje con contenido multilingüe para la adquisición rápida de conocimientos y competencias con un fin cualificador;

- dar mayor visibilidad y remunerar mejor a los sectores digitales a través de este marco europeo y desarrollar el aprendizaje electrónico con vistas a una alta profesionalización (actualización de las profesiones de la informática), con el fin de aumentar el número de profesionales del sector digital y su recualificación;
- crear un «pasaporte europeo digital», obligatorio para crear una empresa.

**1.8.3 Para la seguridad de los grupos vulnerables ante el mundo digital:**

- definir contenidos básicos de Internet, sin dejarlo todo al mercado (UE y Estados miembros);
- definir normas «anticontaminación» de los sitios, enseñar ciberseguridad desde la escuela;
- garantizar que todos los sitios contengan elementos que puedan ayudar a la gente a recordar precauciones básicas de seguridad
- garantizar el establecimiento y el respeto de derechos de los usuarios de la red;
- y, a tal fin, establecer un Código de los derechos de los usuarios del sector digital, de conformidad con la Carta de los Derechos Fundamentales y con el artículo 9 del Tratado, que garantice al menos su libertad de expresión e información, el derecho a la protección de los datos privados, el derecho al olvido y el derecho a la protección de los menores.

**1.8.4 Para el acceso al trabajo:**

- fomentar el desarrollo del diálogo social y civil con las numerosas estructuras existentes sobre todos los puntos mencionados, para escuchar mejor las necesidades y transformar el sector digital en puestos de trabajo y en una oportunidad de desarrollo económico, social y personal;
- promover la formación de los trabajadores de las empresas en la tecnología digital, para que puedan mantenerse más tiempo en el empleo y para desarrollar la productividad de la empresa.

**1.8.5 Por lo que respecta a la educación inclusiva para todos, el CESE preconiza que la Unión se comprometa a:**

- fomentar la igualdad de acceso a una educación inclusiva en todas las escuelas;
- fomentar la inclusión digital del futuro desde la edad preescolar, sin discriminaciones;
- fomentar la formación digital de los padres y maestros, y el reajuste de las condiciones de trabajo de estos últimos;
- promover, para los alumnos, en particular aquellos que se encuentren en situación de fracaso escolar, la generalización de la práctica digital en la escuela, especialmente de forma lúdica<sup>(3)</sup>, encuadrada naturalmente por docentes

<sup>(3)</sup> Práctica denominada *edutainment* (entretenimiento educativo) en inglés.

y encaminada al empleo controlado de la imagen, lo cual requiere nuevas formas de aprendizaje y expresión, especialmente de forma lúdica (utilización de teléfonos inteligentes en la clase, juegos serios, tabletas, libro electrónico, redes sociales, etc.);

- fomentar el acceso generalizado al mercado de trabajo mediante la adquisición de unos conocimientos básicos generales y digitales sólidos.

## 2. Contexto

2.1 La Estrategia UE 2020 se fija como objetivo un crecimiento inteligente, sostenible e integrador para salir de la crisis. La «Agenda Digital para Europa»<sup>(4)</sup> resalta como obstáculos las carencias de capacitación digital, el riesgo de desconfianza hacia las redes y la ciberdelincuencia, ocasiones perdidas de superar retos sociales.

2.2 El CESE considera este objetivo primordial. Ningún ciudadano debería quedar excluido del mundo digital, siempre que ello le aporte en primer lugar los medios para su realización personal y, después, para participar en la vida social y emanciparse.<sup>(5)</sup>

## 3. Definiciones

### 3.1 Inclusión digital

Según la Declaración de RIGA<sup>(6)</sup>, la inclusión digital se refiere tanto a las tecnologías de la información como al uso que se hace de ellas para alcanzar objetivos más amplios de inclusión, mediante la participación de todos los individuos y comunidades en todos los aspectos de la sociedad de la información.

### 3.2 Destinatarios de las medidas

Para seleccionar a los ciudadanos que pueden beneficiarse de las ayudas que les están destinadas se les clasifica en grupos, pero la inclusión digital debe obedecer a un enfoque global. Desde el punto de vista humano, la inclusión comienza por no estigmatizar a las personas dividiéndolas en categorías; desde el punto de vista social, requiere una gestión colectiva y, desde el punto de vista industrial y comercial, pasa por un «diseño para todos» anticipado, desde la fase de proyecto hasta el final del ciclo de vida.

### 3.3 Cultura digital

Por defecto, la cultura digital es el medio, el instrumento sin el cual ya no se puede disfrutar de lo que antes era la cultura en sentido amplio, considerada como vínculo entre los ciudadanos. Sin este instrumento, las posibilidades de avanzar hacia los demás y hacia otros conocimientos disminuyen.

Cultura (alfabetización), capacitación e inclusión son indisociables y se corresponden con una definición holística y no discriminatoria de la inclusión digital para toda la sociedad.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 245 final/2; DO C 54 de 19.2.2011.

<sup>(5)</sup> UE, Declaración ministerial, Malmö, Suecia, 18 de noviembre de 2009.

<sup>(6)</sup> UE, Declaración ministerial «TIC para una sociedad inclusiva», Riga, Letonia, 11 de junio de 2006, punto 4.

3.3.1 Para estar incluido, se requieren unas condiciones previas:

- Estar conectado: la accesibilidad electrónica sigue siendo un aspecto primordial.
- Saber utilizar los equipos.
- Estar cómodo con la tecnología: estar formado, disponer de competencias digitales para utilizar todos los programas: Mac, Windows, Linux, Internet, GSM, etc.
- Apropiarse de la información para evaluar de forma crítica los contenidos de todos los soportes de comunicación, en el ejercicio de una ciudadanía activa.

3.3.2 Entre los excluidos del mundo digital se encuentran las personas mayores, las personas con discapacidad, en ocasiones las personas que cuidan a personas dependientes y las que tienen escasos ingresos o un bajo nivel de educación, aunque con matices: una parte de la población «mayor» está formada y utiliza Internet, pues lo conoce desde su aparición, y en algunos Estados miembros constituye un auténtico motor de la economía. El CESE estima que, a través del mundo digital, se debe garantizar la emancipación de todos, cualquiera que sea su situación en la sociedad, tanto mediante enfoques específicos como a través de un enfoque para todos, más barato e integrador.

3.3.3 El CESE considera que la inclusión digital dista mucho de ser estable y lineal. Las tecnologías evolucionan sin cesar, el trabajo se hace precario, se flexibiliza, las carreras se fragmentan. La exclusión electrónica se debe con frecuencia a una superposición de causas. La formación y la actualización de los conocimientos son factores básicos de la inclusión.

3.3.4 Esto afecta a empresas que sufren dificultades financieras o falta de competencias o de tiempo. En opinión del CESE, la inclusión digital debe efectuarse con anticipación, para hacer coincidir en la medida de lo posible la evolución de las TIC con la evolución de las causas de exclusión.

#### 3.4 Capacitación electrónica de los profesionales

La formación permanente es fundamental. Tras haber despertado auténtica pasión entre las generaciones jóvenes, la adquisición de cualificaciones electrónicas<sup>(7)</sup> adolece de una mala visibilidad de los sectores y de remuneraciones menos ventajosas. Es urgente volver a motivar a los futuros profesionales mejorando su estatuto, remuneraciones y condiciones de trabajo, para colmar las carencias de personal cualificado, con

<sup>(7)</sup> Según el INSEAD, «The school of the world», citado por la DG Industria, Sr. Richier, audiencia de 28 de marzo de 2011.

una formación adecuada, e incluir a las personas con dificultades. Los profesionales del sector digital arrastran tras de sí a los usuarios.

### 4. Los medios

#### 4.1 Un acceso universal

4.1.1 A fin de suprimir las disparidades de acceso a las TIC y fomentar la inclusión digital, la Unión introdujo en 2002 el servicio universal y los derechos de los usuarios en relación con las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas<sup>(8)</sup>. Solicitar una conexión a la red pública de comunicaciones debe significar disponer de un flujo de datos suficiente para tener un acceso operativo y asequible a Internet. No se trata de eliminar el mercado ni la competencia leal, sino de establecer un equilibrio entre los objetivos económicos y las necesidades sociales que es urgente satisfacer. Como el CESE ha recordado ya en varias ocasiones, el mercado no es un objetivo en sí mismo, sino que está al servicio de la mejora de la vida de los ciudadanos.

4.1.2 La calidad, la innovación, la transparencia y la accesibilidad que cabe esperar de los SIG en Europa y en los Estados miembros constituyen las bases mismas de la inclusión digital. Se trata de eficacia social y, por tanto, de duración, un elemento esencial de «eficiencia» inclusiva. Tal es la paradoja del reto de la inclusión digital: la eficacia social de los SIG y los servicios sociales de interés general (SSIG) de contexto, las acciones públicas, que requieren tiempo, serán los elementos esenciales de la eficiencia inclusiva, pero se trata de un ámbito en el que la rapidez es un dato vital. Corresponde a los poderes públicos resolver esta paradoja.

#### 4.2 Un acceso igual para todos

4.2.1 La cobertura de todo el territorio europeo por las redes, el desarrollo de la banda ancha de frecuencias que favorece un elevado flujo de datos y la utilización del dividendo digital<sup>(9)</sup> deberían concluirse pronto para garantizar el servicio universal.

4.2.2 Ahora bien, se observa que persisten las desigualdades de acceso y utilización de las TIC, que son reflejo de desigualdades económicas y sociales preexistentes. Los ciudadanos incluidos electrónicamente son a menudo los que disponen de medios para adquirir la logística y las competencias necesarias.

### 5. Adquisición de competencias digitales de base

#### La alfabetización digital

La confluencia de los tres conceptos de necesidad + interés + medios (financieros y de otro tipo) acerca a los grupos destinatarios a la tecnología digital.

<sup>(8)</sup> Directiva 2002/22/CE.

<sup>(9)</sup> DO C 94 de 18.4.2002; DO C 110 de 9.5.2006; DO C 175 de 27.7.2007; DO C 224 de 30.8.2008; DO C 175 de 28.7.2009; DO C 128 de 18.5.2010; DO C 44 de 11.2.2011; DO C 54 de 19.2.2011; DO C 107 de 6.4.2011, p. 53.

## 5.1 Las personas mayores

5.1.1 Las personas de más edad<sup>(10)</sup>, que no dejan de aumentar, utilizan menos las TIC:

- Si están familiarizadas con ellas: necesitan actualizar sus conocimientos. Con vistas a su reintegración en el mercado de trabajo o su mantenimiento en el mismo, el CESE considera que los entes locales, junto con las empresas, a través del diálogo social, podrían proponer una enseñanza adaptada.
- Si todavía no han comenzado: deben combatir la falta de interés, la timidez y la desconfianza y aprender a manejar las herramientas, ya sea con vistas a un empleo o para facilitar su vida doméstica y social. El CESE considera que corresponde a la tecnología y a los expertos adaptarse. Estas personas deberían: 1) recibir orientación, 2) tener a su disposición programas informáticos facilitadores, 3) disponer de equipos a su alcance, 4) disfrutar de unos objetivos adaptados, para despertar el interés y después la necesidad, como la creación de proyectos en torno a la sanidad electrónica, la reconstitución de una memoria colectiva (por ejemplo, de barrio), la reconquista del vínculo social o la autonomía.

5.1.2 Para las personas que viven solas, el mundo digital puede constituir un vínculo vital. Por ejemplo, generalizar la conexión telefónica con los servicios de urgencia mediante la simple pulsación de una tecla a un coste razonable puede ser una misión real de los servicios sociales de interés general (SSIG) que salve a ciudadano en situación de peligro. La sanidad en línea va a desempeñar un papel cada vez mayor<sup>(11)</sup>; todos los principios que el CESE desea que respeten para los usuarios de la tecnología digital tienen carácter universal y son aplicables al ámbito de la salud y de asistencia social.

5.1.3 El año 2012, «Año Europeo del Envejecimiento Activo», y sus asociaciones de la innovación deben constituir la ocasión para que la UE revalorice el papel de vínculo integrador entre generaciones que desempeñan las TIC (aprendizaje), contra el aislamiento y para la mejora de la calidad de vida de las personas de edad avanzada.

## 5.2 Las personas con discapacidad

El acceso de las personas con discapacidad a las TIC, en las mismas condiciones que el resto de la población, puede facilitar su participación en la sociedad.<sup>(12)</sup> Los datos son los mismos que para todos los públicos: definición del objetivo, acompañamiento en el aprendizaje, programas y equipos accesibles y adaptados, máquinas accesibles y fáciles de utilizar y, en particular, sistemas de transporte inteligentes<sup>(13)</sup>. La función de servicio de interés general de la cultura digital se pone de manifiesto en relación con las personas con discapacidad. La ayuda a cada tipo de discapacidad puede procurar una mejor inserción social. El papel de las ONG debe reconocerse y coordinarse con el del poder público. Un enfoque basado en un diseño universal

que, en la medida de las posibilidades, tenga en cuenta las necesidades de todos los tipos de usuarios es preferible a diseños especializados dirigidos únicamente a personas con discapacidad.

## 5.3 Las personas con ingresos bajos

5.3.1 Las desigualdades de acceso a la tecnología digital constituyen una prolongación de las desigualdades económicas y sociales: hombres/mujeres, familias/mujeres solas, ciudades/regiones rurales o insulares, países ricos/países menos avanzados. Evidentemente, deben combatirse para conseguir la inclusión del mayor número posible de personas.

5.3.1.1 Las personas procedentes de la inmigración o de grupos minoritarios están aún más desfavorecidas. Los programas informáticos que les interesarían no se producen.

5.3.2 El CESE considera que la organización de espacios públicos y gratuitos de acceso a Internet públicos y gratuitos en puntos neurálgicos de la ciudad y el acceso a los datos abiertos 2.0, así como al «código abierto» brindarían la posibilidad de buscar empleo y comunicarse. Los puntos fijos mantienen su interés para el acompañamiento durante la formación. Es un cometido que deben compartir los poderes públicos, los operadores y las asociaciones.

5.3.3 El acceso a la infraestructura y a los equipos debe considerarse un derecho fundamental: cursos de formación, transmisión de conocimientos y experiencia son muy importantes a cualquier edad y en cualquier situación de la vida para la alfabetización digital.

## 5.4 Las personas con un bajo nivel de educación

5.4.1 El CESE considera que se debe despertar el interés de estas personas por el mundo digital mediante un acompañamiento especializado, empezando por el teléfono y los medios de comunicación.

5.4.2 Asociar máquina/educador, comenzar por lo lúdico evita el desánimo. El CESE estima que los niños en situación de fracaso escolar podrían recuperarse utilizando el teléfono inteligente como un nuevo lápiz. El acceso a las enseñanzas fundamentales puede comenzar por juegos serios, cercanos a los juegos de ejercicio cerebral, tanto para los jóvenes como para los adultos, con programas de contenidos que contribuyan a la adquisición de cualificaciones.

5.4.3 Para ser inclusivo, el mundo digital de la Unión necesita un Internet con abundantes contenidos culturales. La cultura es lo que los europeos reconocen tener más en común. La UE debe aplicar la diversidad de expresiones culturales en todas las iniciativas relativas a la Agenda Digital<sup>(14)</sup>. La digitalización de objetos culturales facilita a los menos favorecidos el acceso al conocimiento, que forma parte del bagaje útil tanto para la integración social como para la realización personal, especialmente en la lengua materna.

<sup>(10)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, p. 17; DO C 77 de 31.3.2009, p. 115; DO C 74 de 23.3.2005, p. 44.

<sup>(11)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, p. 84.

Véase EHTEL, European Health Telematics Association.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 636 final - Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad UE/23.12.2010.

<sup>(13)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, p. 85.

<sup>(14)</sup> Convención de la UNESCO sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de 20.10.2005, que entró en vigor el 18 de marzo de 2007; Resolución del PE de 5.5.2010 sobre una nueva Agenda Digital para Europa: 2015.eu.

## 5.5 Los grupos minoritarios

5.5.1 El CESE desea que se brinde a estos grupos, inmigrantes o no, como la comunidad romaní, la posibilidad de inclusión digital. No son analfabetas, pero no poseen ni la lengua ni la cultura del país de acogida. No tienen fácil acceso a la utilización de un ordenador. Las mujeres suelen estar peor informadas y aún más desfavorecidas.

5.5.2 El ejemplo del IMI<sup>(15)</sup>, aplicación en línea multilingüe destinada a las autoridades administrativas nacionales de la UE para que puedan comunicarse fácilmente, podría servir de base a aplicaciones sociales para desarrollar el aprendizaje de los residentes y los ciudadanos de la Unión y acceder de esta forma al aprendizaje electrónico.

5.5.3 Para el conjunto de los grupos enumerados en el punto 5, el papel de las redes sociales puede ser muy importante si se controla. Por lo demás, los cibercafés, que sirven para que los jóvenes desarrollen su interés y sus competencias digitales, podrían hacerse más asequible, por ejemplo, mediante la entrega de bonos subvencionados por los entes locales.

## 5.6 Las empresas también

5.6.1 Las PYME, cuando su actividad principal no es digital, pueden encontrarse en situación de exclusión electrónica. La falta de tiempo para la iniciación al uso, la influencia de las tradiciones, dificultades financieras o un enfoque obsoleto de la gestión informática pueden afectar a la gestión de las empresas, sus procesos y sus trabajadores. Por consiguiente, puede escárpaseles la práctica del «cloud computing»<sup>(16)</sup>, que aporta soluciones de gestión de las TI. Como su productividad puede verse afectada, es necesario buscar medios para incluirlas.

# 6. Desarrollar la capacitación digital de todos para superar los retos sociales

## 6.1 Educación y formación<sup>(17)</sup>

6.1.1 La inclusión del mañana comienza en la edad preescolar.

La igualdad de acceso de todos los niños, incluidos los niños con discapacidad, aislados y procedentes de familias con dificultades, a una educación digital inclusiva en todas las escuelas incrementará su autonomía en la edad adulta. La generalización de los *serious games* (juegos serios), de las tabletas, del libro electrónico, guiada por los enseñantes y del uso de las redes

<sup>(15)</sup> IMI, COM(2011) 75 final de 21.2.2011 - Mejorar la gobernanza del mercado único mediante una mayor cooperación administrativa: una estrategia para ampliar y desarrollar el Sistema de Información del Mercado Interior («IMI»), [www.ec.europa.eu/imi-net](http://www.ec.europa.eu/imi-net).

<sup>(16)</sup> **Cloud computing:** uso de las tecnologías de la información con vistas a la entrega de productos, servicios y soluciones de gestión en tiempo real por Internet, de forma interna a la empresa (privada) o externa (pública) o híbrida. Dictamen CESE (TEN/452), en curso.

<sup>(17)</sup> **e-Learning:** utilización de las nuevas tecnologías multimedia y de Internet, para mejorar la calidad del aprendizaje facilitando el acceso a recursos y servicios, así como los intercambios y la colaboración a distancia. (definición de la Comisión Europea - Iniciativa e-Learning).

sociales podrían permitir la inclusión de los alumnos con más dificultades mediante las nuevas formas de aprendizaje que ello les brinda.

6.1.2 La adquisición de cualificaciones y títulos y la contratación en los sectores profesionales digitales deberían apoyarse en un marco de referencia europeo de formaciones, en particular las relativas a los nuevos sectores profesionales relacionados con la sociedad digital. Algunas profesiones son recalificaciones de profesiones antiguas, pero otras no. Podría elaborarse un anuario europeo abierto de las competencias digitales a fin de determinar las condiciones de expedición de títulos europeos que faciliten la movilidad de los interesados. El CESE considera que unas medidas que permitan a los estudiantes europeos acceder a un estatuto socioprofesional de calidad deberían frenar su desinterés por el ámbito digital.

6.1.3 El impulso europeo debe abarcar todos los tipos de enseñanza sobre el hecho digital a nivel nacional, regional y local, e incluir la formación de los padres y maestros, cuyas condiciones laborales deben readaptarse.

## 6.2 Formación permanente: «life long e-learning»

6.2.1 Algunos de los grupos interesados son objeto de campañas específicas. Para los excluidos electrónicos, la transmisión de conocimientos experimentales es importante, y los métodos participativos, junto con la enseñanza teórica, contribuyen tanto al desarrollo del potencial como a una posible inserción. Esto es especialmente válido para los desempleados, las personas activas, las personas mayores y los grupos socialmente excluidos que quieren un empleo necesitan empleabilidad y sociabilidad.

## 6.2.2 Acciones de las empresas

La obtención de un «pasaporte para la economía digital» tras una formación normalizada sobre las TIC en un entorno empresarial podría ser obligatoria en el futuro para crear una empresa.

La formación interna de los trabajadores de las empresas en las TIC debería generalizarse mediante acuerdos internos, dado que contribuye a la inclusión digital y ayuda a mantenerlos en el empleo durante más tiempo y a aumentar la productividad de la empresa.

## 6.2.3 Acciones de las autoridades públicas

Las políticas de desarrollo del sector digital, a escala nacional y local, deben diseñarse desde un principio como inclusivas y no discriminatorias.

La utilización de los Fondos Estructurales: corresponde a las autoridades definir qué actividades innovadoras son importantes para la sociedad en su conjunto y deben recibir ayudas a fin de que sean ofrecidas a todas las partes interesadas al mejor precio posible.

La UE y los Estados miembros deberían proponer un marco europeo para desarrollar la profesionalización de los oficios de la informática.

### 6.3 Centrarse en los contenidos

**6.3.1** La importancia de los contenidos no permite dejar al mercado la definición de la formación, la educación y la cultura.

**6.3.2** Las autoridades públicas nacionales deberían definir contenidos básicos, facilitar los cursos de formación a distancia y, junto con la Unión, determinar los elementos útiles para la expedición de títulos reconocidos a escala europea. Es esencial escuchar a los usuarios para definir las necesidades reales.

**6.3.3** Los contenidos adaptables y multimedia son indispensables para que el entorno digital de la persona tenga un continuo (Internet «culto»), dentro del respeto de la accesibilidad para las personas con discapacidad.

**6.3.4** Los ciudadanos de los países con lenguas menos habladas en el mundo se encuentran en situación de desigualdad respecto de la oferta en Internet. La Unión y los Estados miembros deberían velar por el respeto de su cultura y la difusión de contenidos reales en su lengua.

**6.3.5** El contenido de las redes sociales lo crean los propios usuarios. Esta herramienta puede utilizarse para atraer a ellas a personas con dificultades digitales, respetando sus derechos de usuarios.

## 7. Dar seguridad para combatir la desconfianza

A. La utilización de la tecnología digital requiere la máxima prudencia<sup>(18)</sup> cuando uno no se siente seguro de sí mismo ni del sistema y cuando la relativa ignorancia de la ciberseguridad impide tomar precauciones<sup>(19)</sup>. Las personas excluidas o en fase de inclusión digital corren más riesgos.

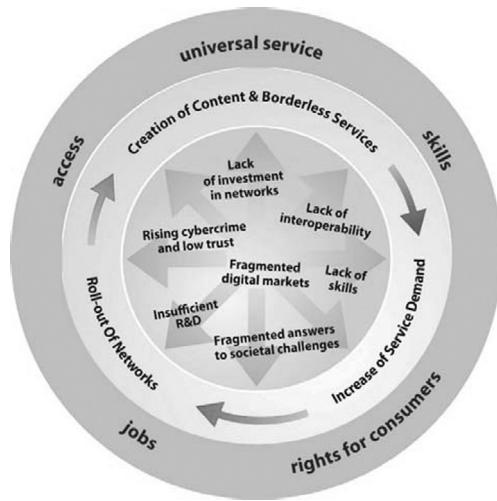
B. La práctica del hecho digital modifica los esquemas mentales de las personas y la sociedad, por ejemplo: ¿hay que proteger la «transparencia» o la «intimididad»? De manera general, todo planteamiento sobre la inclusión digital debe hacerse siendo consciente de que este instrumento lleva consigo un fuerte «grado de inclusión»<sup>(20)</sup> en la vida privada, consentida o no, cuyo uso incorrecto tendría consecuencias devastadoras para cada usuario, especialmente los más débiles. La intensificación de la lucha contra los abusos y la delincuencia digital debe contribuir a aumentar aún más la confianza de los utilizadores.

<sup>(18)</sup> DO C 218 de 23.7.2011, p. 130.

<sup>(19)</sup> DO C 107 de 6.4.2011, p. 58 y COM(2010) 521 final.

<sup>(20)</sup> Alex Türk, presidente de la Comisión Nacional de Informática y Libertades, Francia, en «La vie privée en péril, des citoyens sous contrôle», Ed. O. Jacob, 2011; trabajos del G-29, grupo de trabajo que reúne a los representantes de cada autoridad independiente de protección de los datos nacionales (art. 29, DIR. de 24.10.1995).

C. El resumen de los retos que plantea la agenda digital y las expectativas de los ciudadanos puede simbolizarse con estos tres círculos concéntricos.



### 7.1 Los derechos de los usuarios

**7.1.1** El CESE desea la adopción de medidas que den confianza y seguridad a todos los públicos, el entorno digital y las transacciones en línea, tal como prevé el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo<sup>(21)</sup> (PMID).

**7.1.2** Podría considerarse incluir elementos en los sitios que recuerden normas sencillas para estar protegido<sup>(22)</sup>. El estudio en la escuela, desde el comienzo del ciclo secundario, de pequeños folletos como «eYou Guide –Tus derechos en Internet»<sup>(23)</sup> publicado por la Comisión Europea sería de gran importancia para sensibilizar al público joven, también vulnerable, en los hábitos que deben adquirirse para utilizar la tecnología digital sin perjuicios.

**7.1.3** El CESE estima que debería enseñarse mejor a los ciudadanos la función que desempeña el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD), establecido en el artículo 16 del TFUE, así como la del G-29.

**7.1.4** El CESE expresa el deseo de que se proteja la dignidad de los usuarios mediante la creación de normas de Derecho europeas<sup>(24)</sup> conformes a los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales, para el respeto de:

- la libertad de expresión e información, especialmente en su lengua materna,
- el derecho a la protección de la vida privada y los datos privados (identidad, salud, etc.),

<sup>(21)</sup> Séptimo PMID para 2007-2013-Decisión 1982/2006/CE de 18.12.2006.

<sup>(22)</sup> Dictamen 5/2009 del G-29 sobre las redes sociales en línea, 12.6.2009, capítulo. 5, pt. 8: diseñar tecnologías parametradas por defecto para el respeto de la vida privada.

<sup>(23)</sup> [www.ec.europa.eu/eeyouguide](http://www.ec.europa.eu/eeyouguide).

<sup>(24)</sup> Resolución del PE de 5 de mayo de 2010 sobre una nueva agenda digital para Europa: 2015.eu, punto 29, muchos «Estados miembros no han ratificado todavía el Convenio del Consejo de Europa sobre la ciberdelincuencia».

- el derecho al olvido,
- el derecho de protección de los menores.

7.1.5 Recuerda asimismo que existen ya distintas cartas nacionales e internacionales<sup>(25)</sup> de los consumidores que recogen los derechos fundamentales de los usuarios de la tecnología digital con vistas a garantizarlos. El Parlamento Europeo desea que se adopte una. El Comité desea que el Código de derechos en línea de la UE, anunciado por la Comisión Europea en su Comunicación sobre una Agenda Digital para Europa<sup>(26)</sup>, sea pronto objeto de un diálogo con las organizaciones de consumidores, pero también con los interlocutores sociales europeos.

7.2 El PE desea que se desarrolle una «quinta libertad» que permita la libre circulación de contenidos y conocimientos» en las redes. El CESE estima que ésta debería garantizar la seguridad de los usuarios y la propiedad intelectual. Los datos económicos e industriales también necesitan seguridad. Las redes (*grids*) y la computación en nube (*cloud computing*), que movilizan a numerosos agentes digitales, requieren métodos específicos de protección, que deben ponerse a disposición de las empresas, en particular de las PYME.

7.3 La aceleración de la administración electrónica<sup>(27)</sup> desde el punto de vista de la facilitación de las formalidades podría dar seguridad a las gestiones administrativas, en particular para las personas mayores, teniendo en cuenta que la democracia electrónica puede ser inclusiva pero no debe menoscabar la democracia a secas, y que sus prácticas deben atenerse a los principios anteriormente recordados.

## 8. Crear empleo

8.1 De la inclusión digital generalizada se espera un aumento del volumen de mano de obra empleada, y del crecimiento. La crisis, la situación demográfica y el aumento del desempleo y la precariedad no favorecen el desarrollo de las competencias, ni desde el punto de vista de los trabajadores ni desde el de los empleadores. Combatir el empleo precario y el aislamiento es una de las condiciones para la búsqueda de cualificación, especialmente digital, con vistas a acceder a un mercado de trabajo inclusivo<sup>(28)</sup> ya que la diferencia entre cualificados y no cualificados va en aumento. El diálogo social, en especial sectorial<sup>(29)</sup>, y las políticas públicas deben converger de forma imperativa para mejorar las cualificaciones digitales de los grupos desfavorecidos y transformarlas en puestos de trabajo.

8.2 Los nuevos sectores profesionales interesan a los grupos que se forman en el mundo digital para reinsertarse. Las agencias encargadas del empleo en los Estados miembros deberían ser capaces de identificarlos en distintos ámbitos para favorecer su reconocimiento por la Unión.

<sup>(25)</sup> DOC nº: 3708 INFOSOC, marzo 2008 – Carta de los Derechos de los Consumidores en el Mundo Digital.

<sup>(26)</sup> COM(2010) 245 final/2, acción 4.

<sup>(27)</sup> Declaración de Malmö, 2009.

<sup>(28)</sup> Acuerdo marco ETUC-BUSINESS.EUROPE, CEEP, UEAPME- 2010.

<sup>(29)</sup> Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (2008/C 111/01).

8.3 Los servicios de inspección del trabajo deben actualizarse en todos los Estados miembros.

8.4 La integración («mainstreaming») y la sinergia entre acciones europeas son claves para el éxito de la inclusión digital en la Unión. La mayoría de los equipos digitales del usuario final son importados en la Unión, y las características de su fabricación no son conocidas por los europeos. Ahora bien, la accesibilidad del ciudadano pasa por la tecnología del equipo que tiene en casa, en particular para los grupos desfavorecidos y las personas mayores y con discapacidad. Conviene favorecer un diseño y unas funcionalidades muy accesibles, y programas informáticos con contenidos adaptados para que se conviertan en ventajas de la cultura digital inclusiva, definidos con arreglo a los enfoques europeos y dentro del respeto de las normas mundiales, e incluir cláusulas a este respecto en los acuerdos comerciales.

8.5 Ello requiere inversiones en todos los ámbitos, en particular en los servicios dirigidos al público. Lo que no hagan los europeos lo harán otros, y las empresas de la UE perderán mercados y puestos de trabajo. El objetivo actual de la UE es invertir el 3 % del PIB en I+D. El CESE estima que es urgente hacerlo de verdad. Todos los grupos desfavorecidos esperan progresos.

## 9. Financiación de las acciones

9.1 Hay que desarrollar políticas que eviten que los incluidos digitales de hoy salgan del círculo virtuoso. Los presupuestos consagrados a este reto vital para la Unión deben elaborarse a largo plazo, desde el comienzo (I+D+i) hasta el final de la cadena (usuarios finales), con reservas financieras que permitan mitigar los efectos de las crisis. Cuando los presupuestos nacionales ya no tengan margen de maniobra debido a los recortes impuestos para reducir el gasto, un 1 % adicional puede marcar la diferencia.

9.2 La inclusión de todos los grupos excluidos electrónicamente puede desarrollarse mediante la creación de un mercado europeo estructurado de servicios de apoyo adecuados, llegado el caso, en forma de grupos de trabajo, que tendría un efecto de escala.

9.3 De la financiación depende la plena cobertura del territorio europeo con infraestructuras, la investigación y la innovación tecnológica, los contenidos, la innovación social para los grupos excluidos, el aprendizaje electrónico, la transformación de las competencias en empleos y las acciones de la sociedad civil, de las empresas y de los agentes públicos, nacionales, territoriales y locales.

9.4 La acumulación de las ayudas debería atajar las propias causas de exclusión acumuladas y hacerse cargo de los costes energéticos, los locales, la definición de los contenidos, la creación de equipos adaptados y la definición de enseñanzas adaptadas.

9.5 En opinión del CESE, las medidas relativas a la inclusión digital (gestión, acciones, control) deberían citarse en el informe anual que publica la Comisión y debatirse con los interlocutores sociales; las medidas destinadas a orientar a los ciudadanos hacia las posibilidades de inclusión digital deberían gozar de una amplia difusión.

9.5.1 Los agentes territoriales que ocupan un puesto de primera línea en la aplicación de las políticas nacionales deberán: 1) inscribir en sus agendas locales la prioridad digital y recurrir al FSE; 2) concienciar a los responsables de las necesidades digitales de los grupos sociales de los que se ocupan; 3) sensibilizar a los grupos destinatarios mediante medios locales, como la televisión local; 4) consultarlos sobre sus necesidades mediante reuniones con los representantes de la sociedad civil organizada.

9.5.1.1 El CESE lamenta que el diálogo social y civil, tanto europeo como nacional, no se estructure en torno a la sociedad electrónica, que tiene una enorme influencia en los modos de vida, cuando los grupos desfavorecidos necesitan duración, coherencia, garantías y acciones descentralizadas.

9.6 Las empresas deben tener la posibilidad de desarrollarse a través de la cultura digital y de sensibilizar a los diseñadores y constructores sobre sus propias necesidades y la consideración de todo tipo de discapacidades (diseño para todos, incluida la accesibilidad electrónica).

## 9.7 Formas de financiación

9.7.1 El Fondo Social Europeo (FSE). Para el período 2014-2020, la Comisión (acciones clave 11 y 12) tiene previsto asignar fondos a los Estados miembros a través del FSE para la realización de los objetivos de inclusión digital. El CESE estima que también es necesario buscar todas las sinergias posibles entre líneas presupuestarias.

9.7.1.1 El CESE se pregunta por la pertinencia del principio de complementariedad para la asignación de los Fondos Estructurales ante un reto de futuro como éste, en un momento en que muchos agentes públicos tienen grandes dificultades presupuestarias y las etapas para la reducción de la brecha digital no pueden esperar. Desea que se estudie la posibilidad de una asignación directa.

9.7.2 El Comité expresa su deseo de que, para la realización de la inclusión digital, se busquen oportunidades de nuevos modos de financiación:

— entre agentes privados y públicos, para las TIC en general y, por ejemplo, con las empresas del sector de los juegos comerciales (que obtienen importantes ingresos), con vistas a reutilizar sus tecnologías avanzadas en un segundo nivel y, por tanto, a menor coste,

- para las infraestructuras tradicionales y digitales, en el marco de la iniciativa de la Comisión «emisión de obligaciones europeas para la financiación de proyectos en el marco de la Estrategia Europa 2020», si ésta llegase a buen fin<sup>(30)</sup>,
- la aportación por los proveedores de acceso, los operadores y los proveedores de equipos de una participación destinada al aprendizaje electrónico,
- un impuesto europeo sobre las transacciones financieras (ITF)<sup>(31)</sup>, una parte del cual podría dedicarse a la inclusión digital.

9.7.3 En todos los casos, el control<sup>(32)</sup> de la utilización de los fondos sería crucial para la eficacia de las ayudas. Los interlocutores sociales deberían participar en las distintas formas de control. Para el FSE ya existen comités de seguimiento. Para las colaboraciones público-privadas, que pueden contemplarse en un marco europeo adecuado, merece la pena idear nuevas formas de control del coste final, tanto para el contribuyente como para el usuario, de acuerdo con la lógica y las normas de los SIG, SIEG y SSIG. Sólo podrían contemplarse en un marco europeo adecuado<sup>(33)</sup>.

9.7.4 El CESE estima que no basta con generalizar el acceso y adecuar la velocidad de transmisión del servicio universal a la evolución tecnológica, y reitera su propuesta (Dictamen del CESE 1915/2008) en el sentido de que conviene:

- tener en cuenta la exclusión social, que coincide con la limitación de las capacidades financieras o de las competencias de los grupos de usuarios desfavorecidos, tanto como la exclusión geográfica, y ampliar el servicio universal para garantizar el acceso a todos los usuarios, cualquiera que sea su situación;
- favorecer la financiación del servicio universal<sup>(34)</sup> mediante subvenciones públicas nacionales y fondos europeos, como único medio adecuado para los países en los que la carga financiera de las obligaciones de servicio universal es excesiva para un operador;
- apoyar los proyectos de inclusión digital, en particular la microfinanciación de proyectos de formación realizados por centros públicos locales, y la instalación de terminales interactivos en lugares públicos que faciliten un acceso gratuito a Internet;

<sup>(30)</sup> Consulta abierta hasta el 2 de mayo de 2011.

<sup>(31)</sup> PE, Informe Podimata sobre el impuesto sobre las transacciones financieras - 529 votos a favor, 127 votos en contra y 18 abstenciones-(8 y 9.3.2011).

<sup>(32)</sup> DO C 132 de 03.05.2011, p. 8.

<sup>(33)</sup> DO C 48 de 15.2.11, p. 72.

<sup>(34)</sup> DO C 175 de 28.7.2009, p. 8.

— invitar a los Estados miembros a que prevean ayudas financieras a las familias o personas para las que resulte prohibitivo el coste del equipo básico (ordenador, programas y módem), del acceso y del servicio.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Asociación Oriental y la dimensión oriental de las políticas de la Unión, con especial hincapié en la política agrícola de la UE, seguridad nutricional, comercio sin interferencias, mayor cooperación y ayuda al desarrollo, y asociación estratégica» (Dictamen exploratorio)**

(2011/C 318/03)

Ponente: **Seppo KALLIO**

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

*«La Asociación Oriental y la dimensión oriental de las políticas de la Unión y, en especial, de la política agrícola: seguridad nutricional, comercio sin interferencias, mayor cooperación y ayuda al desarrollo, y asociación estratégica»*

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 149 votos a favor y 1 en contra el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE destaca que los objetivos de los países socios y su disposición a emprender reformas políticas y económicas son aspectos importantes en las negociaciones de asociación y libre comercio entre la Unión Europea y sus países socios.

1.2 El CESE considera importante plantearse en qué medida los países socios tienen la capacidad o la voluntad política de renovar su economía y su sociedad con arreglo a los requisitos establecidos en los acuerdos.

1.3 El CESE cree fundamental que los acuerdos de asociación y libre comercio se establezcan como objetivo compatibilizar los intereses de los países socios y de la UE para que el desarrollo redunde en el futuro en beneficio de las dos partes.

1.4 El CESE considera que en la estrategia de negociación de la UE se debe tener más en cuenta la posición del sector agrícola y la importancia que la política agrícola reviste para la cooperación entre la UE y sus países socios. El sector agrícola y alimentario ha de desempeñar un papel más concreto en los acuerdos de cooperación entre la UE y sus países socios.

1.5 El CESE destaca que la agricultura y la política agrícola han tenido hasta la fecha una presencia nula en el foro de debate sobre la integración económica y la convergencia entre los distintos segmentos de la política sectorial. La agricultura, la producción alimentaria y la política agrícola deberán figurar entre los temas abordados.

1.6 El CESE afirma enérgicamente que la agricultura constituye un sector de enorme importancia para el desarrollo económico, social y regional de los países socios. El desarrollo propicio de la agricultura es un requisito indispensable para

alcanzar los objetivos. La inversión en la agricultura y el desarrollo de este sector son, a su vez, condiciones fundamentales para reducir la pobreza en las zonas rurales.

1.7 El CESE cree que es importante potenciar tanto la competitividad de los productos agrícolas y alimentarios de los países socios, como la seguridad nutricional y la calidad de los alimentos. El principal problema con que se enfrentan los productos alimentarios de los países socios a la hora de acceder a los mercados estriba en el cumplimiento de las disposiciones y normas del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la OMC. Para garantizar en los mercados de la UE la seguridad de los alimentos es imprescindible respetar los criterios cualitativos y, a fin de superar estos problemas, los países socios necesitan tanto apoyo técnico y económico como asesoramiento.

1.8 Se ha constatado que el principal cuello de botella en el intercambio comercial de productos agrícolas radica en las dificultades que afrontan los países socios para respetar, en los alimentos, las normas sanitarias y fitosanitarias exigidas por la UE. No obstante, la Comisión debe aspirar, cuando y donde sea posible, a negociar el reconocimiento mutuo en aquellos casos en que los países de la Asociación Oriental ya cuenten con normas eficaces en materia de MSF, aun cuando éstas no sean compatibles al cien por cien. Del mismo modo, tanto la UE como estos países deberán ejercer la máxima vigilancia para impedir que, una vez vigentes los acuerdos exhaustivos de libre comercio (DCFTA), algunos elementos de terceros países pudieran encontrar la manera de importar a la UE, por la puerta de atrás, alimentos ilegales o por debajo del nivel exigible, así como cualquier otra amenaza reconocida para la salud de las personas, los animales o las plantas. El CESE propone que este tema se plantea como un nuevo punto específico en las iniciativas emblemáticas.

1.9 El CESE destaca que la transición a una economía de mercado exige un cambio de mentalidad, el desarrollo de la legislación y las instituciones, así como una preparación técnica polivalente para adaptar los sistemas y prácticas de la producción primaria, la transformación y el comercio exterior.

1.10 En opinión del CESE, hay que estrechar la cooperación de manera particular en los ámbitos de la formación y la investigación, donde los proyectos comunes de investigación, las visitas de estudio y los seminarios son importantes para impulsar el entendimiento mutuo y los modelos de actuación comunes.

1.11 El CESE destaca igualmente que la UE y los países socios tienen un interés común en evitar los perjuicios medioambientales ocasionados por los fertilizantes y los insecticidas, tanto en la tierra como en el agua. Velar por la circulación de los nutrientes constituye, además, otro importante objetivo de desarrollo.

1.12 El CESE cree que la cooperación en materia energética entre la UE y los países socios reviste una gran importancia también de cara al desarrollo de la agricultura.

1.13 El CESE recalca que el cumplimiento de los derechos laborales fundamentales aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituye un elemento crucial para el respeto de los derechos humanos. Asimismo, es importante que se respeten las normas laborales aceptadas a escala internacional en la zona de libre comercio que surja entre la UE y los países socios.

1.14 El CESE cree que es imprescindible desplegar un esfuerzo considerablemente mayor en favor de aquellas organizaciones activas en el sector alimentario de los países socios orientales. Hay que lograr la amplia incorporación de estas organizaciones al foro de la sociedad civil de reciente creación. Todo ello implica también un papel más enérgico del CESE y una participación equitativa en esa labor por parte de las organizaciones representadas en él.

1.15 El CESE considera que los gobiernos de la UE y de los países socios deben apoyar e impulsar el desarrollo de las capacidades de estas organizaciones, así como su participación en la elaboración de la estrategia de Asociación Oriental y en el desarrollo de los procesos, para permitir a una sociedad civil libre contribuir de manera vigorosa al desarrollo de la cooperación en el sector agrícola.

## 2. Contexto

2.1 Para la Unión Europea es vital garantizar la estabilidad, la mejora de la gobernanza y el desarrollo económico en sus fronteras orientales. La PEV ha logrado estrechar las relaciones entre la UE y sus vecinos. La política de la Asociación Oriental aprobada en Praga en 2009 debería permitir avanzar aún más. Al mismo tiempo, todos los socios de la Unión<sup>(1)</sup> en Europa Oriental y el Cáucaso Meridional buscan intensificar sus relaciones con la Unión Europea. La UE apoya firmemente los esfuerzos que realizan estos países para aproximarse a la UE. Las reformas imprescindibles cobrarán un enorme impulso gracias a la Asociación Oriental –que se integra en la Política Europea de Vecindad–, ya que los países socios presentan en la actualidad considerables carencias en sus objetivos políticos y en la ejecución práctica de la democracia.

<sup>(1)</sup> Por países socios orientales se entienden aquellos países de Europa Oriental y del Cáucaso Meridional que abarca la Política Europea de Vecindad: Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Georgia, la República de Moldova y Ucrania. COM(2008) 823 final: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: «Asociación Oriental».

2.2 De acuerdo con la declaración del Consejo Europeo<sup>(2)</sup> «la Asociación Oriental fomentará la estabilidad y la prosperidad entre los países de Europa Oriental socios de la UE y partícipes en la Política Europea de Vecindad (...) «al tender a la creación de las condiciones necesarias para la asociación política y a una mayor integración económica entre la Unión Europea y sus socios orientales».

2.3 El objetivo de las negociaciones bilaterales estriba en firmar un acuerdo de asociación con cada uno de estos países que incluya como elemento fundamental un acuerdo exhaustivo de libre comercio (DCFTA en sus siglas inglesas<sup>(3)</sup>)<sup>(4)</sup>.

2.4 Los objetivos de los países socios y la disposición política para llegar a acuerdos con la Unión Europea revisten gran importancia para el avance de dichas negociaciones. La cuestión principal es averiguar en qué medida estos países socios tienen la capacidad o la voluntad política de reformar sus economías y sociedades tal como se requiere en los acuerdos.

2.5 Los países socios se han comprometido en la Declaración de Praga a acometer reformas políticas y económicas. Así, es importante fomentar la democracia, la buena gobernanza y el Estado de derecho, así como erradicar la corrupción, respetar los derechos humanos y garantizar la participación de la sociedad civil. El punto de partida de toda reforma económica pasa por adaptar las prácticas de la economía de mercado y aproximar las normas y disposiciones a la legislación de la UE<sup>(5)</sup>.

2.6 La vía multilateral de la Asociación Oriental complementa las relaciones bilaterales a través de la cooperación, el diálogo abierto y el intercambio de las mejores prácticas y experiencias. El desarrollo de la cooperación se impulsa a través de los foros temáticos y de algunas iniciativas emblemáticas<sup>(6)</sup>, así como mediante el foro de la sociedad civil<sup>(7)</sup>. La convergencia entre el sector de la agricultura y la política agrícola se aborda en el foro que examina la integración económica. Hasta la fecha, el papel desempeñado por la agricultura y la política agrícola ha sido nulo, por lo que se debe incluir entre los temas que se traten.

<sup>(2)</sup> Consejo de la Unión Europea, Declaración del Consejo Europeo sobre la Asociación Oriental, Bruselas, 20 de marzo de 2009, 7880/09, CONCL 1.

<sup>(3)</sup> DCFTA: Deep and Comprehensive Free Trade Area

<sup>(4)</sup> Alexander Duleba & Vlادимир Bilčík: *Toward a Strategic Regional Framework for the EU Eastern Policy, Searching for Synergies between the Eastern Partnership and the Partnership for Modernization with Russia*, Bratislava 2010.

<sup>(5)</sup> Consejo de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas, 19 y 20 de marzo de 2009, 7880/09, CONCL 1.

<sup>(6)</sup> Estas iniciativas emblemáticas ([http://www.eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index\\_en.htm](http://www.eeas.europa.eu/eastern/initiatives/index_en.htm)):

- a) Programa de gestión integrada de las fronteras
- b) Dispositivo de financiación para PYME
- c) Eficiencia energética y mercados energéticos regionales
- d) Cooperación en materia de prevención, preparación y respuesta en caso de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano
- e) Iniciativa emblemática para fomentar la buena gobernanza medioambiental

- f) La diversificación del suministro energético y el desarrollo del corredor energético meridional.

<sup>(7)</sup> «La aplicación de la Asociación Oriental», informe para la reunión de ministros de Asuntos Exteriores, 13 de diciembre de 2010.

2.7 La agricultura y la producción alimentaria representan una actividad económica fundamental para todos los países de la Asociación Oriental; generan una elevada parte del PIB y su incidencia en el empleo es considerable. Todo crecimiento económico y, al mismo tiempo, toda reducción de la pobreza pasa indefectiblemente por un fuerte crecimiento de la producción agrícola y de productos alimentarios.

## 2.8 En el presente dictamen:

- a) se hace hincapié en la necesidad de precisar el planteamiento estratégico de la UE respecto de los países de la Asociación Oriental, también a efectos de la política agrícola;
- b) se examinan los proyectos, ya culminados o actualmente en marcha, que apoyan los objetivos de la Asociación Oriental en el sector agrícola, y
- c) se tiene presente que las cuestiones agrícolas están vinculadas a numerosos ámbitos de actividad de la UE y a los objetivos de dichos ámbitos en la política de asociación.

2.9 El CESE plantea que en la estrategia de negociación de la UE, se debería tener en cuenta la importancia que la política agrícola reviste para la cooperación entre la UE y sus países socios, así como la posición que ocupa el sector agrícola en la política de desarrollo de esos países socios.

2.10 Los países socios son importantes productores de cereales, productos animales, hortalizas y tubérculos, uvas y otras frutas. Ucrania es uno de los principales productores de cereales en todo el mundo: en 2008 fue el octavo mayor productor y el séptimo exportador. Con la mejora de la productividad es posible elevar aún de manera notable el volumen de las cosechas anuales. Si el volumen de la cosecha anual ucraniana oscila entre los 40 y 50 millones de toneladas, la cosecha anual de cereales de los otros cinco países socios representa aproximadamente 15 millones de toneladas.

2.11 La UE-27 es el mayor socio comercial de Ucrania, Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Moldova<sup>(8)</sup>, y el segundo de Belarús<sup>(9)</sup>. Más de la mitad de las exportaciones de Moldova, y casi la mitad de las de Armenia y Azerbaiyán tienen como destino distintos países de la Unión Europea. Del mismo modo, los productos agrícolas representan una parte fundamental del comercio de los países socios orientales con la UE.

## 3. Factores estratégicos de la agricultura y de la política agrícola

3.1 El CESE destaca que la agricultura constituye un sector de enorme importancia para el desarrollo económico, social y regional de los países socios. La mejora de la seguridad nutricional también supone un objetivo social imprescindible para estos países. Existe una necesidad acuciante de capacitación y de tecnología en materia de producción, transformación y comercialización. El objetivo de los países socios estriba también en desarrollar la competitividad y la calidad de sus productos agrícolas y alimentarios.

<sup>(8)</sup> UE: DG TRADE: Estadísticas.

<sup>(9)</sup> Comisión Europea: Comercio, relaciones bilaterales, países, Belarús.

3.1.1 Otro elemento estratégico que se debe considerar es la política de desarrollo rural que, como segundo pilar de la PAC, permite utilizar fondos de la UE para mejorar la situación económica y social de las zonas rurales y de su población. Se trata no sólo de mantener la producción agrícola en las condiciones exigidas por la UE, sino de preservar el empleo y la habitabilidad de las zonas rurales, de acuerdo con su cultura y con las medidas medioambientales para su desarrollo sostenible.

3.2 Por su poder adquisitivo, la Unión Europea conforma, con su mercado de 500 millones de consumidores, la mayor área comercial del mundo. La proximidad de los mercados brinda a los países socios y a la UE la posibilidad de incrementar los intercambios comerciales y, de esa manera, sentar las condiciones del crecimiento económico.

3.3 Las políticas agrícola y comercial de la UE tienen como objetivo garantizar una actividad estable de los mercados alimentarios en unas circunstancias cambiantes. La política adoptada debería asegurar a los consumidores europeos unos productos de elevada calidad a un precio asequible. Es importante que la política genere estabilidad en unos mercados que garanticen las necesidades de los consumidores y, al mismo tiempo, aseguren a los agricultores unos ingresos justos.

3.4 El mantenimiento de la seguridad nutricional es uno de los principales objetivos del sector agrícola y alimentario de la UE. Combatiendo las enfermedades animales y vegetales y controlando de manera rigurosa los residuos perjudiciales para la salud se garantizan a los consumidores unos alimentos seguros. Este control fronterizo concierne también a los alimentos importados al territorio de la UE desde los países socios.

3.5 El CESE cree fundamental que los acuerdos de asociación y libre comercio se establezcan como objetivo compatibilizar los intereses de los países socios y de la UE para que el desarrollo redunde en el futuro en beneficio de todas las partes.

## 4. Puntos de partida y cuestiones clave para las negociaciones de libre comercio

4.1 Las negociaciones en torno a un área de libre comercio abarcan un amplio abanico de cuestiones relacionadas con la actividad comercial: aranceles, servicios, formalidades aduaneras, disposiciones y normas del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), licitaciones públicas, indicaciones geográficas, instrumentos de regulación comercial y cuestiones técnicas de la protección de fronteras<sup>(10)</sup>.

4.2 Ya se han cumplido dos años de intensas negociaciones con Ucrania para la firma de un acuerdo exhaustivo de libre comercio (DCFTA en sus siglas inglesas). Estas negociaciones se iniciaron con la adhesión de Ucrania a la OMC en 2008<sup>(11)</sup>. Si bien todavía no se han logrado avances decisivos en dichas negociaciones, se prevé la posibilidad de alcanzar ese objetivo ya durante 2011.

<sup>(10)</sup> Véase la nota a pie de página nº 6.

<sup>(11)</sup> Cuarto informe común de progreso: «Las negociaciones de asociación entre la UE y Ucrania», Kiev, 4-8 de noviembre de 2010.

4.3 El inicio de negociaciones equivalentes acerca de un área de libre comercio requiere la adhesión a la OMC. Se pretende entablar cuanto antes las negociaciones con Moldova, Armenia y Georgia. Moldova ha mostrado especial rapidez en su disposición a acometer estas negociaciones.

4.4 Azerbaiyán no es todavía país miembro de la OMC, lo que impide el inicio de negociaciones con este país en materia de libre comercio. En el caso de Belarús, no se dan tampoco las condiciones políticas para emprender este tipo de negociaciones.

4.5 El cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de la OMC se ha revelado como uno de los principales problemas para el acceso a los mercados de los productos agrícolas y alimentarios. Tanto el Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) como los requisitos medioambientales y sanitarios de la UE requieren considerables actuaciones de desarrollo tanto por parte de Ucrania como de los demás países socios. Esta circunstancia explica que los países socios precisen tanto apoyo técnico y económico como asesoramiento.

## 5. El desarrollo del sector agrícola en los países socios

5.1 El programa de Asociación Oriental acordado en Praga el 7 de mayo de 2009 eleva a un nuevo nivel, a efectos de financiación, la cooperación entre la UE y los seis países socios. La UE ha asignado a esta cooperación 600 millones de euros para el período 2010-2013. Esta financiación se canaliza a través del instrumento de asociación de la Política Europea de Vecindad (ENPI) (12).

5.2 Entre 2007 y 2011 se ejecutaron de diez a doce proyectos específicamente orientados al desarrollo agrícola y de la seguridad nutricional (13), la mayor parte de ellos de pequeña envergadura. El mayor de estos proyectos lo constituyó una iniciativa encaminada a revitalizar la producción vinícola de Moldova que, financiada en cooperación con el Banco Europeo de Inversiones, dio comienzo en 2010.

5.3 Aproximadamente la mitad de los proyectos persigue mejorar la seguridad nutricional en los países socios potenciando los conocimientos en ámbitos como los de las normas sanitarias y fitosanitarias. Algun que otro proyecto se ha dirigido también a desarrollar la gestión y planificación del sector agrícola. En 2009 se destinaron algo menos de dos millones de euros a Georgia para mejorar la seguridad nutricional de los niños en situación de riesgo.

5.4 En las negociaciones de asociación con Ucrania, las partes negociadoras han destacado, entre otros aspectos, la importancia de revitalizar la competitividad de la producción agrícola y los esfuerzos por tener presente el factor cualitativo en los productos alimentarios (14). En concreto, el apoyo de la UE en este sector debería dirigirse al asesoramiento, la formación y el desarrollo de las instituciones.

(12) Comisión Europea, DG Relaciones Exteriores, Política Europea de Vecindad: Guía de financiación en el marco de la Asociación Oriental, 24 de septiembre de 2010.

(13) Comunidad de países socios de la AE, [www.easternpartnership.org](http://www.easternpartnership.org).

(14) Comisión Europea, DG de Relaciones Exteriores: Relación de ámbitos prioritarios del programa de asociación entre la UE y Ucrania, 2010.

5.5 En la práctica, se ha constatado que los países socios han de hacer frente a un largo proceso de transición desde una economía planificada hacia otra de mercado. Para impulsar este proceso se necesitan un mayor esfuerzo y atención. La transición hacia una economía de mercado exige no sólo un cambio de mentalidad, sino también el desarrollo legislativo y la creación de instituciones, así como una preparación técnica polivalente para adaptar los sistemas y prácticas de la producción primaria, la transformación y el comercio exterior. La colaboración en el marco de la asociación y los programas de la UE deberían sentar las bases para diversificar la cooperación del sector agrícola y mejorar las condiciones comerciales.

5.6 Entre los aspectos susceptibles de mejora entre la UE y los países socios se han citado numerosas cuestiones que se han revelado de gran importancia en las negociaciones mantenidas por las distintas partes. Se ha dado en llamar estos temas y cuestiones de desarrollo «iniciativas emblemáticas». Como quiera que uno de los cuellos de botella en el comercio de alimentos lo constituyen las dificultades a la hora de cumplir las disposiciones y normas del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias de la OMC, debería abordarse dicha cuestión en las iniciativas emblemáticas.

## 6. La necesidad de tener presentes los factores medioambientales y las repercusiones sociales

6.1 La producción agrícola y la industria alimentaria influyen de manera considerable en el medio ambiente local. La elección de los métodos de cultivos repercute en la calidad del suelo y, especialmente, en las aguas superficiales y subterráneas. Evitar los perjuicios medioambientales ocasionados por los fertilizantes e insecticidas, tanto en el suelo como en el agua, interesa por igual a la UE y a los países socios. Velar por la circulación de los nutrientes constituye, además, otro importante objetivo de desarrollo.

6.2 Con vistas al éxito y el desarrollo de la producción agrícola, es importante seguir la evolución de los mercados mundiales de la energía y del abastecimiento energético de cada país. El nivel de las cosechas depende de la disponibilidad y el precio de distintos factores de producción consumidores de energía, como es el caso de los fertilizantes. Por otro lado, la producción de energía renovable incide en el precio de los alimentos, ya que en las áreas de cultivo se puede producir parte de la bioenergía. Así pues, la cooperación bilateral entre la UE y los países socios en materia energética reviste también una enorme importancia para el desarrollo de la agricultura.

6.3 En la interacción entre la Unión Europea y sus socios debería prestarse atención al papel que desempeña el sector agrícola para el desarrollo de las zonas rurales de esos países. Sin un desarrollo rural favorable se agravarán las diferencias en los niveles de pobreza entre las distintas regiones.

6.4 El respeto de los derechos laborales fundamentales aprobados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituye un elemento crucial para el respeto de los derechos humanos. Es importante que en la zona de libre comercio entre la UE y los países socios se respeten las normas laborales que se hayan aprobado.

## 7. Desarrollo administrativo y otras formas de cooperación

7.1 La puesta en marcha de la Asociación Oriental, los acuerdos de asociación, una amplia y exhaustiva área de libre comercio y las demás modalidades de cooperación exige una gran interacción y cooperación, tanto entre responsables políticos, autoridades y expertos, como entre las organizaciones internacionales y las organizaciones representativas de los sectores socioeconómicos y de la sociedad civil. Todo esto deberá tenerse presente cuando se ejecute el programa de la Asociación Oriental.

7.2 La interacción entre los ciudadanos de la UE y los países socios, en particular entre los jóvenes, debe ser reconocida como un mecanismo útil para promover los cambios. La UE reconoce el valor de la cooperación en el ámbito cultural y del diálogo intercultural como un elemento esencial de la política exterior<sup>(15)</sup>.

7.3 En particular, es posible desarrollar la cooperación en los ámbitos de la formación y la investigación, donde los proyectos conjuntos de investigación, las visitas de estudio y los seminarios son importantes para impulsar el entendimiento mutuo y los modelos de actuación comunes.

## 8. Hay que reforzar la posición y el papel de las organizaciones

8.1 Se debería prestar especial atención a la participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil en la cooperación entre la UE y los países socios. El CESE propone ayudas para seguir potenciando las actividades de las organizaciones de la sociedad civil y reforzar el foro de la sociedad civil de la Asociación Oriental.

8.2 El papel y la posición de la sociedad civil en los países socios orientales han sido modestos. Para desarrollar la democracia es imprescindible reforzar el papel de las organizaciones

libres. El CESE ya ha emitido anteriormente dictámenes relacionados con el reforzamiento y el apoyo al papel que desempeñan la sociedad civil y sus organizaciones en estos países. Así, el Comité elaboró un dictamen sobre esta cuestión<sup>(16)</sup> durante la Presidencia checa en la primavera de 2009.

8.3 La participación de la sociedad civil siempre ha sido escasa y mal organizada. Uno de los principales elementos de la política de Asociación Oriental debe ser el de servir de guía y apoyo a un amplio abanico de organizaciones para que puedan aportar un valor añadido considerable a la hora de mejorar e intensificar la cooperación entre la UE y los países socios.

8.4 La posición y las capacidades de las organizaciones del sector agrícola también han demostrado una relativa debilidad. El desarrollo de esta actividad económica y el reforzamiento de la cooperación con la UE pasan por potenciar las organizaciones del sector agrícola, incrementando las ayudas a la formación y la capacitación, tanto a escala nacional como en el ámbito de las relaciones con la UE y en la ejecución de la Asociación Oriental.

8.5 Los avances en el programa de la Asociación Oriental requieren una participación más amplia de las organizaciones agrícolas y del sector alimentario en las distintas fases del proceso. Las numerosas facetas de la cadena alimentaria plantean desafíos suplementarios a los trabajadores, a la industria, a los investigadores, los asesores y los administradores, así como a los productores. Es imprescindible respaldar las actividades de todas las partes interesadas y aumentar las capacidades de las organizaciones para que la cooperación entre la UE y los países socios pueda lograr resultados sostenibles y beneficiosos para ambas partes. Es crucial intensificar las acciones conjuntas entre el CESE, las organizaciones de la UE y las organizaciones nacionales.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(15)</sup> Véase la nota 2.

<sup>(16)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, pp. 30-36, «Participación de la sociedad civil en la Asociación Oriental».

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Educación financiera y consumo responsable de productos financieros» (Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 318/04)

Ponente: **Carlos TRIAS PINTÓ**

El 20 de enero de 2011, 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

*«Educación financiera y consumo responsable de productos financieros».*

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 24 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 6 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La creciente complejidad y opacidad del sistema financiero ha venido dificultando en los últimos años una correcta comprensión de los productos financieros.

1.1.1 Ante esta situación, el CESE reconoce las diferentes iniciativas llevadas a cabo por la Comisión Europea y la OCDE para paliar las carencias del sistema financiero y, así mismo, exhorta a la industria financiera a aplicar correctamente la nueva normativa y hacer uso de la autorregulación para propiciar una actuación adecuada y honesta, corrigiendo el comportamiento precedente de algunas entidades, y facilitando el acceso a unos productos financieros transparentes, que posibiliten a los consumidores saber qué están realmente contratando, y permitan la comparación entre las diferentes ofertas del mercado.

1.2 La imprescindible mejora de la regulación, supervisión y transparencia del sistema financiero para aumentar la protección del consumidor e inversor de productos financieros no exonera al ciudadano del compromiso de desarrollar sus capacidades financieras a lo largo de toda su vida, en aras de ejercer un consumo responsable de productos financieros mediante la toma de decisiones informadas y bien fundamentadas. Se trata, en definitiva, de trazar un triángulo virtuoso entre la educación financiera, la regulación de los mercados y la protección del consumidor.

1.3 La educación financiera debe concebirse como una política integral, basada en la colaboración de todos los actores implicados: administraciones públicas, la industria financiera, empresas, organizaciones sindicales, asociaciones de consumidores, el sistema educativo y, en general, el conjunto de la ciudadanía en tanto que consumidora de productos financieros. Sin embargo, la educación y la formación deberían correr a cargo de órganos libres de todo conflicto de intereses.

1.4 En el marco de un sistema educativo que aliente al ciudadano europeo a desarrollar su espíritu crítico, la educación financiera debe estar presente a lo largo de todo el ciclo de vida de las personas. El CESE demanda la incorporación de la educación financiera como materia obligatoria dentro de los planes de estudio del sistema educativo, que deberá tener su continuidad en los planes de capacitación y reciclaje para trabajadores.

Esta asignatura deberá, entre sus cometidos, fomentar la gestión consciente de su situación financiera (ahorro, uso de tarjetas de crédito, préstamos, etc.), poniendo en valor los productos financieros socialmente responsables. El CESE respalda las medidas de regulación de los mercados financieros de productos básicos llevadas a cabo por la Comisión Europea para mejorar la transparencia, potenciar la calidad de la información y mejorar los mecanismos de supervisión.

1.5 Una educación financiera plenamente accesible beneficia al conjunto de la sociedad. Los proyectos de capacitación financiera deben incidir con carácter prioritario sobre aquellos segmentos que se encuentran en riesgo de exclusión financiera, y la propia industria financiera está obligada a implicarse activamente en la doble acción «microfinanzas y educación», así como en facilitar el acceso a servicios financieros básicos.

1.6 El CESE pone de manifiesto el limitado impacto de los actuales programas de educación financiera y, así mismo, enfatiza que tan importante como identificar las necesidades formativas de los consumidores de productos financieros y diseñar propuestas ad hoc es evaluar la idoneidad de los diferentes programas educativos y la eficacia de los canales de acceso empleados, contando para ello con el concurso de las partes interesadas.

1.7 La educación financiera es, en definitiva, un aspecto clave para mantener la confianza en el sistema financiero y ejercer un consumo responsable de productos financieros. Por tanto, de cara al futuro, es imprescindible la conjunción de fuerzas entre las instituciones -públicas y privadas- más relevantes y los stakeholders para dotar a la educación financiera de las estrategias y de los recursos que merece, y subsanar la falta de coordinación y las escasas sinergias entre las numerosas iniciativas existentes (a escala internacional, europea, y de los propios Estados miembros).

1.8 El CESE es consciente de la limitación de competencias de la Comisión Europea en materia educativa, pero frente a ello argumenta que la educación financiera es más amplia que la educación *per se*, ya que también concierne al empoderamiento de las personas, aborda la exclusión social y fomenta el consumo responsable.

1.9 Por último, el CESE pone de relieve que las necesidades de los consumidores de productos financieros tienen que figurar como tema prioritario en las reuniones internacionales de alto nivel, en particular, en la Cumbre del G-20. A ese respecto, demanda que se establezca un Grupo de Expertos en Protección Financiera del Consumidor.

## 2. La cultura financiera y el rol de los consumidores

2.1 La cultura de la desregulación y la autorregulación financiera, la creatividad financiera, la sofisticación de los nuevos instrumentos y la opacidad del sistema, más allá de ser causa decisiva de la grave crisis que hoy padecemos, han lastrado la comprensión del ciudadano sobre las claves de funcionamiento de un mercado ya de por sí complejo y globalizado, inundado de una prolífica variedad de productos financieros.

2.2 En la denominada sociedad del conocimiento, que ha de aprovecharse de un sistema educativo capaz de estimular el espíritu crítico de sus ciudadanos, la educación financiera es un instrumento estratégico que debe acompañar a la nueva regulación del sistema financiero. No se puede completar la configuración de un sistema financiero más sólido, seguro y transparente sin el concurso de un consumidor responsable y comprometido en el desarrollo de sus capacidades financieras.

2.3 De hecho, está cobrando fuerza el «consumo responsable de productos financieros», que invita a disociar el deseo de la necesidad. Así mismo gana adeptos el «ahorro consciente», que –con vocación de largo plazo– apuesta por productos socialmente responsables<sup>(1)</sup>, es decir, aquellos que acreditan un mejor comportamiento en su dimensión ambiental, social y de gobierno corporativo (criterios ASG).

2.4 El objetivo no debe de ser solo transmitir conocimientos y habilidades (educación financiera), sino también lograr un juicio informado (alfabetización financiera) con el fin de lograr, en un contexto real, la toma de decisiones correctas en la gestión de la economía personal (capacitación financiera).

2.5 En definitiva, una parte importante de las decisiones en la vida de una persona están asociadas a un comportamiento financiero, que afecta directamente a su entorno personal y familiar, desde la búsqueda de financiación para los estudios hasta planificar la renta de cara a la jubilación<sup>(2)</sup>.

2.6 Además, teniendo en cuenta el contexto de crisis económica internacional, el creciente interés de la ciudadanía en la sostenibilidad y el propio comportamiento del tejido empresarial en las dimensiones ambiental, social y de gobierno

corporativo (criterios ASG), parece importante facilitar una mayor información acerca de cómo incluir estos criterios en las decisiones financieras de los consumidores minoristas.

2.7 Por consiguiente, en opinión del CESE, facilitar que la cultura financiera alcance a todos los segmentos de población con intensidad suficiente a lo largo de su ciclo de vida, resulta clave para mantener la confianza en un sistema financiero bien reglamentado, para garantizar su desarrollo y estabilidad, favoreciendo un **consumo inteligente de productos financieros**, basado en decisiones informadas y bien fundamentadas. De hecho, esta cuestión se está convirtiendo en un objetivo común de gobiernos, reguladores y supervisores.

2.8 También las entidades financieras tienen un papel importante que realizar. Para ello, la sociedad ha de contar con el compromiso de una industria financiera que garantice honestidad y transparencia en la prestación del servicio al cliente, situándose con claridad al servicio de los intereses de las personas.

## 3. Actuaciones en materia de educación financiera

3.1 Por educación financiera se entiende aquel proceso por el cual los consumidores mejoran la comprensión de los productos financieros y adquieren un mayor conocimiento de los riesgos financieros y de las oportunidades del mercado, adoptando las decisiones económicas con una información adecuada. Una educación financiera plenamente accesible beneficia al conjunto de la sociedad, reduciendo los riesgos de exclusión financiera y alentando a los consumidores a planificar y ahorrar, contribuyendo también de esta manera a evitar el sobreendeudamiento.

3.2 Para impulsar la cultura financiera entre los consumidores han surgido diversas iniciativas por parte de los organismos supervisores, de las entidades financieras y de otros actores de la sociedad civil, bajo la denominación «Planes de educación financiera».

3.3 Este reto no es nuevo, se ha venido abordando con anterioridad por la OCDE<sup>(3)</sup>, la Comisión Europea<sup>(4)</sup> y el ECOFIN<sup>(5)</sup>.

3.4 En este sentido, las expresiones institucionales de ámbito europeo más significativas han sido la puesta en marcha de una amplia sección sobre educación financiera en el marco del proyecto de educación para el consumo *Development of On Line Consumer Education Tools for Adults (DOLCETA)*, y la creación por la Comisión en octubre de 2008 del *Expert Group on Financial Education (EGFE)*, que desde entonces se ha reunido periódicamente con el propósito de analizar las diferentes estrategias de desarrollo de los programas de educación financiera, alentando la cooperación público-privada para favorecer una mejor implantación.

<sup>(3)</sup> En julio de 2005. También es de subrayar el Proyecto de la OCDE sobre Educación Financiera de 2009.

<sup>(4)</sup> La Comisión Europea publicó los «Ocho principios básicos para planes de educación financiera de alta calidad», COM(2007) 808 final.

<sup>(5)</sup> En sus conclusiones de mayo de 2008.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre «Productos financieros socialmente responsables», DO C 21/06 del 21.1.2011, p. 33.

<sup>(2)</sup> Véase al respecto el documento de la Comisión «Libro Verde – En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros», COM(2010) 365 final.

3.5 Entre los factores que exigen la mejora de la educación financiera figuran la complejidad de los nuevos instrumentos financieros, los cambios demográficos<sup>(6)</sup> y el nuevo marco normativo europeo<sup>(7)</sup>.

3.6 A ello se añade que, en general, la población cuenta con una cultura financiera insuficiente. La consecución de este objetivo requiere, como paso previo, que los ciudadanos adquieran conciencia de la necesidad de mejorar su formación financiera. En ese sentido, el CESE reclama intensificar la realización de campañas nacionales de divulgación financiera.

3.7 El CESE apuesta por brindar a todos los ciudadanos (niños, jóvenes, mayores, personas con discapacidad u otros colectivos) el acceso efectivo a los programas de capacitación financiera con la temática correspondiente a cada etapa, tomando en consideración los objetivos e intereses de cada colectivo. Los contenidos formativos esenciales (la planificación financiera, el ahorro, el endeudamiento, los seguros y las pensiones, etc.) y la metodología específica de aplicación deben ir acompañados de canales eficaces de acceso a los respectivos segmentos de población: colegios, centros de trabajo, asociaciones de consumidores, sitios web, publicaciones especializadas, medios de comunicación, etc.

3.8 Los niños y jóvenes son público prioritario en los programas, pero solo en un escaso número de países la Educación Financiera es curricular, es decir, forma parte de los planes de estudios<sup>(8)</sup>. El CESE enfatiza que mientras esto no suceda, no se alcanzarán los objetivos deseables en materia de capacitación financiera.

3.9 El CESE así mismo anima a la Comisión Europea y a otras instituciones a mejorar la información y concienciación sobre Inversión Socialmente Responsable (ISR) en los diferentes Estados miembros, en el marco de sus actuales iniciativas sobre educación financiera.

3.10 Los programas de Educación Financiera en funcionamiento, en países como Reino Unido (Programa de Asesoramiento Genérico), Francia (Instituto para la Educación Financiera), España (Plan de Educación Financiera 2008-2012), Austria (Initiative Finanz Wissen), etc. cuentan con un diseño correcto, pero adolecen de la falta de difusión y de estrategias de implantación de suficiente alcance, así como de un escaso conocimiento entre los ciudadanos de los recursos formativos de estas instituciones.

3.11 El CESE demanda la necesidad de intensificar los estudios destinados a evaluar la idoneidad de los contenidos formativos y de los canales de acceso empleados y, por lo tanto, de la

<sup>(6)</sup> Resulta especialmente relevante el aumento de la esperanza de vida, que hace preciso familiarizar a los mayores con los nuevos instrumentos financieros, y obliga a los adultos a planificar mejor el futuro.

<sup>(7)</sup> Creado a partir del Plan de Acción de Servicios Financieros, que la Comisión Europea puso en marcha a finales de los años 90.

<sup>(8)</sup> En 2012, el informe Pisa evaluará por primera vez las competencias financieras de los estudiantes de 15 años en 19 países.

medición de la mejora de la capacidad financiera en su dimensión a largo plazo, especialmente en lo que respecta al impacto de esta disciplina en la formación de los niños y jóvenes.

#### 4. Nuevos comportamientos financieros de los consumidores

4.1 Los factores demográficos, socioculturales y tecnológicos del entorno originan nuevos comportamientos financieros de los consumidores. En concreto, hoy día buscan productos a medida, trato más profesional, demandan mayor información, se interesan por el destino de sus inversiones<sup>(9)</sup>, y muestran una actitud crítica.

4.2 En este contexto, la estrecha relación que venían manteniendo los clientes con sus entidades financieras se va rompiendo poco a poco: trabajan con varias entidades, desean la proximidad a la sucursal o trabajan con banca electrónica, buscan la efectividad del servicio y la rentabilidad de sus activos.

4.3 La clave del éxito para fidelizar a los clientes se encuentra en una correcta gestión de la información, con el propósito de analizar hábitos de consumo y, de acuerdo a la definición de su perfil, suministrar la información adecuada. Sin menoscabo de lo anterior, el consumidor debe contrastar la información que recibe y analizar bien lo que contrata.

4.4 Desde las asociaciones de consumidores se recomienda mantener una serie de pautas en las relaciones con las entidades financieras (atención personalizada, calidad de servicio, grado de especialización en determinados productos), antes de adentrarse en la vorágine de la mejor rentabilidad. En este sentido, la educación financiera permitirá al consumidor detectar el peligro de los denominados «chiringuitos financieros».

#### 5. Impulsar la transparencia para mejorar la protección y recuperar la confianza

5.1 Las actuaciones en materia de educación financiera deben ser complementarias a una completa regulación de los mercados financieros y a una efectiva mejora de la protección del consumidor de productos financieros. No obstante lo anterior, la regulación financiera no exonera al ciudadano de su compromiso con el desarrollo de sus capacidades financieras a lo largo de toda su vida.

5.2 La transparencia es una herramienta imprescindible de relación con el usuario, y un activo fundamental para recuperar la confianza de los consumidores en la industria de servicios financieros.

5.3 La transparencia de la información se consigue mediante la implantación de iniciativas tales como informes y publicaciones, asesoramiento responsable, folletos informativos, fichas y guías, nuevas vías de consulta, exposiciones de productos y servicios financieros, etc. La letra pequeña, las cláusulas abusivas de los contratos y la publicidad engañosa deberán suprimirse.

<sup>(9)</sup> En los últimos años aumenta la demanda de productos financieros socialmente responsables, que aplican criterios de responsabilidad social en la selección de inversiones.

5.4 Para los clientes en general, las entidades financieras son fuente de preocupación a causa de la falta de comunicación, los criterios de atención al público (*front office*) y los propios documentos, que la mayoría de las veces son incomprensibles para quien no es un experto. Como respuesta a esta situación las entidades financieras han de contar con empleados cualificados que mantengan informados a los clientes, inicien los contactos y utilicen el lenguaje de éstos.

5.5 En la comercialización de productos y servicios financieros los requisitos de información se refuerzan con el deber de comunicar verazmente al consumidor las condiciones contractuales y sus respectivas implicaciones, con la suficiente antelación a la aceptación de una oferta.

5.6 En particular, es imprescindible especificar los riesgos asociados a cada operación y tratar de equilibrar la asunción de los mismos, ya que en los últimos tiempos se constata un creciente desplazamiento del riesgo del producto financiero hacia el consumidor. En el caso de la banca electrónica, es preciso garantizar el completo acceso a la información más relevante.

5.7 Concretamente, la Directiva 2007/64/CE sobre servicios de pago impone una mayor accesibilidad a la información. Por su parte, la MIFID<sup>(10)</sup> establece la información necesaria para la prestación de servicios de inversión, aplicable a todos los canales de contratación, es decir, información previa, en el momento y posterior a la contratación. Así mismo, exige a las entidades financieras reforzar la protección del inversor y ofrecer a sus clientes los productos más adecuados, según los distintos perfiles de riesgo y socioculturales.

5.8 Otra causa en la protección de los derechos de los consumidores es la Directiva 2008/48/CE de crédito al consumo, en la que se consagra el principio de «préstamo responsable», asumiendo el prestamista la obligación de asesoramiento, así como la necesidad de evaluar la solvencia presente y futura del consumidor de acuerdo a la información que este aporte y en base a la propia consulta de bases de datos.

5.9 De cara al futuro, una importante herramienta comunitaria para reforzar la confianza de los ciudadanos va a ser el Acta del Mercado Único<sup>(11)</sup>, con un capítulo del plan de medidas consagrado a la protección de los consumidores de productos financieros minoristas, prestando especial atención a la transparencia de los gastos bancarios y a la actual desprotección de los consumidores de préstamos hipotecarios.

## 6. Promover las mejores prácticas bancarias

6.1 La desregulación financiera de las últimas décadas ha propiciado la interconexión entre el mercado bancario y el mercado de capitales, lo que ha acentuado los riesgos de desprotección de los derechos de los clientes de la banca comercial.

<sup>(10)</sup> Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 21 de abril de 2004 relativa a los mercados de instrumentos financieros, DO L 145/1 del 30.4.2004.

<sup>(11)</sup> COM (2011) 206 final.

6.2 Así, los consumidores han denunciado que en la comercialización de productos financieros ha faltado información, máxime cuando se trataba de productos sofisticados de nueva creación.

6.3 Concretamente, la Comisión Europea<sup>(12)</sup> destaca como problemas fundamentales del consumidor en su relación con la banca los siguientes: deficiencias en la información precontractual, asesoramiento no fiable, falta de transparencia en las comisiones bancarias y dificultades para cambiar la entidad con la que se está operando.

6.4 Para combatir estas carencias, la Comisión Europea ha lanzado a la industria bancaria una iniciativa de autorregulación para mejorar el acceso a la información, la comprensión y la comparabilidad de comisiones bancarias. El CESE felicita este importante proyecto de armonización, que deberá conducir a un sistema más estandarizado que facilite la comparación entre diferentes ofertas. Pone a su vez de manifiesto la necesidad de contar con las organizaciones de consumidores para articular este proceso con garantías de éxito.

6.5 Por otra parte se pone en evidencia la resistencia de las instituciones financieras a colocar entre sus clientes otros productos que no sean los suyos cuando éstos les resulten menos rentables. Así mismo, entre los errores que ha cometido el negocio de la inversión colectiva se encuentra el de lanzar nuevos productos con independencia de la demanda que de estos hubiese.

6.6 En suma, la inadecuación entre la necesidad y el producto contratado es una realidad que se apoya desde un modelo de gestión en el que la oferta tira de la demanda aprovechándose del creciente diferencial de conocimiento, dada la asimetría de información entre vendedores y compradores de productos financieros. En este sentido, el CESE propone establecer estrictos «códigos de conducta» de obligado cumplimiento para el personal de las entidades financieras, que mitigue el posible conflicto de interés entre asesoramiento y comercialización. Las instituciones financieras deberían asumir la carga de la prueba respecto a su cumplimiento de los códigos de conducta.

6.7 Por consiguiente, los intermediarios financieros (no sólo bancarios, también los agentes de seguros, corredores de bolsa, etc.), sin menoscabo de la estricta adopción de la reglamentación vigente, tienen que adoptar «mejores prácticas» para proteger a los consumidores de servicios financieros, a través de medidas de mejora de la calidad de la información (clara, precisa, ajustada a sus necesidades, comprensible y comparable con otras ofertas), políticas que favorezcan la formación financiera de los ahorradores e inversores, un asesoramiento profesional (fiable y honesto) que facilite a los usuarios su elección, y una figura independiente que tutele y proteja los derechos e intereses del cliente de productos financieros (*ombudsman*).

<sup>(12)</sup> Comisión Europea: «Data Collection for prices of current accounts provided to consumers», Bruselas 2009.

6.8 Para consolidar este nuevo escenario, el CESE pone de manifiesto la necesidad de mejorar la cualificación de los intermediarios financieros para que puedan ejercer esa imprescindible labor pedagógica. El desafío para los intermediarios financieros es doble: por una parte, conocer mejor los productos que comercializan, por otra parte, saber transmitir eficazmente la información al usuario.

## 7. Fomentar la inclusión financiera

7.1 El CESE es consciente de que la inclusión financiera ha de situarse en el contexto de la inclusión social plena de las personas, y es evidente que las garantías de empleo, protección social, etc. hacen más viables las iniciativas de educación financiera.

7.2 Diferentes estudios<sup>(13)</sup> constatan el deficiente nivel de educación financiera y su correlación con el nivel cultural y el estatus socioeconómico. Así, numerosas personas tienen dificultad para gestionar su situación financiera y conocer el riesgo que conllevan sus inversiones. También se ha detectado que muy pocas de esas personas contemplan planes de contingencia si sus circunstancias personales cambian por causas sobrevenidas (desempleo, accidentes, divorcios o viudedad, etc.).

7.3 En numerosos países sólo el 30 % de la población adulta es capaz de calcular un interés simple y apenas el 44 % tiene conocimientos básicos sobre el funcionamiento del sistema de pensiones<sup>(14)</sup>.

7.4 Unos 80 millones de ciudadanos europeos, es decir, un 16 % de la población total viven en el umbral de la pobreza. La Unión Europea fijó en el 2010, entre los objetivos para el «Año europeo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social», promover el apoyo social a políticas de inclusión, enfatizando la responsabilidad colectiva e individual.

7.5 La inclusión financiera apoya los procesos de inclusión social. Por tanto, es importante fomentar iniciativas que favorezcan la inclusión financiera de colectivos con elevado riesgo de exclusión (mujeres, desempleados, personas con discapacidad, personas mayores, personas sin recursos, etc.), desde una perspectiva de accesibilidad universal, desarrollando productos y servicios financieros a la medida de estos colectivos.

7.6 En el actual escenario socioeconómico, es imprescindible poner el acento en la educación financiera orientada a planificar la jubilación, dada la drástica tendencia hacia sistemas públicos de pensiones contributivas, cuyas prestaciones se determinan en función de las contribuciones realizadas (*earnings-related benefits*). Asimismo, para favorecer el empoderamiento de la mujer trabajadora, la incorporación al mundo laboral debe venir acompañada de programas específicos de capacitación financiera.

<sup>(13)</sup> Véase Braunstein & Welch, 2002; Mandell, 2008; FINRA Investor Education Foundation, 2009.

<sup>(14)</sup> Según el trabajo realizado por M<sup>a</sup> José Gómez Yubero en el artículo denominado «Financial education: from information to knowledge and informed financial decision-making».

7.7 En definitiva, las medidas de mejora de la cultura financiera de los consumidores tienen que incidir con carácter prioritario sobre aquellos segmentos que cuentan con menos protección y que se encuentran en riesgo de exclusión financiera o de sufrir el abuso de ciertas actuaciones especulativas.

7.8 El CESE pone de manifiesto que las entidades financieras deben asumir, entre sus funciones, facilitar el acceso a los servicios bancarios a las personas sin recursos, para evitar su exclusión financiera. Así, los «programas de concesión de microcréditos»<sup>(15)</sup> tienen que integrarse plenamente en la oferta crediticia de las entidades financieras. Las personas que están en el paro, jóvenes que acaban sus estudios y que necesitan ser avalados, emprendedores, inmigrantes, discapacitados, etc.<sup>(16)</sup> son los beneficiarios de los microcréditos y hay que garantizar su acceso a los mismos.

7.9 La doble acción «microfinanzas y educación» en determinados programas ofrece excelentes resultados, habida cuenta que la educación aporta ventajas competitivas, respecto a otras iniciativas exclusivas de microfinanzas.

## 8. Perspectivas de la educación financiera

8.1 El CESE es plenamente consciente de las limitaciones de la Comisión Europea en materia educativa<sup>(17)</sup>, pero frente a ello argumenta que la educación financiera es más amplia que la educación *per se*, ya que también concierne al empoderamiento de las personas, aborda la exclusión social y fomenta el consumo responsable.

8.2 El CESE exhorta a la Comisión a considerar seriamente el desarrollo de medidas legislativas que obliguen a los Estados miembros a un fomento efectivo de la educación financiera.

8.3 De cara al futuro, hay un amplio consenso entre organismos e instituciones (posiblemente, los más relevantes en materia de educación financiera son el International Network on Financial Education (INFE), de la OCDE y el Expert Group on Financial Education (EGFE) de la Comisión Europea) sobre los contenidos y prácticas más relevantes a considerar en materia de educación financiera. A este respecto, el CESE coincide plenamente con estos postulados y, en consecuencia, demanda a los gobiernos y a las instituciones financieras la dotación de medios suficientes para impulsar sus iniciativas:

- Metodología común para evaluar el nivel de familiaridad con conceptos financieros y el grado de inclusión de la población.
- Mayor penetración curricular de la educación financiera. Metodología internacional para evaluar la eficiencia y eficacia de los programas en las escuelas.

<sup>(15)</sup> La Asamblea General de Naciones declaró el año 2005 como «Año Internacional del Microcrédito».

<sup>(16)</sup> Como sucede en Francia, el microcrédito, además de apoyar el emprendimiento, debe ser una herramienta para resolver otras necesidades de las personas con escasez de recursos.

<sup>(17)</sup> El artículo 165 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea reserva a los Estados miembros legislar en el ámbito educativo.

- Diseño de estrategias nacionales de educación financiera, con sistemas adecuados de seguimiento y de evaluación de impacto.
- Reforzar las estrategias de inclusión financiera. Intensificar el esfuerzo con grupos específicos (jóvenes, mujeres, inmigrantes, personas con bajos ingresos).
- Protección de los derechos de los consumidores de productos financieros.
- Reforzar la cooperación entre la Comisión Europea, la OCDE y los gobiernos nacionales para explotar las sinergias potenciales y evitar la duplicación de trabajo.
- Organizar un día europeo de educación financiera, por ejemplo, bajo los auspicios de la presidencia de turno de la Unión Europea.
- Promover una conferencia anual a favor de la educación financiera, con el concurso de expertos de reconocido prestigio.
- Crear un sistema de reconocimiento público en el ámbito de la Unión Europea (p. ej. un premio) que reconozca las mejores iniciativas de educación y las mejores prácticas.
- Promover el «carnet de conducir financiero».
- Reuniones periódicas entre los gobiernos de los Estados miembros sobre los programas de educación financiera en curso e incluir estas consideraciones en la agenda política nacional (estas reuniones no solo deben de ser descriptivas de las actuaciones que se están realizando sino analizar el impacto de las mismas).

8.4 Por su parte, el CESE añade las siguientes propuestas, combinando iniciativas para mejorar la capacitación financiera de la ciudadanía con diferentes medidas para incrementar los niveles de protección del consumidor minorista de productos financieros:

- Creación de un organismo independiente, para asesorar de forma gratuita a los consumidores de productos financieros, así como de las formas de incluir criterios ASG en sus decisiones financieras: dicho organismo podría proporcionar asesoramiento en persona o por teléfono.
- Regulación del papel de los intermediarios financieros y de los fedatarios públicos en la educación financiera, para facilitar una mayor accesibilidad y comprensión de la información financiera<sup>(18)</sup>. Será importante establecer mecanismos de supervisión que garanticen la imparcialidad de sus actuaciones.
- Creación de una agencia europea para la protección de los consumidores minoristas de productos financieros, para

<sup>(18)</sup> Sin menoscabo de las funciones propiamente formativas que corresponden al sistema educativo.

- supervisar las prácticas bancarias (en particular, la accesibilidad, transparencia y comparabilidad de los productos financieros) y combatir el fraude. Esta institución deberá tener capacidad sancionadora.
- Obligar a la industria financiera a incorporar soportes físicos que informen a los clientes de productos financieros sobre sus derechos y los pasos a dar en caso de disconformidad con una propuesta o una resolución de la entidad financiera.
- Incorporación en los soportes de información de los productos financieros (como en el caso de los medicamentos) advertencias sobre las posibles contraindicaciones y efectos secundarios de cada producto, así como de los aspectos relacionados con las condiciones de los contratos.
- Replicar el EGFE a nivel de cada Estado miembro que cuente con una estrategia de educación financiera, de cara a reforzar los planes previstos, incorporando equilibradamente a los principales actores de la sociedad civil organizada.
- Apoyo de la Comisión Europea (a aquellas autoridades nacionales de los Estados miembros que aún no lo han hecho) para definir una estrategia coherente sobre educación financiera, tomando como referencia los países que han avanzado de forma más satisfactoria.
- Establecer un paquete presupuestario vinculado a cada estrategia nacional de educación financiera donde se determine quiénes van a financiar los planes de educación financiera y con qué recursos asociados.
- Reforzar, por parte de la Comisión Europea, el patrocinio de actuaciones en materia de educación financiera en los Estados miembros, a partir de las buenas prácticas identificadas.
- Impulsar la generalización de las Cuentas Nacionales en la Seguridad Social, de manera que a todos los trabajadores se les informe, una vez al año, de las pensiones a las que tendrían derecho cuando se jubilaran.
- Fomentar productos financieros específicos para jóvenes (a partir de 14 años, edad previa a la emancipación e incorporación al mundo laboral) y enviarles información periódica sobre sus características y funcionamiento.
- Animar a la industria juguetera a que desarrolle de juegos que, en clave didáctica, incorporen nociones financieras.
- Emitir programas de televisión y de radio de corta duración, 10 o 15 minutos, sobre cuestiones básicas de finanzas (créditos, hipotecas, seguros, etc. y conceptos básicos como rentabilidad o riesgo), crear iniciativas multimedia y promover la educación financiera en las redes sociales.
- Hacer un mayor uso de las asociaciones de consumidores y de otras organizaciones independientes de la sociedad civil organizada para difundir e implantar las iniciativas de los gobiernos en materia de educación financiera.

8.5 Por último, el CESE pone de relieve que las necesidades de los consumidores de productos financieros tienen que figurar como tema prioritario en las reuniones internacionales de alto nivel, en particular, en la Cumbre del G-20. A ese respecto, Consumers International<sup>(19)</sup> demanda que se establezca un Grupo de Expertos en Protección Financiera del Consumidor, que reporte al G-20, en aras de garantizar el acceso a servicios financieros estables, justos y competitivos.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

---

<sup>(19)</sup> Representa a 220 organizaciones de consumidores en 115 países.

## ANEXO I

**Contenidos de la Educación Financiera<sup>(1)</sup>**

Productos	Materias y Segmentos	Canales
Ahorro o de pasivo (depósitos de ahorro, nóminas)	Aprendiendo a ahorrar (niños y jóvenes)	Centros educativos
Inversión o de activo (créditos al consumo e hipotecarios)	Empezando a trabajar (jóvenes)	Centros de trabajo
Medios de pago (tarjetas de débito y crédito)	Empezando una vida independiente (jóvenes)	Centros de mayores
Parafinancieros (seguros, planes de pensiones)	Formando una familia (población adulta)	Asociaciones empresariales y sindicales
Servicios (transferencias, asesoramiento, comisiones)	Preparando la jubilación (población mayor)	Asociaciones de consumidores y ONG
	Gestión del dinero en una microempresa (emprendedores)	Medios de comunicación Internet

<sup>(1)</sup> A título ilustrativo, sin carácter exhaustivo ni limitativo.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de propiedad intelectual en el ámbito de la música» (Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 318/05)

Ponente: **Panagiotis GKOFAS**

El 17 de enero de 2008, 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

*«Derechos de propiedad intelectual en el ámbito de la música»*

(Dictamen de iniciativa).

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 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 119 votos a favor, 51 en contra y 42 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### 1.1 Los datos del problema

1.1.1 La protección de los derechos de autor y los derechos afines de intérpretes en el ámbito de la música referidos a productos inmateriales que cada vez más se comercializan y distribuyen en formato digital, es un asunto que afecta de modo muy directo a la sociedad civil.

1.1.2 Este dictamen se basa en **cinco ejes** principales. El **primero** consiste en **identificar** y distinguir los derechos y deberes de los titulares de los derechos y de las entidades de gestión colectiva de los derechos (EGC) en el ámbito musical, así como las obligaciones derivadas de la compra y venta de los derechos de propiedad intelectual y los derechos afines. El **segundo** es la **remuneración** y, más concretamente, la fijación de la remuneración a la que da derecho la utilización por parte de terceros (consumidores) de los derechos de propiedad intelectual y los derechos afines. El **tercero** es la forma de **fijar la remuneración** a la que se tiene derecho y definir qué significa la noción de ejecución pública o cuándo se puede hablar de ejecución pública. El **cuarto** se refiere a las **sanciones** que deberían imponerse a los usuarios por la explotación ilegal de estos derechos. El **quinto** es la **estructura y funcionamiento** de los organismos de gestión colectiva (**OGC**) o las entidades de gestión colectiva (EGC) que representan a los titulares de los derechos en algunos Estados miembros.

1.1.3 El Comité expresa su preocupación por el riesgo de que la falta de armonización entre el Derecho de la UE y las leyes nacionales, y las discrepancias en el Derecho interno de los distintos Estados miembros, pudieran obstaculizar el necesario equilibrio entre el acceso de los ciudadanos a los contenidos culturales y de ocio, la libre circulación de bienes y servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual.

1.1.4 El punto de partida para desarrollar una normativa cuyo fin sea armonizar las legislaciones de todos los Estados

miembros ha de ser votar y adoptar a escala de la UE algunos «principios fundamentales» en relación con este tema de base, conforme a las Convenciones Internacionales existentes, en especial, el Convenio de Berna para la Protección de las Obras Literarias y Artísticas, sin cuestionar los derechos de los usuarios y teniendo en cuenta las propuestas del CESE.

1.1.5 El Comité propone que se armonicen las legislaciones de los Estados miembros en algunas de las cuestiones que plantean problemas para la vida colectiva de los ciudadanos y que les afectan directamente, a fin de que sus derechos adquiridos y constitucionalmente protegidos no se vean en peligro por interpretaciones de la ley a veces literales, a veces inexactas o sesgadas, en detrimento de los usuarios y consumidores. Es labor de la Comisión abordar las cuestiones controvertidas que se derivan de la interpretación jurídica de los términos utilizados por los diferentes legisladores, y el Comité considera que es su deber plantearlas en la mesa de negociaciones a fin de lograr un resultado justo. La protección de los autores y los artistas intérpretes o ejecutantes no debe ser un obstáculo para la libre circulación de las obras y debe garantizar al mismo tiempo –mediante la modificación de las disposiciones aplicables– que los consumidores tengan libertad de acceso y uso de los contenidos electrónicos para conservar los mismos derechos en línea y fuera de ella, respetando la propiedad intelectual.

1.1.6 El Comité propone que se establezca un único marco legislativo para: a) la concesión de licencias para la representación de los titulares de los derechos, b) el establecimiento de acuerdos para la explotación de los derechos patrimoniales de los autores y c) el recurso a un arbitraje en caso de disputa o desacuerdo, que podría ayudar tanto a los usuarios de los contenidos y consumidores como a los autores intelectuales, y otros titulares de los derechos, a resolver los conflictos que les enfrentan por la explotación de una «obra». Para ello es necesario establecer a nivel nacional un organismo único de mediación y resolución de conflictos entre los titulares de los derechos de autor y los usuarios de los contenidos.

1.1.7 El Comité considera que es posible alcanzar este objetivo mediante la creación de un único organismo nacional independiente que, además de las tareas antes mencionadas, sea también responsable de garantizar la transparencia en lo que respecta a la remuneración íntegra a sus titulares de los derechos recaudados a través de los organismos de gestión colectiva, en los supuestos en los que esto no suceda, contando con salvaguardas establecidas por la legislación europea, y dejando a discreción de los Estados miembros únicamente regular la creación, estructuración y funcionamiento del organismo en cuestión. Dicho organismo se podrá encargar de: a) velar por el estricto cumplimiento de la legislación vigente, comunitaria o nacional, específica del Estado miembro en cuestión con el fin de lograr el objetivo mencionado; b) establecer una transparencia plena en el cobro y pago de las remuneraciones adeudadas por la explotación de los derechos patrimoniales de los autores, y c) adoptar medidas para luchar contra el fraude fiscal en el pago al Estado de las contribuciones resultantes de la explotación de las obras.

1.1.8 Para mantener la confianza de los titulares de derechos y los usuarios y facilitar la concesión de licencias transfronterizas, el CESE considera que es preciso mejorar y adaptar al progreso técnico la gobernanza y la transparencia de la gestión colectiva de derechos. Unas soluciones más sencillas, uniformes y neutras con respecto a la tecnología para la concesión de licencias transfronterizas y paneuropeas estimularán la creatividad y ayudarán a los autores, productores y difusores de contenidos, en beneficio de los consumidores europeos.

## 1.2 La eficacia de la gestión de los derechos digitales (GDD)

1.2.1 Asimismo, el Comité apoya la promoción y mejora de las ofertas legales –como Deezer, el primer sitio web de música a demanda gratuito y legal, o Spotify, servicio legal de difusión de música en línea autofinanciado con publicidad– y opina que es preciso seguir desarrollando este tipo de vías junto con la labor legislativa.

1.2.2 Las campañas de educación y sensibilización, especialmente de los jóvenes, también deben incluirse entre las medidas que se tomen en consideración.

1.2.3 El CESE insta a la Comisión a profundizar en los principios de su recomendación de fecha de 18 de mayo de 2005, relativa a la gestión colectiva transfronteriza de los derechos de autor y derechos afines en el ámbito de los servicios legales de música en línea.

1.2.4 El Comité solicita a la Comisión que a la mayor brevedad posible apruebe la propuesta de Directiva marco sobre gestión colectiva de derechos prevista en la Agenda Digital.

## 2. Introducción

2.1 Los autores e intérpretes obtienen sus ingresos de los importes que perciben por el uso de sus creaciones artísticas en todo el mundo. La recaudación, en nombre de los autores, de los ingresos generados por la utilización de sus obras en todo el mundo corre a cargo de entidades de gestión colectiva, que actúan en todos los ámbitos artísticos.

2.2 El tamaño y el poder de estas entidades de gestión colectiva varían según los Estados miembros: algunas son de pequeño alcance, mientras que otras son tan fuertes como para

llegar a poder convertirse, en determinados casos, en monopolios de hecho para la explotación. Los servicios que ofrecen a los artistas también varían en función de estos parámetros.

2.3 Cabe preguntarse legítimamente, como ha hecho la Comisión Europea, si la complejidad del sistema actual es lo eficaz que debiera ser y si salvaguarda los intereses tanto de los derechos habientes como de los usuarios de contenidos y de los ciudadanos como consumidores finales.

2.4 ¿Sería conveniente concebir la situación más allá de una «mera» armonización técnica de los derechos de autor y derechos afines? ¿Cómo mejorar la gestión nacional de los derechos de autor y superar las desventajas causadas por la actual fragmentación de la tasa por copia privada de obras, por no citar más que un ejemplo? ¿Cómo conciliar los esfuerzos por mejorar la legislación y la eficacia de la gestión colectiva transfronteriza de los derechos? Es necesario legislar en estos aspectos.

2.5 La complejidad de la situación y el carácter sensible del tema para la sociedad civil han llevado al Comité a examinar la cuestión y analizar las ideas que podrían tomarse en consideración.

2.6 En efecto, la ignorancia, si no la indiferencia o incluso la hostilidad del público hacia el concepto de derecho de propiedad intelectual, hace necesaria una reacción de la sociedad civil.

2.7 El régimen vigente para la protección de los derechos de propiedad (no de los derechos morales) de los autores, así como de los derechos afines de los intérpretes y productores, está regulado por una serie de directivas –entre ellas la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2006/115/CE, de 12.12.2006; la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2006/116/CE, de 12.12.2006, y la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2001/29/CE, de 22.5.2001– que tienen como objetivo principal no sólo facilitar la libre circulación de mercancías e ideas en un marco de sana competencia, sino también mantener el equilibrio y luchar contra la piratería. Toda la armonización de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor se basa en un elevado nivel de protección, dado que tales derechos son primordiales para la creación intelectual. Protección que contribuye a reservar y desarrollar la creatividad en interés de los autores, los intérpretes, los productores, los consumidores, los usuarios de contenidos, la cultura, la industria y el público en general. Por lo tanto, la propiedad intelectual ha sido reconocida como parte integrante del derecho de propiedad y protegida por la Carta Europea de Derechos Fundamentales, ya que el esfuerzo creativo y artístico de los autores y artistas, intérpretes o ejecutantes exige unos ingresos suficientes que sirvan de base a nuevos trabajos creativos y artísticos, y solo una protección jurídica adecuada de los titulares de derechos permite garantizar eficazmente dichos ingresos.

2.8 Algunos países tienen una legislación muy represiva contra cualquier forma de copia y de intercambio de archivos protegidos por derechos de propiedad intelectual, independientemente de si los intercambios se realizan a título privado o con fines comerciales<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Las sanciones son las mismas, tanto si se trata de piratería con fines comerciales como si es para uso privado.

2.9 Los consumidores europeos, cuyas organizaciones han denunciado haber sido excluidas de la negociación de estos asuntos como una práctica no transparente y antidemocrática, han advertido que con el pretexto de combatir la piratería no puede instaurarse un control policial de todos los intercambios y comunicaciones en Internet, menoscabando el derecho a la privacidad y a la intimidad en la correspondencia y la información circulante. El Comité desea también ser informado de los debates y propuestas existentes, y pronunciarse al respecto.

### 3. Observaciones particulares

#### 3.1 Propiedad intelectual: distinciones y aclaraciones

3.1.1 Es de suma importancia distinguir y comprender los conceptos de derecho de autor y derechos afines. Ambos forman parte de un conjunto que se puede caracterizar y denominar como «propiedad intelectual». La noción de propiedad intelectual se fijó internacionalmente en el Convenio de 14 de julio de 1967 en el que se estableció la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y con posterioridad ha sido recogida por la legislación comunitaria, en particular por la Directiva 2006/115/CE, por lo que es un concepto consolidado en el acervo comunitario.

3.1.2 El Comité considera que para que los autores y los intérpretes puedan continuar su labor creativa y artística, deben recibir una compensación adecuada por el uso de su obra, al igual que los productores, para poder financiar esta labor. La inversión necesaria para elaborar productos tales como los fonogramas, películas o productos multimedia y servicios tales como los servicios a la carta es considerable. Es indispensable una protección adecuada de los derechos de propiedad intelectual para garantizar la disponibilidad de tal compensación y ofrecer la oportunidad de obtener un rendimiento satisfactorio de tal inversión.

3.1.3 El Comité pide que se armonicen determinados aspectos de la ley de propiedad intelectual y de los derechos afines. Para esta armonización deberán tenerse en cuenta los diferentes informes de aplicación de las Directivas y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia.

3.1.4 El CESE muestra su satisfacción por aprobación de la reciente propuesta de Directiva sobre algunos usos autorizados de obras huérfanas (COM(2011) 289 final), sobre cuyo contenido se pronunciará en un próximo dictamen.

#### 3.2 Remuneración

3.2.1 La remuneración de los autores por los derechos de propiedad intelectual en el ámbito musical (en su vertiente patrimonial) es probablemente uno de los puntos que plantean problemas particulares en la mayoría de los Estados miembros en lo que respecta a la interrelación entre los organismos de gestión colectiva y los usuarios y que en su mayor parte han sido resueltos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

3.2.2 El Comité considera necesario defender el principio de igualdad ante la ley para todos los ciudadanos, así como el principio de proporcionalidad, para garantizar tanto la propiedad intelectual de los autores y otros titulares como los derechos de los usuarios de contenidos y de los consumidores

finales. Hasta ahora los derechos de propiedad intelectual en Europa han estado protegidos por los «Tratados Internet» de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), ratificados por la UE y los Estados miembros en diciembre de 2009, lo que en principio unifica el Derecho aplicable, aunque diversas declaraciones nacionales realizadas con motivo de la ratificación ponen en cuestión la utilidad de un enfoque unificado a escala de la UE. Estos tratados exigen la prohibición de las copias falsificadas y la piratería con fines comerciales, como lo hace también la Directiva sobre los derechos de autor y derechos afines en la sociedad de la información.

#### 3.3 Definición de remuneración y ejecución pública

3.3.1 Las cuestiones que requieren especial atención son determinar cuándo se debe una remuneración en el ámbito de la música, cuándo puede hablarse de ejecución pública y cuándo es preferible el concepto de explotación y no de utilización.

3.3.2 El CESE considera que debe haber una clara diferencia entre la explotación de la difusión y el uso privado, tanto en lo que respecta al uso como a las sanciones que se impongan. En la práctica, las tarifas de las entidades de gestión colectiva, consensuadas con las asociaciones representativas de los distintos sectores de usuarios, ya contemplan los diferentes usos que de la música realizan los establecimientos públicos, y no pagan las mismas cantidades aquellos en donde la música juega un papel esencial, como una discoteca, que aquellos en los que la música juega un papel accesorio o incidental, como una peluquería o unos grandes almacenes.

3.3.3 El Comité opina que la remuneración de la denominada «explotación secundaria», contemplada en el Convenio de Berna, está plenamente justificada porque los titulares de los establecimientos difusores, de las emisiones de televisión o de radio, son explotadores secundarios de las obras comprendidas en las emisiones primarias a partir de las cuales son «comunicadas públicamente» tales obras y prestaciones en los referidos lugares.

3.3.4 Es preciso reformar el actual sistema de remuneración de los derechos de propiedad intelectual correspondientes a la retribución como contraprestación de la copia privada, con el fin de aumentar la transparencia en el cálculo de la «remuneración equitativa», la recaudación y el pago de los derechos. Las remuneraciones deben reflejar y basarse en el perjuicio económico real que sufren los derechohabientes como consecuencia de las copias para uso privado.

3.3.5 Para facilitar la concesión de licencias transfronterizas, se deberá preservar la libertad contractual de los titulares de derechos. Estos no estarían obligados a conceder licencias para la totalidad del territorio europeo, y a fijar por contrato el nivel de los cánones de las licencias.

3.3.6 El CESE es partidario de promover modelos de negocio más innovadores, a través de los cuales se pueda acceder a los contenidos en diferentes modalidades (*free, premium, freemium*) en función de viabilidad de las ofertas y de las expectativas y actitud de los usuarios finales, consiguiendo un justo equilibrio entre la remuneración de los titulares de los derechos y el acceso de los consumidores y el público en general a los contenidos

### 3.4 Sanciones y multas

3.4.1 El Comité opina que la protección de la propiedad intelectual es una cuestión de importancia capital para el desarrollo económico y cultural de la Unión, especialmente en vista de los nuevos avances económicos y tecnológicos, para garantizar el esfuerzo creativo y artístico de los autores y artistas intérpretes o ejecutantes. Para ello se ha establecido un régimen de sanciones que cumplen los requisitos de efectivas, disuasorias y proporcionales conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

3.4.2 El Comité considera que el uso de una serie de obras de índole intelectual que sólo se permite como excepción a los derechos exclusivos de los titulares de derechos, con limitaciones para los usuarios, debería plantearse como un derecho positivo y general de los ciudadanos. Asimismo, las limitaciones de dicho uso no están del todo claras ni establecidas por ley, y los consumidores no saben qué prácticas están permitidas por la legislación vigente.

La tutela jurídico penal de la propiedad intelectual constituye una garantía esencial en la defensa y aseguramiento del orden social, cultural, económico y político de los países avanzados.

El CESE está en contra del uso de la vía penal contra los usuarios que carezcan de finalidad lucrativa.

3.4.3 El Instituto para el Derecho de la Información de la Universidad de Amsterdam llevó a cabo un estudio, a petición de la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión Europea, sobre la aplicación y la influencia en la legislación de los Estados miembros de la Directiva 2001/29/CE relativa a la armonización de determinados aspectos de los derechos de autor y derechos afines a los derechos de autor en la sociedad de la información<sup>(2)</sup>. De los capítulos de la segunda parte, relativa a la aplicación de la Directiva en los demás Estados miembros de la UE, se deduce que sólo seis de los 26 países examinados imponen penas de privación de libertad.

3.4.4 El Comité solicita y propone completar el artículo 8 de la Directiva 2001/29/CE añadiendo un apartado 4 en el que se estipule que en lo que respecta a la protección legal contra la violación de los derechos y obligaciones cubiertos por la Directiva, se despenalizará el uso por parte de los usuarios y consumidores de contenidos por los cuales los explotadores de su difusión pública no hayan satisfecho en origen derechos de propiedad intelectual. En el caso de la puesta a disposición pública se limitará a la responsabilidad civil y a las sanciones derivadas a la imposición de indemnizaciones proporcionales a la remuneración debida en virtud de los derechos patrimoniales de los autores y de los titulares de derechos afines. Las sanciones penales por las infracciones de los derechos de propiedad intelectual deberían aplicarse exclusivamente en los casos claramente definidos de violación de las normativas comerciales cometidos por la delincuencia organizada y la explotación comercial ilícita de los derechos de propiedad intelectual. En todo caso, las medidas de ejecución deben respetar los derechos fundamentales de los consumidores.

<sup>(2)</sup> El estudio se publicó en febrero de 2007.

### 3.5 Estructura y función de los organismos de gestión colectiva (OGC)

3.5.1 Cabe señalar que las directivas actuales objeto de controversia se rigen por una «total desprotección» de los usuarios y consumidores, cuya suerte queda a expensas de las medidas adoptadas por las entidades de gestión colectiva, que actúan sin un verdadero control. El Comité pide que el marco legal reconozca, proteja y garantice los derechos de los ciudadanos y consumidores así como una igualdad ante la ley para todos los ciudadanos en cuanto a la protección de los usuarios y consumidores frente a los autores y titulares de derechos afines, conforme a la normativa de propiedad intelectual y especialmente conforme a la recomendación de la Comisión de 18.5.2005.

3.5.2 El Comité propone completar el artículo 5 de la Directiva 2006/115/CE añadiendo un apartado 5 en el que se estipule que las entidades de gestión colectiva a las que se conceden las licencias que les autorizan a recaudar los derechos y a representar a los titulares de los derechos no podrán, en tanto que organismos de gestión colectiva, adoptar ya la forma de sociedades de carácter comercial, sino que deberán ser entidades sin ánimo de lucro, con una estructura de asociación, y deberán estar compuestas por los titulares de los derechos de propiedad intelectual y derechos afines.

3.5.3 El Comité propone completar el artículo 5 de la Directiva 2006/115/CE añadiendo un apartado 6 en el que se estipule que las entidades de gestión colectiva (EGC) o los organismos de gestión colectiva (OGC) serán supervisados por un organismo independiente de nivel nacional (organismo único de gestión nacional), que puede ser el mismo que concede la autorización para el cobro de los derechos de los artistas intérpretes y ejecutantes. En otras palabras, el organismo encargado de la expedición de licencias también podrá ser el que ejerza la supervisión.

3.5.4 El Comité propone completar el artículo 5 de la Directiva 2006/115/CE añadiendo un apartado 7 en el que se estipule que los autores, artistas intérpretes o ejecutantes que sean titulares de derechos tienen derecho a «ceder» los derechos de propiedad intelectual que poseen y a «transferir» su derecho de préstamo o alquiler a más de un OGC (EGC) existente o de nueva creación. Dado que de este modo puede haber varias EGC, se corre el riesgo de que: a) los «derechos» de los artistas sean recaudados más de una vez por varios OGC (EGC), con el riesgo añadido de que: b) el usuario acabe celebrando contratos y realizando transacciones con muchos OGC o EGC en lugar de con uno solo, y c) se pague una doble remuneración por el uso de la misma obra. La misma agencia que otorga las licencias a los OGC (EGC) también será competente y responsable de distribuir entre los autores y los titulares de derechos afines las remuneraciones que estas recauden de los usuarios. Se propone que en los lugares afectados se instalen soportes de tecnología moderna, que permitan consignar los datos de los fonogramas (autor, artista, duración, etc.) cuando se ejecutan, para que el usuario pague por el uso de los derechos de la obra en cuestión de manera que los pagos se reembolsen de manera proporcional. El citado organismo también será responsable de evitar que se recaude más de una remuneración por una obra en su

conjunto. Los Estados miembros que no dispongan de un organismo de concesión de licencias a los OGC (EGC) deberán prever la creación de uno, de acuerdo con su legislación nacional.

3.5.5 El Comité propone completar el artículo 5 de la Directiva 2006/115/CE añadiendo un apartado 8 en el que se estipule que los OGC que representen a los artistas intérpretes o ejecutantes deberán efectuar un balance y una declaración financiera nominativa de la gestión y distribución de las remuneraciones que hayan recaudado en nombre de los titulares de los derechos, y deberán facilitar cualquier otro dato que permita establecer que se han abonado a los titulares los «ingresos» en cuestión y que estos «ingresos» se han «declarado» y están sujetos a imposición por parte de las autoridades fiscales de los Estados miembros. La contabilidad de los organismos de gestión

de derechos y la distribución real de las remuneraciones recaudadas entre los diferentes titulares de los derechos deberán ser certificadas por un auditor independiente, cuyo informe será público: deberán también ser objeto de un control periódico por parte de una autoridad competente, como un Tribunal de Cuentas o una autoridad pública independiente.

3.5.6 El Comité propone completar el artículo 5 de la Directiva 2006/115/CE añadiendo un apartado 9 en el que se estipule que en caso de que los OGC no reviertan a los titulares las remuneraciones que hayan recaudado o no respeten las disposiciones de los apartados 5 y 7 del citado artículo, el organismo que expide las licencias se compromete en primer lugar a retirárselas y subsiguientemente, de acuerdo con la gravedad de la infracción, a remitir el asunto a los tribunales nacionales.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

## ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Los siguientes puntos del dictamen de la Sección fueron modificados al aprobar la Asamblea las enmiendas correspondientes, pero obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento Interno):

**a) Punto 1.1.8**

1.1.8 *La transparencia en la gestión de los ingresos recaudados por las entidades de gestión colectiva en un marco transfronterizo es cuestionable. De hecho, los autores, los titulares de derechos afines, los sujetos al pago de los derechos, así como los consumidores, no siempre saben lo que se recauda, ni el destino de los ingresos obtenidos por el sistema de gestión colectiva de derechos.*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 113  
Votos en contra: 61  
Abstenciones: 23

**b) Punto 3.1.1**

3.1.1 *Es de suma importancia distinguir y comprender los conceptos de derecho de autor y derecho afín de los intérpretes de una obra. Ambos forman parte de un conjunto que se puede caracterizar y denominar como «propiedad intelectual». Es un cliché afirmar que la propiedad intelectual la constituyen los derechos de autor, que corresponden a los escritores, compositores y letristas de las obras, y los derechos afines, que corresponden a los artistas intérpretes o ejecutantes de las obras.*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 116  
Votos en contra: 55  
Abstenciones: 27

**c) Punto 3.1.3**

3.1.3 *El Comité pide que se armonicen determinados aspectos de la ley de propiedad intelectual y de los derechos afines de los artistas intérpretes y ejecutantes. Esta armonización es necesaria en el contexto de la comunicación e información, por ejemplo, cuando una obra sonora (fonograma) se convierte en «asunto público». La necesidad de garantizar la seguridad jurídica y la protección de los citados derechos requiere que se armonicen las legislaciones de los Estados miembros, por ejemplo, con respecto a la noción de «asunto público», como fuente de ingresos que proporciona dinero a los autores, todo lo cual tiene como objetivo garantizar el buen funcionamiento del mercado interior.*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 108  
Votos en contra: 57  
Abstenciones: 31

**d) Punto 3.2.1**

3.2.1 *La remuneración de los autores por los derechos de propiedad intelectual en el ámbito musical (en su vertiente patrimonial) es probablemente uno de los puntos que plantean problemas particulares en la mayoría de los Estados miembros en lo que respecta a la interrelación entre los organismos de gestión colectiva y los usuarios.*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 88  
Votos en contra: 71  
Abstenciones: 34

**e) Punto 3.3.2**

3.3.2 *El CESE considera que debe haber una clara diferencia entre la explotación de la difusión y el uso privado, tanto en lo que respecta al uso como a las sanciones que se impongan. Se considera público el uso, ejecución o presentación de una obra que la hace accesible a un círculo más amplio que el círculo estricto de la familia y el entorno social directo, independientemente de que los miembros de ese círculo más amplio estén en el mismo lugar o en lugares diferentes, y toda presentación a una audiencia que no esté presente en el lugar de origen de la presentación; esta definición debe incluir cualquier transmisión o retransmisión de una obra al público por medios alámbricos o inalámbricos, incluida la radiodifusión.*

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 103

Votos en contra: 53

Abstenciones: 27

**f) Punto 3.3.3**

3.3.3 El Comité opina que debe precisarse de manera clara y rotunda que la utilización pública es aquella en la que el usuario explota una obra con un fin lucrativo y en el marco de una actividad empresarial que exige o justifica el uso en cuestión (de una obra sonora, visual o sonora y visual).

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 100

Votos en contra: 58

Abstenciones: 28

**g) Punto 3.3.6**

3.3.6 Habida cuenta de que una remuneración equitativa debería contener, sui generis, un elemento de proporcionalidad, que con frecuencia se aplica en la práctica, conviene distinguir entre las actividades económicas en las que la ejecución o la utilización de la obra constituyen la actividad principal que genera ingresos (organizadores de conciertos o espectáculos, cine, radio, televisión, etc.) y otras actividades económicas en las que la ejecución de la obra no tiene un carácter económico (un taxista que escucha la radio mientras transporta a un cliente, por ejemplo) o que tienen un carácter secundario en relación con la actividad económica principal (música de fondo en un ascensor de unos grandes almacenes, en un restaurante, etc.). Las tasas aplicables deben ser objeto de un trato diferenciado, desde la gratuidad hasta un canon completo en función de la proporción real en que la obra contribuye a la actividad económica. Estas distinciones están claramente establecidas en muchos países, como Francia, que aplica una tarifa diferente para los organizadores de espectáculos y los difusores de las obras, por un lado, y los cafés y restaurantes, por otro.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 106

Votos en contra: 62

Abstenciones: 27

**h) Punto 3.3.7**

3.3.7 El Comité pide que en la Directiva 2006/115/CE, a continuación del artículo 11, apartado 7, –donde se establece que, a falta de acuerdo entre titulares de los derechos sobre el nivel de la remuneración, los Estados miembros podrán fijar el nivel de la remuneración equitativa–, se añada un apartado 8 en el que se regule la fijación de la remuneración equitativa. En este apartado 8 deberá indicarse que se instituirá una comisión para la resolución de conflictos entre los titulares de los derechos de autor y los usuarios a la que ambas partes deberán recurrir obligatoriamente, cuyas decisiones deberán desembocar en un acuerdo celebrado entre, por un lado, los autores y los artistas intérpretes titulares de los derechos y, por otro, los consumidores y usuarios, y en el que se deberá estipular la cuantía de la remuneración equitativa para el conjunto de los derechos en cuestión. El recurso a esta comisión de resolución de conflictos presupone que las entidades de gestión colectiva hayan suscrito previamente un protocolo de acuerdo para representar a los autores y artistas intérpretes titulares de derechos con respecto a las obras en cuestión. A falta de tal acuerdo, apoyado por un documento con fecha certificada, que enumere uno por uno, para cada obra o fonograma de que se trate, quiénes son los titulares de derechos, estas empresas no tendrán la facultad de exigir el cobro en nombre de un beneficiario con el que no tienen contrato. La presuposición de autorización, según la cual el mero hecho de exigir un cobro implica que se tiene autorización para hacerlo, es inadmisible. La comisión estará integrada por un representante de los consumidores, otro de los titulares de derechos, y otros dos de los interlocutores sociales, uno por los empresarios y otro por los trabajadores o, a nivel europeo, en nombre de los interlocutores sociales, por un miembro del CESE.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 116

Votos en contra: 57

Abstenciones: 23

**i) Punto 3.4.1**

3.4.1 El Comité opina que la protección de la propiedad intelectual es una cuestión de importancia capital para el desarrollo económico y cultural de la Unión, especialmente en vista de los nuevos avances económicos y tecnológicos, pero considera que puede llevar a resultados opuestos a los que se pretenden, es decir, que puede perjudicar significativamente el comercio cuando la protección de los derechos en cuestión se lleva a cabo de manera desproporcionada en detrimento de los usuarios y consumidores.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 104

Votos en contra: 61

Abstenciones: 36

**j) Punto 3.4.2**

3.4.2 El Comité expresa su preocupación por el hecho de que, en lugar de eliminar las barreras al comercio y a las innovaciones en este campo, la directiva en vigor las vuelve a crear. Por poner un ejemplo, la incertidumbre que rodea la cuestión de la remuneración equitativa hace que el funcionamiento estable de las pequeñas y medianas empresas se complique, en lugar de simplificarse, durante un período de protección que se extiende sin las garantías necesarias, como ocurre cuando las entidades de gestión colectiva no adoptan un comportamiento racional y transparente, cuando los usuarios en el sector comercial no son plenamente conscientes de la situación, o cuando el perjuicio para los titulares de los derechos resultante de un posible uso de la obra en cuestión es insignificante mientras que las sanciones correspondientes son excesivamente severas.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 104

Votos en contra: 61

Abstenciones: 36

**k) Punto 3.4.3**

3.4.3 El Comité insiste en que se sustituya el apartado que otorga a los Estados miembros un margen discrecional para imponer sanciones, ya que en muchos de ellos las sanciones previstas –que incluso que pueden ser de índole penal- a menudo están desprovistas de la proporcionalidad que debería caracterizarlas.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 104

Votos en contra: 61

Abstenciones: 36

**l) Punto 3.4.4**

3.4.4 El Comité expresa su especial preocupación por el hecho de que la legislación de la UE está orientada a proteger los derechos de propiedad intelectual y derechos afines de los autores, artistas, etc., pero sin tener en cuenta los derechos de los usuarios y consumidores finales. Así como se indica que las actividades creativas, artísticas y empresariales constituyen en gran medida actividades de profesiones liberales, y como tales deben ser facilitadas y protegidas, no se sigue el mismo enfoque con respecto a los usuarios. El uso de una serie de obras de índole intelectual sólo se permite como excepción a los derechos exclusivos de los titulares de derechos, con limitaciones para los usuarios; sin embargo, las limitaciones de dicho uso no están del todo claras ni establecidas por ley, y los consumidores no saben qué prácticas están permitidas por la legislación vigente.

**Resultado de la votación**

Votos a favor: 104

Votos en contra: 61

Abstenciones: 36

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Armonización de las reivindicaciones de los productos cosméticos dirigidas a los consumidores» (Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 318/06)

**Ponente: Krzysztof OSTROWSKI**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

*«Armonización de las reivindicaciones de los productos cosméticos dirigidas a los consumidores»*

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 115 votos a favor y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que las empresas que operan en el mercado interior, los consumidores y los organismos de control se verán beneficiados por una rápida adopción de criterios comunes y orientaciones prácticas para las reivindicaciones de los productos cosméticos

1.2 El CESE celebra, por consiguiente, que la Comisión Europea ya haya comenzado a elaborar criterios comunes para las reivindicaciones de los productos cosméticos y que la redacción de las orientaciones relativas a estos criterios ya se encuentre en una fase avanzada.

1.3 Según el Reglamento (CE) nº 1223/2009 sobre los productos cosméticos, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre el uso de las reivindicaciones con arreglo a los criterios comunes adoptados. El CESE considera, no obstante, que debería adelantarse el plazo de julio de 2016 para la presentación del informe al Parlamento Europeo y al Consejo.

1.4 El CESE pide, por tanto, a la Comisión Europea que acelere el proceso de adopción de los criterios comunes iniciando la elaboración del informe al menos un año antes.

1.5 El CESE pide a la Comisión Europea que considere la posibilidad de utilizar nuevas orientaciones sobre el uso de reivindicaciones comerciales éticas y medioambientales hasta que la Organización Internacional de Normalización (ISO) establezca criterios para las «reivindicaciones ecológicas» (por ejemplo, sobre la base de las nuevas orientaciones elaboradas por el Defensor de los consumidores de Dinamarca).

## 2. Observaciones generales

### 2.1 Reivindicaciones sobre los productos cosméticos

2.1.1 Las reivindicaciones sobre los productos cosméticos son afirmaciones que suelen realizarse en el ámbito de la publicidad en relación con las cualidades de un producto

(R. Schueller y P. Romanowski, C&T, enero de 1998). Una reivindicación puede consistir en una frase, un párrafo o, sencillamente, una inferencia. Por ejemplo, «reduce la aparición de estrías y arrugas en diez días» o meramente «antienvejecimiento». Otros ejemplos de reivindicaciones son «Eliminación de canas al 100 %» para tintes capilares o «El 70 % de las mujeres coincidieron en que se habían librado de la caspa después de un solo uso» en un estudio sobre la percepción del consumidor en relación con el ensayo de un champú contra la caspa.

2.1.2 Las reivindicaciones de los productos y la publicidad, incluidos otros métodos de comunicación comercial (conocidas genéricamente como «reivindicaciones de los productos»), son herramientas esenciales para informar al consumidor sobre las características y las cualidades de los productos y para ayudarle a elegir el producto que mejor se adapte a sus necesidades y expectativas. Dada la gran aceptación de los productos cosméticos, es muy importante facilitar a los consumidores una información clara, útil, comprensible, comparable y fidedigna, que les permita elegir con conocimiento de causa.

2.1.3 Asimismo, las reivindicaciones de los productos no solo son una herramienta esencial para las empresas de productos cosméticos a la hora de distinguir sus productos de los de sus competidores, sino que podrían contribuir al funcionamiento del mercado interior estimulando la innovación y fomentando la competencia entre empresas.

2.1.4 Para que las reivindicaciones de los productos cumplan su cometido de manera adecuada, sirviendo los intereses tanto de los consumidores como de las empresas de productos cosméticos, es importante disponer de un marco eficaz que garantice unas reivindicaciones de producto justas que no induzcan a error a los consumidores, teniendo en cuenta el contexto y los instrumentos de comercialización (independientemente de que se trate de material impreso, anuncios televisivos o cualquier tipo de medio nuevo como, por ejemplo, Internet o los teléfonos móviles inteligentes) en los que se muestran dichas reivindicaciones.

## 2.2 La legislación en materia de reivindicaciones de los productos cosméticos en la UE

2.2.1 El Reglamento (CE) nº 1223/2009 sobre los productos cosméticos (en lo sucesivo, «RPC») sustituirá completamente, en julio de 2013, la Directiva 76/768/CEE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados Miembros en materia de productos cosméticos. El nuevo Reglamento tiene como objetivos fundamentales garantizar un elevado nivel de protección del consumidor y el correcto funcionamiento del mercado interior. Según el RPC, «debe protegerse al consumidor frente a reivindicaciones engañosas relativas a la eficacia y otras características de los productos cosméticos».

2.2.2 El RPC se refiere solo a los productos cosméticos y no a los medicamentos, los productos sanitarios o los biocidas. A efectos del RPC, se entiende por «producto cosmético» toda sustancia o mezcla destinada a ser puesta en contacto con las partes superficiales del cuerpo humano o con los dientes y las mucosas bucales, con el fin exclusivo o principal de limpiarlos, perfumarlos, modificar su aspecto, protegerlos, mantenerlos en buen estado o corregir los olores corporales. No se considerará producto cosmético una sustancia o mezcla destinada a ser ingerida, inhalada, inyectada o implantada en el cuerpo humano.

Los productos cosméticos incluyen, por ejemplo, productos para el mantenimiento del cabello (champús, acondicionadores, etc.), el cuidado de la piel (lociones corporales, cremas faciales, productos para el cuidado de las uñas, etc.), la higiene corporal (preparados para baño y ducha, dentífricos, desodorantes y antitranspirantes, etc.), cosméticos de color (tintes para el cabello, maquillaje, etc.) y fragancias (perfumes, aguas de tocador, etc.).

2.2.3 El artículo 20 del RPC establece que «en el etiquetado, en la comercialización y en la publicidad de los productos cosméticos no se utilizarán textos, denominaciones, marcas, imágenes o cualquier otro símbolo figurativo o no, con el fin de atribuir a estos productos características o funciones de las que carecen».

2.2.4 En lo que se refiere a las reivindicaciones de producto engañosas, también deberá tenerse en cuenta la Directiva 2005/29/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2005, relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas en sus relaciones con los consumidores en el mercado interior (en lo sucesivo, «Directiva PCD»).

2.2.5 Según el artículo 6 de la Directiva PCD (acciones engañosas), se considerará engañosa toda práctica comercial que contenga información falsa y por tal motivo carezca de veracidad o información que, en la forma que sea, incluida su presentación general, induzca o pueda inducir a error al consumidor medio, aun cuando la información sea correcta en cuanto a los hechos, sobre, entre otros, las características principales del producto, tales como su carácter apropiado, su utilización o los resultados que pueden esperarse de su utilización, o los resultados y características esenciales de las pruebas o controles efectuados al producto.

2.2.6 El artículo 7 de la Directiva PCD (omisiones engañosas) reitera que «Se considerará engañosa toda práctica comercial

que, en su contexto fáctico, teniendo en cuenta todas sus características y circunstancias y las limitaciones del medio de comunicación, omita información sustancial que necesite el consumidor medio, según el contexto, para tomar una decisión sobre una transacción con el debido conocimiento de causa (...). Las principales características del producto incluidas en una reivindicación se considerarán como información sustancial (en la medida adecuada al medio utilizado y al producto).

2.2.7 Por otra parte, los anunciantes también deberán cumplir las normas establecidas en la Directiva 2006/114/CE sobre publicidad engañosa y publicidad comparativa.

## 2.3 Las prácticas actuales en el mercado interior

2.3.1 Los casos tratados recientemente en Europa por tribunales o autoridades reglamentarias demuestran que diferentes autoridades en los Estados miembros interpretan de manera divergente la misma legislación citada anteriormente. Por tanto, no existe una interpretación unificada de las normas relativas a las reivindicaciones de los productos cosméticos, lo que constituye una carga significativa para las empresas de productos cosméticos que operan en el mercado interior, puesto que no pueden tener la certeza de que un anuncio determinado, considerado legal, por ejemplo, en Francia, no será objeto de una denuncia por parte de las autoridades nacionales competentes en Hungría o en el Reino Unido. La mayoría de estos casos ha dado lugar a la imposición de multas elevadas a las empresas de productos cosméticos. En 2007, la autoridad húngara de la competencia afirmó, por ejemplo, que dado que los ensayos clínicos se habían llevado a cabo en los EE.UU. y en Francia, no se podían utilizar en Hungría ninguna de las declaraciones relativas a la eficacia de los productos cosméticos basadas en afirmaciones expresadas en términos porcentuales. En Hungría se considera que existen diferencias entre los tipos de piel de diferentes países y zonas geográficas. Así pues, los resultados de estos ensayos –con diferentes condiciones climáticas, diferentes niveles de humedad y mujeres con diferentes hábitos alimenticios– no proporcionan información pertinente al consumidor húngaro sobre la eficacia de estos productos cosméticos. Por el momento, ningún otro Estado miembro ha llegado a la misma conclusión. Además, existen diferentes requisitos a nivel local para los productos «naturales», «biológicos» u «ecológicos». Asimismo, la existencia de interpretaciones divergentes de la ley también perjudica a los consumidores, que podrían estar mejor protegidos en un Estado miembro que en otro.

2.3.2 Las diferencias de interpretación derivadas de la ausencia de criterios comunes y orientación práctica para las reivindicaciones sobre los productos cosméticos obligan a las empresas de productos cosméticos que operan en el mercado interior a revisar y comprobar cada una de las reivindicaciones y anuncios en cada uno de los Estados miembros a fin de garantizar el cumplimiento de la ley. Como consecuencia de ello, estas empresas incurren en importantes gastos adicionales. Sin embargo, si se aplicaran directrices comunes para las reivindicaciones sobre los productos cosméticos en la UE, podrían reducirse estos gastos e utilizarse el consiguiente ahorro no solo para innovar e investigar, sino para reducir los precios de los productos. Cabe señalar que el mercado europeo de los productos cosméticos representa casi un tercio del mercado mundial, con más de 4 000 empresas en la Unión Europea que fabrican productos y dan empleo directa e indirectamente a 1,7 millones de personas.

El hecho de que las empresas de productos cosméticos que operan en el mercado interior se vean obligadas a revisar y comprobar cada una de las reivindicaciones y anuncios en cada uno de los Estados miembros también significa que en este sector no existe un mercado interior.

2.3.3 Las diferencias de interpretación derivadas de la falta de directrices comunes en la UE para las reivindicaciones de los productos cosméticos tampoco benefician a los consumidores, puesto que no pueden estar seguros del significado exacto de una reivindicación determinada cuando compran un mismo producto en diferentes Estados miembros, lo que podría inducirles a error. Por ejemplo, a falta de criterios comunes para los productos «naturales», «biológicos» u «ecológicos», los consumidores no podrán estar seguros de la verdadera calidad de los productos. En la actualidad, gracias a Internet, los consumidores también pueden comprar diferentes productos en diferentes países de manera tan fácil y sencilla como pulsar un botón. Pero si leen, por ejemplo, que en un país determinado un producto contra la celulitis «reducirá la celulitis en solo diez días», sin más explicación, mientras que en otros países se añade la mención «haciendo ejercicio regularmente y siguiendo un régimen alimenticio», puede surgir confusión acerca de la eficacia real del producto en cuestión. Asimismo, es preciso que las reivindicaciones se basen en criterios comunes para que los consumidores puedan comparar diferentes productos de una misma categoría (por ejemplo, dos tipos de crema facial). Para ello, los consumidores deben ser capaces de comprobar fácilmente todas las reivindicaciones a partir de criterios comunes. Solo las reivindicaciones claras y concretas, basadas en métodos comúnmente aceptados, permiten a los consumidores comparar productos y elegir con conocimiento de causa los que mejor se adaptan a sus necesidades.

#### 2.4 La necesidad de orientaciones prácticas comunes en la UE

2.4.1 Según el artículo 20 del RPC, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros y previa consulta al Comité Científico de Seguridad de los Consumidores (CCSC) o a otras autoridades pertinentes, establecerá un plan de acción y adoptará una lista de criterios comunes para las reivindicaciones utilizadas para productos cosméticos, teniendo en cuenta las disposiciones de la Directiva PCD.

2.4.2 La Comisión Europea empezó el año pasado a elaborar criterios comunes para las reivindicaciones de los productos cosméticos y está colaborando actualmente con las partes interesadas (autoridades nacionales, organizaciones de consumidores, sector de los productos cosméticos, industria proveedora, pymes, etc.). El CESE se congratula de los avances en la realización de esta labor y, en particular, del avanzado estado en que se encuentra la elaboración de las orientaciones.

2.4.3 A más tardar el 11 de julio de 2016, la Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre el uso de las reivindicaciones con arreglo a los criterios comunes adoptados. Si en el informe se concluyera que las reivindicaciones utilizadas en los productos cosméticos no se ajustan a los criterios comunes, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, adoptará medidas más estrictas para velar por su cumplimiento. En tal caso, la Comisión tendría que reconsiderar el alcance de sus líneas directrices y pasar de orientaciones generales a un planteamiento más detallado (por ejemplo, una actuación legislativa como la que se emprendió en el caso de las reivindicaciones en los productos alimenticios).

2.4.4 El CESE apoya firmemente la idea de establecer criterios comunes que proporcionen un marco armonizado a escala de la UE para justificar la utilización de reivindicaciones para todos los productos cosméticos. Estos criterios se aplicarán a todas las reivindicaciones de los productos cosméticos, ya sean de tipo primario o secundario, cualquiera que sea el medio de comunicación utilizado, permitiendo una especificación para cada producto, su envasado, las reivindicaciones y su contexto, sin limitar la innovación y garantizando al mismo tiempo el respeto de normas uniformes.

2.4.5 El CESE considera, no obstante, que la Comisión Europea debería acelerar este proceso. Si bien la elaboración de las orientaciones relativas a los criterios comunes se encuentra efectivamente en una fase avanzada, el CESE considera que la Comisión Europea debería prever su entrada en vigor preferiblemente a principios de 2012, lo que permitiría transmitir el informe al Parlamento Europeo mucho antes de 2016.

2.4.6 Actualmente, el proyecto de líneas directrices sobre criterios comunes elaborado por la Comisión Europea no se refiere de modo específico a las «reivindicaciones ecológicas». La ISO está examinando esta cuestión. No obstante, por el momento es difícil determinar si las normas acordadas podrán utilizarse en la Unión Europea y en qué fecha estarán disponibles. El CESE pide, por tanto, a la Comisión Europea que considere entre tanto la posibilidad de utilizar nuevas orientaciones sobre las reivindicaciones comerciales éticas y medioambientales (por ejemplo, sobre la base de las nuevas orientaciones elaboradas por el Defensor de los consumidores de Dinamarca).

2.4.7 El CESE considera que las reivindicaciones deben justificarse mediante pruebas científicas objetivas (por ejemplo, estudios clínicos) o estudios subjetivos sobre la percepción de los consumidores. Sin embargo, en ambos casos deberían cumplirse criterios generalmente aceptados (número de consumidores encuestados, representación adecuada, etc.) para no inducir a error a los consumidores.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el tema «Estrategia de salida de la crisis de la UE y transformaciones industriales: ¿empleos precarios o sostenibles?» (Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 318/07)

Ponente: **Martin SIECKER**Coponente: **Ion POP**

El 15 de julio 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:

*Estrategia de salida de la crisis de la UE y transformaciones industriales: ¿empleos precarios o sostenibles?*

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen intenta dar una respuesta a la pregunta de cómo la industria europea puede salir de la crisis en las mejores condiciones. El CESE está convencido de que lo que se necesita son empleos sostenibles, es decir, puestos de trabajo que permitan a las personas obtener ingresos en un entorno de trabajo seguro y saludable y en un ambiente que reconozca los derechos de los trabajadores y deje espacio a un diálogo social fructífero. Puestos de trabajo muy productivos que generen valor añadido en términos de innovación, calidad, eficiencia y productividad. De esta forma Europa podrá generar un crecimiento económico estable y seguir siendo competitiva frente a otras regiones del mundo.

1.2 El CESE considera que la condición principal para la creación de nuevos empleos es un crecimiento económico sostenible y estable. El CESE se congratula de que muchas instituciones y organizaciones hayan tenido en cuenta la dimensión social de la recuperación en las propuestas que han formulado para encontrar una solución a la crisis. La Estrategia Europa 2020, con las «iniciativas emblemáticas» de la Comisión Europea, así como las recomendaciones de los interlocutores sociales sobre la política de empleo van en la misma dirección, y también el Consejo de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, la OIT y el FMI formulan recomendaciones que no sólo tienen en cuenta los intereses económicos.

1.3 El CESE señala que las empresas utilizan diferentes tipos de contratos de trabajo, lo que está dando lugar a nuevas formas de trabajo. Esto también tiene como consecuencia la aparición de empleos precarios, con contrataciones temporales, sueldos escasos, bajo nivel de protección social y desprotección de los derechos de los trabajadores. El trabajo temporal no siempre es precario, hay trabajadores autónomos muy cualificados que pueden arreglárselas muy bien en el mercado de trabajo a base de contratos. Ahora bien, el trabajo temporal sí es, por definición, precario cuando se trata de un trabajo poco o nada cualificado en la producción o los servicios. La flexibilidad puede ser una respuesta a la necesidad de trabajo flexible de las empresas, pero únicamente si va acompañada de un nivel de seguridad comparable al de un empleo fijo, como ha señalado el CESE en un dictamen anterior sobre este tema (CCMI/066).

1.4 Los cambios demográficos (envejecimiento de la fuerza de trabajo y número decreciente de jóvenes que acceden al mercado laboral) y los rápidos cambios tecnológicos en los procesos de producción suponen para Europa la amenaza de una grave escasez de personal cualificado. Por ello es de suma importancia que cada cual acceda y conserve el acceso al mercado de trabajo y que nadie quede excluido. El CESE subraya que los trabajadores deben tener la oportunidad de desarrollar sus competencias y cualificaciones profesionales, y adquirir otras nuevas a lo largo de su vida laboral, a fin de poder adaptarse a los cambios en su entorno laboral y satisfacer las necesidades de cualificación del mercado de trabajo. Administrar este proceso de manera adecuada y eficaz es una de las tareas más importantes que la UE debe cumplir para mantener la competitividad frente a otras regiones del mundo.

1.5 El CESE está de acuerdo en que los trabajadores deben tener acceso en particular a programas de formación profesional, porque los estudios han demostrado que los trabajadores que más necesitan formación son los que menos utilizan estos programas, y es necesario adoptar diferentes medidas para diferentes grupos de trabajadores.

1.5.1 Debería dedicarse una parte importante del presupuesto a los trabajadores menos cualificados, porque son los que más necesitan formación suplementaria. Esto podría hacerse asignando a los trabajadores un presupuesto de formación inversamente proporcional a su nivel de formación, de modo que los trabajadores menos cualificados cuenten con la mayor parte de los fondos disponibles.

1.5.2 En lo que respecta a los trabajadores mayores, debe llevarse a cabo una política de personal que tenga en cuenta la edad. En numerosos Estados miembros de la UE se ha elevado la edad de jubilación, pero muchos trabajadores mayores pierden su puesto de trabajo antes de llegar a la edad actual de jubilación: por ejemplo, porque no son capaces de adaptarse a los cambios. La formación específica y selectiva podría contribuir a resolver este problema.

1.5.3 También es importante que la educación y la formación sean eficaces. Los Estados miembros están experimentando nuevos métodos de formación más eficaces y redescubren en particular la importancia del aprendizaje en el lugar de trabajo. El CESE subraya la importancia de desarrollar este tipo de enfoques, y pide a la Comisión que los fomente garantizando el intercambio de buenas prácticas en este ámbito.

1.5.4 Los trabajadores adquieren conocimientos y experiencia de manera informal, muy valiosa, en el ejercicio de su actividad. Las competencias adquiridas de esta manera no son lo suficientemente reconocidas, ya que no están sancionadas por un título oficial reconocido. Diversos Estados miembros están trabajando para desarrollar un sistema de reconocimiento de las competencias adquiridas. Esta iniciativa también merece reconocimiento y apoyo de la Comisión.

1.5.5 Por iniciativa de la DG Educación y Cultura se han desarrollado varios instrumentos con el fin de promover a nivel europeo la transparencia de las cualificaciones y la calidad de la educación y la formación en el marco del aprendizaje a lo largo de vida<sup>(1)</sup>. Estos instrumentos se están introduciendo por el momento, sobre todo en el campo de la enseñanza, para mejorar la movilidad y la empleabilidad de los estudiantes dentro de Europa. El CESE subraya la importancia de estos instrumentos, y pide a la Comisión que examine cómo se podrían utilizar también para aumentar la movilidad y la empleabilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea.

1.5.6 Existen diversos instrumentos para facilitar esas medidas. Algunos de estos programas se pueden definir en convenios colectivos, y los fondos pueden ser administrados a nivel nacional, ofreciendo incentivos financieros como beneficios fiscales. La Unión Europea puede contribuir a través de la cofinanciación de los Fondos Estructurales y la difusión de buenas prácticas en las instituciones competentes a nivel europeo y en los Estados miembros.

1.5.7 El CESE señala que los trabajadores no sólo deben tener acceso a programas de formación, sino que, en una sociedad en rápido proceso de cambio, también necesitan seguridad de ingresos y protección social para desempeñar su actividad de manera óptima y sin temor al día de mañana.

1.6 La Unión tiene la ambición de convertirse en una economía competitiva basada en el conocimiento con más y mejores empleos y mayor cohesión social. El Tratado de Lisboa indica claramente que la UE tiene la intención de lograr este objetivo, entre otras cosas, mediante la prevención de la exclusión social, el fomento del progreso económico y social de sus ciudadanos y la garantía de los derechos sociales de la Carta Social Europea de 1961, de la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de 1989 y de la Carta de Derechos Fundamentales de 2000.

1.7 El CESE exhorta a las instituciones europeas a mantener las normas sociales europeas con mayor convicción. La falta de resolución en este sentido se ha traducido, en particular, en un número creciente de trabajadores pobres, el aumento de la

desigualdad, el miedo cada vez mayor al futuro y, al mismo tiempo, en una creciente desconfianza de los ciudadanos entre sí, ante las instituciones sociales y los poderes públicos, y no solo dirigida a las autoridades nacionales, sino también a las instituciones europeas, como refleja el aumento del euroescepticismo en varios Estados miembros.

1.8 En los Estados miembros existen muchas iniciativas en la materia de la que se ocupa el presente dictamen. Varias de ellas se describen en el anexo. Los ejemplos han sido proporcionados por los miembros de la CCM. En el anexo se indica que hay una dinámica importante, pero que también hay grandes diferencias entre países y sectores. El intercambio de experiencias y buenas prácticas en el nivel ejecutivo es fundamental. ¿Qué es lo que funciona bien y lo que no? ¿Cuáles son los factores determinantes? El CESE recomienda a la Comisión Europea que promueva y facilite el intercambio de experiencias y de buenas prácticas

## 2. Dónde estamos

2.1 Hace tres años que la economía se ve asolada por una crisis. Todo empezó con una crisis en los mercados financieros provocada por el estancamiento del mercado inmobiliario en los Estados Unidos. En la segunda mitad de 2008, y a raíz de la crisis financiera, también se enfrió rápidamente la «economía real». El término «crisis crediticia» no es del todo acertado. No es que hubiera solamente una disponibilidad limitada de liquidez y capital (más permanente), sino también una crisis de confianza general y estructural en el sector financiero. El presente dictamen de iniciativa no trata de la crisis, sino que intenta sobre todo dar una respuesta a la pregunta de cómo la industria europea puede salir de la crisis en las mejores condiciones.

2.2 En Europa, en 2009 y 2010, se perdieron en total unos 3,25 millones de empleos, especialmente en la industria y la agricultura. Ya antes de que se declarara la crisis, existía preocupación en la UE sobre el desarrollo demográfico. En vista de que la generación del *baby boom* nacida después de la Segunda Guerra Mundial se jubilará dentro de poco, a corto plazo hay una gran necesidad de trabajadores cualificados. Dado que la crisis ha precipitado el despido de esos trabajadores mayores, la necesidad de reemplazo se ha vuelto más acuciante. En este contexto se plantean dos problemas. El primero es cuantitativo: en algunos Estados miembros y en diversos sectores industriales no hay suficientes jóvenes cualificados en el mercado laboral para satisfacer la demanda. El segundo es cualitativo: debido a la forma abrupta en que se realiza el reemplazo, se pone en peligro la transmisión de conocimientos dentro de las empresas.

2.3 La principal condición para crear nuevos empleos es un crecimiento económico sostenible y estable. Si bien la situación varía de un Estado miembro a otro, desde principios de 2010 se aprecia una frágil recuperación con un escaso aumento de la producción en diversos sectores industriales y un tímido aumento de la demanda de mano de obra. Bajo la influencia de la globalización, la sociedad está cambiando a un ritmo rápido y el mercado de trabajo cambia a la vez. Las empresas utilizan diferentes tipos de contratos. Esto conduce en creciente medida a nuevas formas de empleo, entre ellas el empleo precario. La última encuesta de Eurofound sobre las condiciones de trabajo en Europa muestra que para la mayoría de los trabajadores el trabajo fijo sigue siendo la norma, pero que la proporción

<sup>(1)</sup> MEC (EQF), ECVET, Europass, EQAF.

del trabajo temporal está en aumento<sup>(2)</sup>. Los principales instrumentos para eludir los convenios colectivos resultan ser la subcontratación, la externalización y el pseudotrabajo autónomo, en unas condiciones de empleo inferiores a las normas mínimas. En los últimos años, estos modelos se aplican cada vez con mayor frecuencia.

### 3. Cómo hemos llegado hasta aquí

3.1 El modelo social europeo es un modelo único de capitalismo social desarrollado en Europa a partir de la Segunda Guerra Mundial y en el que se han combatido con éxito los excesos del capitalismo al tiempo que se han mantenido sus aspectos positivos. El modelo fue una fuente de inspiración para los Estados miembros europeos a la hora de hacer realidad una sociedad caracterizada por la cohesión, la solidaridad y la competitividad. Al final, esto tiene que desembocar en un espacio de prosperidad democrático, ecológico, competitivo, solidario y socialmente integrador para todos los ciudadanos de Europa.

3.2 Esa premisa aparece en el Tratado de Lisboa. Junto a diversos derechos económicos y disposiciones relativas a la competencia leal en el mercado interior, la UE promete a sus ciudadanos, entre otras cosas, que:

- combatirá la exclusión social;
- está decidida a fomentar el progreso económico y social de los ciudadanos;
- garantiza los derechos sociales de la Carta Social Europea de 1961, de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de 1989 y de la Carta de los Derechos Fundamentales;
- promueve el desarrollo del nivel de conocimiento más elevado posible para sus ciudadanos mediante un amplio acceso a la educación;
- garantiza la aplicación del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en asuntos de empleo y ocupación, incluido el principio de igualdad de retribución para un mismo trabajo o un trabajo de igual valor dentro de la misma empresa o con el mismo convenio colectivo.

3.3 La realidad es bastante más rebelde. Se crean puestos de trabajo, pero se trata, en gran medida, de empleos temporales y discontinuos mal retribuidos, con una seguridad social limitada y con escasa seguridad jurídica para los trabajadores. En sí, es comprensible que los empresarios no propongan directamente contratos fijos a los trabajadores en un momento en que la economía empieza poco a poco a salir de la crisis. Los empleos temporales pueden incluso suponer un complemento oportuno de la oferta del mercado laboral, al tiempo que pueden contribuir a combatir la exclusión social porque proporcionan

trabajo a grupos que, de lo contrario, no podrían acceder al mercado laboral. Pero cuando la recuperación se confirma y la actividad pasa a ser estructural, estos empleos también deberían adoptar formas contractuales que ofrezcan efectivamente un nivel razonable de ingresos y de seguridad social y garanticen a los trabajadores la protección de sus derechos.

3.4 Más grave es que también se están cambiando trabajos fijos con condiciones laborales dignas por empleos precarios basados en contratos temporales, con escasa seguridad social y protección de los derechos. Y este fenómeno no se produce sólo en el sector privado, sino también en el público. Esta situación contradice las promesas de cohesión social que se hicieron a los ciudadanos en el Tratado de Lisboa. Por otra parte, el trabajo temporal no siempre es precario, hay trabajadores autónomos muy cualificados que pueden arreglárselas muy bien en el mercado de trabajo a base de contratos. Ahora bien, el trabajo temporal sí es, por definición, precario cuando se trata de un trabajo poco o nada cualificado en la producción o los servicios<sup>(3)</sup>.

3.5 En muchos ámbitos, Europa todavía se sitúa en las primeras posiciones en términos de prosperidad, protección social y competitividad, pero hemos perdido terreno respecto de nuestro propio pasado y frente a otras economías. Un estudio de la OCDE elaborado en 2008 señala un aumento de la pobreza, la inseguridad laboral y los recortes de las prestaciones públicas<sup>(4)</sup>.

3.6 En 2003, Eurostat añadió la categoría de «trabajadores pobres» a la sección europea de los indicadores sociales. La proporción de «trabajadores pobres» alcanzó en 2008 el 8,6 % en la UE-27. Esto se debe en particular al hecho de que, por un lado, disminuye la proporción de trabajos fijos y dignos y, por otro, aumenta la proporción de trabajos precarios. Esto provoca una creciente desconfianza entre los ciudadanos. Y una sociedad basada en la desconfianza y dividida por los conflictos sociales imposibilita el crecimiento económico sostenible y estable.

3.7 La desigualdad material ha aumentado enormemente en la pasada década. En uno de sus últimos libros<sup>(5)</sup>, Judt describe algunos ejemplos llamativos de esta tendencia: en Gran Bretaña, la desigualdad es mayor que nunca desde la década de 1920, el país tiene más niños pobres que cualquier otro país de la UE, la mayoría de los empleos de nueva creación se pagan o muy bien o muy mal, y, desde 1973, Gran Bretaña es el país donde se aprecia un mayor aumento de la diferencia de ingresos. En los Estados Unidos, en 1968 el cargo más alto de General Motors ganaba 66 veces el salario medio de un empleado de su empresa; en 2009 el jefe máximo de WalMart ganaba 900 veces más. Este ejemplo ilustra el caso extremo, pero los promedios arrojan la misma imagen. En 1965, los directores de grandes empresas de Estados Unidos ganaban 24 veces el salario medio de su personal, y en 2007 su salario era 275 veces mayor.<sup>(6)</sup>

<sup>(2)</sup> Definición de trabajo precario: trabajo basado en un contrato temporal que en cualquier momento puede ser rescindido unilateralmente por el empresario sin que ello genere obligaciones por su parte.

<sup>(4)</sup> Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries.

<sup>(5)</sup> Het land is moe, verhandeling over onze ontvredeheid (2010).

<sup>(6)</sup> www.finfacts.ie/irishfinancenews/article\_1020265.shtml.

<sup>(2)</sup> Changes over time – first findings from the fifth European Working Conditions Survey.

3.8 Los costes sociales de la creciente desigualdad son elevados. Un estudio de Wilkinson y Picket<sup>(7)</sup> demuestra que una sociedad con una desigualdad material relativamente alta rinde peor en prácticamente todos los demás aspectos de la vida cotidiana que una sociedad en la que la desigualdad material es relativamente baja. Las personas gozan de peor salud, viven menos, hay más criminalidad y –el mayor problema– se destruye la confianza de las personas entre ellas y hacia la sociedad. Finalmente, hace que las personas se vuelvan contra la administración pública, tanto a escala nacional como a escala de la Unión Europea, como ha puesto de manifiesto el creciente euroscepticismo en un número de Estados miembros cada vez mayor. También socava la confianza entre los diferentes componentes de la sociedad y entre los interlocutores sociales.

#### 4. Hacia dónde queremos ir

4.1 Los cambios económicos son cada vez más rápidos. Sumados a los problemas demográficos, exigen medidas urgentes y radicales. La sociedad nunca está «terminada», sino que se mantiene en continua evolución y el sistema de trabajo y de retribución tiene que avanzar al ritmo de esta evolución. Sin embargo, en la reorganización del mercado de trabajo no sólo intervienen intereses económicos, sino también sociales. Por consiguiente, el reto consiste en cómo organizar el mercado de trabajo de una manera que redunde en beneficio de toda la sociedad.

4.2 Parece existir un consenso en todos los organismos importantes sobre el rumbo que hemos de tomar con respecto al mercado de trabajo. El Consejo de la Unión Europea ha presentado propuestas de directrices para las políticas de empleo<sup>(8)</sup> en las que se presta mucha atención a los aspectos sociales. El Consejo de Ministros de Empleo ha señalado las ventajas de incluir flexibilidad dentro de la empresa en lugar de recurrir al trabajo flexible fuera de la empresa. El Parlamento Europeo ha aprobado una Resolución en la que hace un llamamiento a la UE a que presente una estrategia de «empleos verdes». No sólo es mejor para un futuro sostenible, sino que además obliga a Europa a innovar<sup>(9)</sup>. El CESE ha emitido varios dictámenes a este respecto<sup>(10)</sup>. El Parlamento Europeo también aprobó por amplia mayoría una resolución sobre los contratos de trabajo atípico manifestándose a favor de los empleos fijos y en contra de convertir dichos contratos en empleos precarios<sup>(11)</sup>.

4.3 La Comisión Europea ha desarrollado en el marco de la Estrategia Europa 2020 una serie de «iniciativas emblemáticas» con propuestas concretas en este ámbito. La iniciativa titulada «Una política industrial para la era de la mundialización» pretende fomentar la creación de más empleos de alta calidad y alta productividad. Las iniciativas emblemáticas «Juventud en movimiento» y «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» también abogan en favor del «contrato único», con el que la Comisión tiene intención de luchar contra la polarización del mercado de trabajo, ofreciendo a los recién llegados la oportunidad

de adquirir derechos sociales después de un período de prueba razonable, dándoles acceso a los regímenes acordados en convenio colectivo entre los interlocutores sociales o fijados mediante disposiciones legales.

4.4 También los interlocutores sociales europeos están de acuerdo en líneas generales con la política a seguir. Tanto en 2007<sup>(12)</sup> como en 2010<sup>(13)</sup> Business Europe, la ETUC, UEAPME y el CEEP publicaron informes con recomendaciones para una política de mercado de trabajo que no sólo tuviera en cuenta los intereses económicos, sino también los intereses sociales.

4.5 Durante una conferencia celebrada en septiembre de 2010 en Oslo, el FMI y la OIT hicieron hincapié en que es vital poner fin al enorme desempleo no sólo desde la perspectiva económica, sino también desde el punto de vista de la cohesión social. Según el FMI, en el futuro hemos de evitar el peligro de perder una generación entera para el mercado de trabajo. La OIT tiene desde 1999 su *Decent Work Agenda* (agenda del trabajo digno) que quiere dar a las personas oportunidades para acceder a un trabajo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En junio de 2009, la OIT aprobó el «Pacto Mundial para el Empleo», una nueva iniciativa dirigida a estimular la recuperación económica y crear empleo. En su última publicación sobre el empleo<sup>(14)</sup>, la OCDE aboga por una política centrada en evitar el desempleo masivo y de larga duración.

4.6 El punto de partida es, por supuesto, que Europa siga siendo competitiva frente a otras regiones del mundo. Eso sólo puede lograrse mediante la innovación, la calidad, la eficacia y la productividad, puesto que la UE no puede competir con países como China, India y Brasil sobre la base de los costes laborales. Eso solo puede provocar un fuerte reajuste a la baja de las condiciones laborales en la UE, lo cual es contrario a la ambición de la UE de convertirse en una economía competitiva basada en el conocimiento con más y mejores empleos y una gran cohesión social. Además de comprometerse a hacer mayores esfuerzos en investigación y desarrollo, la UE podría fomentar y apoyar la inversión en formación, aunque la responsabilidad de la formación general recae en la educación pública, y la de la formación profesional específica, en los interlocutores sociales y las autoridades públicas.

4.7 La importancia de la formación profesional específica se subestima. Los cursos de formación a menudo se limitan a los trabajadores jóvenes y los trabajadores que ya tienen un nivel de cualificación relativamente alto. En la UE-27, el 57,6 % de los trabajadores muy cualificados participa en cursos de formación, mientras que para los trabajadores poco cualificados el porcentaje es del 28,4 %. Los países con los valores superior e inferior son respectivamente Suecia (91 y 57,6 %) y Rumanía (14 y 3,9 %)<sup>(15)</sup>. Las medidas en materia de formación tienen que abarcar también a trabajadores menos cualificados, personas

<sup>(7)</sup> Key challenges facing European Labour Markets: A joint analysis of European social partners.

<sup>(8)</sup> Acuerdo marco sobre mercados de trabajo inclusivos.

<sup>(9)</sup> OCDE Perspectivas del Empleo 2010: Superar la crisis de los empleos.

<sup>(10)</sup> Encuesta de Eurostat sobre la educación de adultos.

<sup>(11)</sup> The Spirit Level: Why more equal societies almost always do better (2009).

<sup>(12)</sup> Expediente interinstitucional 2010/0115.

<sup>(13)</sup> P7\_TA(2010)0299.

<sup>(14)</sup> DO C 306 de 16.12.2009, p. 70 y Dictamen del CESE «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» (DO C 107 de 6.4.2011, p. 77).

<sup>(15)</sup> 1 2009/2220 (INI).

mayores, mujeres y migrantes, a fin de que estos grupos adquieran y mantengan perspectivas de ocupar un lugar en el mercado laboral. Una medida de peso para lograr este objetivo es asignar a los distintos trabajadores un presupuesto de formación inversamente proporcional a su nivel de formación. El desempleo afecta sobre todo a las personas escasamente cualificadas y a los trabajadores con conocimientos obsoletos que trabajan en sectores tradicionales y en vías de desaparición. Sin un esfuerzo de formación adicional no es posible ofrecerles perspectivas de empleo en otro sector económico moderno. Y si no nos ocupamos de que estas personas vuelvan a tener acceso al mercado laboral, luego tendremos escasez de trabajadores cualificados en todos los niveles del mercado laboral.

4.8 La situación de los trabajadores de más edad no recibe la suficiente atención. En numerosos Estados miembros de la UE se ha elevado la edad de jubilación, pero muchos trabajadores mayores pierden su puesto de trabajo antes de llegar a la edad actual de jubilación, o porque no son capaces de adaptarse a los rápidos cambios en los procesos de producción, o porque el trabajo por turnos se convierte en un problema con la edad. Para que estos trabajadores de más edad también puedan seguir trabajando en buenas condiciones de salud se requiere una política de personal que tenga en cuenta la edad. Gran parte de estos problemas pueden abordarse a través de una formación específica. Sin embargo, también en esta cuestión los datos de Eurostat<sup>(16)</sup> indican que la participación de las personas mayores en la formación profesional es mucho menor que la de las más jóvenes (un 20,9 % de las personas de entre 55 y 64, y un 44,2 % de las personas de 25 a 43 años).

4.9 La educación y la formación sólo tienen sentido si los programas son eficaces y permiten a los trabajadores que los siguen adquirir realmente las competencias necesarias para adaptarse a un mercado de trabajo en rápido proceso de cambio. Por lo general, la clásica educación teórica, muy alejada del mundo real laboral, ha de completarse específicamente mediante períodos de prácticas en empresas. En la práctica, es este tipo de formación el que a menudo se imparte. En los últimos años, varios Estados miembros han adquirido experiencia en la creación de cursos de formación nuevos, eficaces, orientados a la práctica en el puesto de trabajo. El Cedefop ha realizado recientemente un estudio sobre los efectos del aprendizaje en el lugar de trabajo<sup>(17)</sup>. Es necesario recomendar encarecidamente la difusión y promoción de estos cursos de formación.

4.10 Los trabajadores no aprenden solamente a través de la formación formal, sino que también adquieren conocimientos y experiencia de manera informal, muy valiosa, en el ejercicio de su actividad. Las competencias adquiridas de esta manera no son lo suficientemente reconocidas, ya que no están certificadas ni sancionadas por un título oficial reconocido. Esto limita la movilidad de los trabajadores. Mientras mantengan su empleo de siempre no se plantea ningún problema, pero sus oportunidades de cambiar de empleo se ven limitadas porque no pueden preverse las cualificaciones adquiridas de manera informal para

acceder a un nuevo puesto de trabajo. Muchos estudios, realizados entre otros por la OCDE<sup>(18)</sup> y el Cedefop<sup>(19)</sup>, examinan posibles sistemas para la validación de las competencias adquiridas. La mayoría de los Estados miembros están trabajando para desarrollar un sistema para evaluar y reconocer los resultados del aprendizaje informal y no formal, pero sólo en un pequeño número de ellos se ha llegado a resultados concretos<sup>(20)</sup>. Esta iniciativa merece ser reconocida y apoyada.

4.11 Por iniciativa de la DG Educación y Cultura se han desarrollado varios instrumentos con el fin de promover a nivel europeo la transparencia de las cualificaciones y la calidad de la educación y la formación en el marco del aprendizaje a lo largo de vida<sup>(21)</sup>. Estos instrumentos se están introduciendo por el momento, sobre todo en el campo de la enseñanza, para mejorar la movilidad y la empleabilidad de los estudiantes dentro de Europa. El CESE subraya la importancia de estos instrumentos, y pide a la Comisión que examine cómo se podrían utilizar también para aumentar la movilidad y la empleabilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea.

4.12 Un empresario que invierte en sus empleados organizando cursos de formación en horas de trabajo y costeando todos los gastos que implican puede pedir a los trabajadores que estudien en su tiempo libre si es preciso estudiar al margen del tiempo de formación. Un programa de formación de este tipo -que no sólo esté orientado a desempeñar una tarea específica, sino que también cualifique a las personas para ampliar sus posibilidades de empleo dentro de la empresa o del mercado de trabajo- es la mejor preparación para un futuro en un mundo que cambia rápidamente. Un programa de este tipo tiene aspectos atractivos tanto para los empresarios como para los trabajadores. Para unos significa la disponibilidad de personal cualificado y comprometido, para otros una posición sólida en el mercado laboral. Es preciso volver a poner en marcha sin demora este proceso, ahora que las cifras recientes evidencian que el proceso de aprendizaje permanente lleva estancado varios años<sup>(22)</sup>.

## 5. Cómo llegamos allí

5.1 Las empresas necesitan seguridad si quieren invertir a más largo plazo, por ejemplo en desarrollos nuevos. En Alemania, el desarrollo de nuevas tecnologías de energías renovables, fue mucho más rápido que en otros países europeos porque el Estado alemán estableció un programa de apoyo plurianual que dio a los empresarios de este sector la seguridad de que se trataba de un desarrollo estructural que durante una serie de años contaría con el apoyo y el estímulo del Estado. Gracias a esa política, Alemania se convirtió en líder y sus cifras de empleo en este sector han pasado en diez años de menos de 70 000 a casi 3 000 000 empleos.

<sup>(18)</sup> <http://www.oecd.org/dataoecd/9/16/41851819.pdf>.

<sup>(19)</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications/5059.aspx>

<sup>(20)</sup> Por ejemplo, Francia reconoce el *Certificat de Compétences en Entreprise* (CCE) y los Países Bajos el *Ervaringscertificaat*.

<sup>(21)</sup> MEC(EQF), ECVET, Europass, EQAF.

<sup>(22)</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tsiem080&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>.

<sup>(16)</sup> Véase nota 1.

<sup>(17)</sup> <http://www.cedefop.europa.eu/successstories on workplace learning>.

5.2 No sólo las empresas necesitan seguridad, también los trabajadores necesitan garantías de ingresos, protección social y formación. Estos principios constituyen los valores fundamentales del modelo social europeo que se desarrolló en Europa después de la Segunda Guerra Mundial. Los trabajadores cualificados tienen garantías de ingresos porque su cualificación les da acceso al mercado laboral y la seguridad de un trabajo digno. Los trabajadores que, sin culpa alguna, están sin trabajo necesitan una protección social que les permita reciclar, seguir una nueva formación o actualizarse durante este periodo, para así poder reintegrarse en otro puesto. Por último, los trabajadores han de tener la seguridad de que todos tendrán acceso a un programa de formación a fin de hacer realidad sus ambiciones personales en el ámbito del trabajo y de los ingresos. La única manera de preservar el modelo social europeo en un mercado globalizado es contar con una población trabajadora motivada, cualificada, responsable y flexible. El precio que hay que pagar por ello es que la población trabajadora goce de una seguridad vinculada a los valores fundamentales del modelo social europeo.

5.3 Por otra parte, los trabajadores nunca utilizan esas tres seguridades a la vez. Además, los costes de esas seguridades siempre se devuelven a la larga. Cuando existe una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo porque hay suficientes programas de formación que permita a los empleados reciclar, seguir una nueva formación o actualizarse, hay menos desempleo de larga duración.

5.4 La flexibilidad, negociada entre los interlocutores sociales, puede ser un instrumento importante en el segmento del mercado de trabajo en que la demanda de trabajo flexible es lógica, comprensible y justificada<sup>(23)</sup>. Las nuevas formas de trabajo podrán introducirse con más éxito si los interlocutores sociales llegan a acuerdos colectivos con ánimo de cooperación, y eso sólo puede lograrse en un clima basado en la confianza. No sólo la sociedad ha cambiado mucho, sino también los trabajadores. Las personas ya no buscan un empleo para toda la vida. Lo que quieren es la seguridad de que durante su vida laboral haya trabajo adecuado para ellos. No en forma de trabajo temporal y precario, sino en una forma que les ofrezca más seguridad, tal como se describe en el punto 5.2. En las empresas más grandes, esto puede lograrse muy bien mediante la flexibilidad no recurriendo al trabajo flexible fuera de la empresa, sino empleando de forma flexible al personal dentro de la empresa. El Consejo de Ministros de Empleo debatió esta posibilidad en julio de 2010. Esta forma de flexibilidad encaja muy bien en la economía basada en el conocimiento a la que aspira la UE. Los convenios colectivos entre los interlocutores sociales son la mejor manera de establecer esta forma de flexibilidad.

5.5 No obstante, en épocas de máxima carga de trabajo, las empresas siempre necesitan mano de obra temporal. Además, el modelo de flexibilidad interna es menos adecuado para las pequeñas y medianas empresas. Las pequeñas y medianas empresas son importantes para la economía europea, porque son las que más empleo ofrecen. Por ello es preciso buscar un método eficaz que reduzca la diferencia entre trabajadores con un contrato de trabajo fijo, una buena protección social y una fuerte

<sup>(23)</sup> Dictamen del CESE «Cómo utilizar la flexibilidad en materia de reestructuración, en el contexto del desarrollo mundial» (DO C 318 de 23.12.2009, p. 1-5).

posición jurídica, y los trabajadores con un contrato temporal, una protección social mínima y una posición jurídica débil. También a estos trabajadores se les debe garantizar el derecho a cosas como la continuidad de los ingresos en caso de enfermedad, cotización al seguro de pensiones de vejez, subsidio de desempleo, vacaciones pagadas y permiso parental. Por ejemplo, dándoles acceso, en determinadas circunstancias y a tarifas asequibles, a los regímenes acordados en convenio colectivo o fijados a escala nacional mediante disposiciones legales. Es el caso, por ejemplo, en Austria, donde se ha adoptado hace poco un sistema de este tipo. También aquí interlocutores sociales y gobiernos tienen una responsabilidad compartida.

5.6 También es de esperar que la gestión de los recursos humanos desempeñe un doble papel en el futuro. En primer lugar, cumple una función esencial consistente en dotar de contenido los programas de formación que permitan a los trabajadores mantener actualizado su nivel de competencia profesional. Pero también debe llevar a cabo la importante tarea de restablecer la confianza entre los interlocutores sociales, de modo que, juntos y de forma consensuada, puedan encontrar soluciones a los problemas del mercado de trabajo. El éxito en la búsqueda de soluciones sobre la base de esta nueva confianza podría dar lugar a la aparición de un mercado laboral en el que los empresarios tengan la flexibilidad que desean y los trabajadores la seguridad que necesitan.

5.6.1 Esta gestión mejorada de los recursos humanos es al mismo tiempo un elemento clave para restablecer la confianza entre los interlocutores sociales y un enfoque nuevo del mercado del empleo sostenible. Esta gestión se fundamenta esencialmente en:

- anticipar la evolución de los oficios y los empleos velando por que sus condiciones no sean excesivamente duras;
- incitar a los trabajadores a tomar iniciativas y asumir responsabilidades para mejorar su rendimiento individual y colectivo;
- reexaminar ciertos sectores de formación profesional (preparatoria) que no están (o están mal) adaptados a las necesidades de empleo locales;
- mejorar los sistemas de formación profesional de los jóvenes y asociar más profesionales y expertos a este sector;
- prestar especial atención a los conocimientos prácticos, a las producciones tradicionales locales y a las marcas regionales cuya relativa rareza es también su originalidad patrimonial.

5.6.2 El objetivo de un mercado de trabajo más estable y sano debería formar parte de una estrategia más amplia, en la que también desempeñen un papel otros agentes, como los servicios de interés general y las profesiones liberales.

5.7 Aunque es cierto que la orientación que debe tomar el mercado de trabajo se fija a grandes rasgos en Bruselas, su concreción ha de tener lugar en los Estados miembros. Sobre todo las regiones parecen ser el nivel más indicado para este fin. Lograr una economía basada en el conocimiento dependerá de si las regiones pueden desarrollar y mantener una población profesional creativa. La UE puede apoyar este desarrollo aportando ayuda financiera a través de los Fondos Estructurales europeos, y recopilando ejemplos de buenas prácticas, poniéndolos a disposición en forma de base de datos. Los miembros de la CCMI han recogido muchos ejemplos de buenas prácticas que se adjuntan en anexo (24). El CESE exhorta a la Comisión a difundir estos ejemplos y recomendarlos a otras instituciones competentes de la UE y los Estados miembros.

5.8 En Europa hay ejemplos de este tipo de regiones con un rico pasado industrial donde en poco tiempo ha desaparecido

casi por completo la industria tradicional y con ella la base del empleo y la prosperidad a escala regional, como en el norte de Francia alrededor de Lille y en la región del Ruhr en Alemania. En lugar de intentar desesperadamente mantener lo que había, las partes interesadas de la región reflexionaron sobre las posibilidades que había en el futuro y obraron en consecuencia. El resultado es que, tanto en la zona en torno a Lille como en la región del Ruhr se ofrecieron perspectivas de salida de la desespecialización y ambas regiones florecieron sobre la base de nuevas actividades económicas. Porque ahí reside la fuerza de la economía europea: en estos sectores especialmente Europa tiene la mejor perspectiva y debe hacer lo necesario para reforzar su posición. Tanto Lille como la región del Ruhr se convirtieron incluso en capitales culturales europeas. En este sentido, las administraciones públicas y los interlocutores sociales han de crear iniciativas que finalmente conduzcan a un modelo social europeo como el definido en un anterior dictamen del CESE (25).

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

(24) <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/handout.doc>.

(25) DO C 309 de 16.12.2006, p. 119.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La crisis, la educación y el mercado de trabajo» (Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 318/08)

**Ponente: Mário SOARES**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*«La crisis, la educación y el mercado de trabajo»*

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

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente dictamen.

**1. Recomendaciones**

Se recomienda a los Estados miembros que procedan a:

- Impedir que las medidas para la superación de la crisis económica y de la deuda soberana comprometan la inversión pública en educación y formación;
- Prestar especial atención a la inversión pública en la educación, investigación y formación profesional a la hora de evaluar sus objetivos presupuestarios a medio plazo, a fin de asegurar el mantenimiento y aumento de la inversión en esos sectores;
- Insistir en la mejora del aprendizaje de la lengua materna y en la enseñanza de contenidos «CTIM» (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas);
- Mejorar la orientación escolar y profesional precoz, teniendo en cuenta las necesidades del mercado de trabajo;
- Fomentar el espíritu emprendedor en todos los niveles de educación;
- Promover la aplicación adecuada del Marco Europeo de Cualificaciones y el desarrollo de los Sistemas Nacionales de Cualificación;
- Desarrollar oportunidades adicionales de formación para los jóvenes que abandonen los estudios y los trabajadores poco cualificados, sin olvidar los útiles digitales;
- Respetar el derecho individual a la formación certificada de calidad en el contexto profesional, independientemente del nivel de cualificación y del tipo de contrato;
- Desarrollar el reconocimiento, la validación y la certificación de competencias adquiridas en diversos ámbitos educativos (formal y no formal), así como en el ejercicio de la actividad profesional;

- Utilizar los fondos europeos y, en especial, el Fondo Social Europeo, para apoyar la educación y la formación;
- Apoyar los programas de inserción profesional y animar a las empresas a utilizar tales instrumentos para la creación de empleo estable;
- Revalorizar la profesión docente, fomentando el respeto de la actividad educativa, la formación continua del personal docente y la mejora de las condiciones laborales y salariales del mismo.

**2. Introducción**

2.1 La crisis financiera iniciada en 2008 provocó la crisis económica más aguda desde los años treinta y la mayor reducción del PIB mundial desde la II Guerra Mundial. Así, hoy en Europa, asistimos a una profunda crisis económica y social, con el cierre de miles de empresas (en especial, pymes), el aumento del desempleo, la disminución de los salarios y los recortes presupuestarios en los sistemas de protección social, así como la subida de los impuestos sobre el consumo y del coste de los bienes de primera necesidad y la agravación de la pobreza y de la exclusión social.

2.2 No es objeto del presente dictamen analizar las causas de la crisis, sino subrayar los aspectos negativos que esta provocó, y provoca, en el tejido social y, por otra parte, apuntar algunas estrategias necesarias para disminuir su impacto y superar sus efectos.

2.3 El dictamen se propone abordar la importancia de la educación y la formación como instrumentos esenciales para hacer frente a la crisis, las relaciones entre la educación/formación y el mundo laboral, la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, las necesidades y responsabilidad de las empresas en lo que respecta a la formación de sus trabajadores y el fomento de un empleo digno y de calidad.

2.4 Por otra parte, el presente dictamen también considera que la preservación del modelo social europeo debe merecer el esfuerzo colectivo de toda la sociedad con creatividad y sentido de la solidaridad.

### 3. Observaciones generales

3.1 Para el análisis de esta problemática, cuatro iniciativas recientes de la Comisión Europea revisten particular importancia:

- la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo»<sup>(1)</sup>, que, con el propósito de alcanzar en 2020 una tasa de empleo del 75 % para todas las personas con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, define como prioridades: mercados de trabajo que funcionen mejor, una mano de obra más cualificada, una mayor calidad del empleo y unas mejores condiciones de trabajo, y unas políticas más sólidas para promover la creación de empleo y la demanda de mano de obra<sup>(2)</sup>;
- la iniciativa «Juventud en Movimiento»<sup>(3)</sup>, destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea<sup>(4)</sup>;
- la Comunicación «Abordar el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020»<sup>(5)</sup>, que analiza el impacto del abandono escolar en las personas, en la sociedad y en la economía, resume sus causas y describe las medidas actuales y futuras a escala europea;
- el Marco Europeo de Cualificaciones, cuyo objetivo es promover la comparación de los sistemas nacionales de educación, a fin de permitir una mayor movilidad en el aprendizaje y el reconocimiento a nivel europeo del saber, de las competencias y de las capacidades.

Todos estos documentos reclaman una cooperación más estrecha entre los sectores de la educación, la formación y el mercado de trabajo, en una visión que el CESE comparte.

3.1.1 Asimismo, el Comité toma nota de que la Comisión se propone lanzar en 2012 el Panorama de cualificaciones de la UE de la UE, destinado a asegurar una mayor transparencia tanto para los solicitantes de empleo y trabajadores como para las empresas o las administraciones públicas. Este «Panorama» estará disponible en línea y recogerá previsiones actualizadas de la oferta y demanda de cualificaciones hasta 2020 gracias al trabajo en red de los organismos nacionales de previsión de la evolución del mercado laboral.

3.1.2 También cabe subrayar la importancia de los consejos sectoriales europeos como espacio de intervención de los interlocutores sociales en el análisis de las competencias de los trabajadores y de las necesidades del mercado de trabajo como medio de acelerar el intercambio de información y buenas prácticas previamente facilitadas por los consejos u observatorios de cada país<sup>(6)</sup>.

### 3.2 La crisis y el mercado de trabajo

3.2.1 La crisis financiera y económica tendrá efectos desastrosos en el mercado de trabajo. Según la OIT, en 2010 el

<sup>(1)</sup> COM(2010) 682 final.

<sup>(2)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Nuevas capacidades para nuevos empleos», DO C 128 de 18.5.2010, p. 74.

<sup>(3)</sup> COM(2010) 477 final.

<sup>(4)</sup> DO C 132 de 03.05.2011, p. 55.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 18 final.

<sup>(6)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Adecuación de las competencias a las necesidades de la industria y de los servicios en evolución – Contribución de una posible instauración a nivel europeo de consejos sectoriales sobre empleo y competencias», DO C 347 de 18.12.2010, p. 1.

número de desempleados a nivel mundial se elevó a unos 250 millones, pasando el índice de desempleo del 5,7 % al 6,2 % durante ese año. Por otra parte, el desempleo se vio acompañado, en muchos países, del deterioro de la calidad y la vulnerabilidad del empleo.

3.2.2 Según los datos de Eurostat, la tasa global de desempleo en enero de 2011 era del 9,9 % en la zona del euro y del 9,5 % en la UE-27, afectando a 15 775 000 personas en la zona del euro y a 23 048 000 en la UE-27, de las que casi cinco millones son desempleadas de larga duración.

3.2.3 Entre finales de 2008 y febrero de 2011, el índice de desempleo en la UE-27 pasó del 7,7 % al 9,5 % (desempleo masculino: del 6 al 9,5 %, femenino: del 7,5 al 9,6 %, juvenil: del 19,7 al 20,4 %).

3.2.4 Estas cifras no revelan, sin embargo, que las diferencias entre los Estados miembros son muy significativas (del 4,3 % en los Países Bajos al 20,5 % en España) y poco dicen de ciertos grupos bastante afectados (los inmigrantes o los trabajadores de más edad).

3.2.5 El desempleo juvenil (de los 15 a los 25 años de edad) se eleva al 20,4 %, con un aumento de cuatro puntos porcentuales solo entre el primer cuatrimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009. Además, el desempleo de larga duración de esa franja de edad aumentó casi un 30 % desde la primavera de 2008, afectando a 1,2 millones de jóvenes entre los 5,2 millones de los desempleados de larga duración.

3.2.6 Los trabajadores que perciben salarios bajos (que, en general, tienen menos cualificaciones) corren un riesgo de desempleo tres veces superior a los trabajadores con salarios más elevados.

3.2.7 Una vez más los jóvenes son los más afectados por esta situación, dado que el riesgo de salarios bajos entre los jóvenes (a pesar de tener, en general, más cualificaciones) es el doble que entre los trabajadores de mediana edad.

3.2.8 Según Eurostat<sup>(7)</sup>, en 2007, antes incluso de la crisis, 79 millones de ciudadanos corrían el riesgo de pobreza y 32 millones se encontraban en situación de pobreza. A pesar de que quienes trabajan están menos expuestos al riesgo de pobreza, la «pobreza en el empleo» afecta, por lo menos, a 17,5 millones de trabajadores<sup>(8)</sup>.

3.2.9 El aumento de la precariedad ha sido la característica de los empleos creados, y es particularmente elevada en el caso de los jóvenes, con varias consecuencias para ellos y para la sociedad (salida tardía de casa de los padres, dependencia de los padres y aplazamiento de las decisiones en materia de matrimonio y maternidad)<sup>(9)</sup>. Cabe observar que el concepto de precariedad no es sinónimo de contratos de duración definida, sino del abuso que se hace de ellos cuando lo cierto es que las necesidades de trabajo son permanentes.

<sup>(7)</sup> Statistics in Focus (46/2009).

<sup>(8)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Trabajo y pobreza», DO C 318 de 23.12.2009, p. 52.

<sup>(9)</sup> Retrato estadístico de la juventud en Europa 2009.

3.2.10 Para el CESE los principales problemas y desafíos son:

- a) El desfase entre la recuperación económica en curso, aunque con diferencias significativas entre los distintos países, y la continuación del deterioro de la situación en el mercado de trabajo y, en particular, de un crecimiento sin empleo. El CESE se adhiere a la voz de alarma dada por la OIT en este sentido en el último Informe Mundial sobre el Empleo<sup>(10)</sup> y en las conclusiones del reciente «Diálogo sobre el crecimiento y el empleo en Europa»<sup>(11)</sup>.
- b) Los desequilibrios sociales generados por la difícil situación en el mercado de trabajo, especialmente entre los jóvenes (a pesar de contar con niveles de formación más elevados que las generaciones anteriores) y los desempleados de larga duración.
- c) La situación demográfica en Europa y, en particular, el envejecimiento de la población activa, que puede agravar la escasez de cualificaciones en el mercado de trabajo.
- d) El cambio del tipo de empleo, que tiende a acelerarse. Según el Cedefop, la demanda de personas altamente cualificadas podrá aumentar en unos 16 millones hasta 2020 y la demanda de personas con empleos de cualificación media podrá aumentar en 3,5 millones, mientras que la demanda de personas con bajas cualificaciones podrá reducirse en 12 millones. La falta de cualificaciones tenderá a agravarse, en particular en las áreas «CTIM» (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) de la energía, las tecnologías de la información y comunicación, los transportes ecológicos, el medio ambiente y la salud. El carácter de los empleos que se generan se aparta cada vez más del carácter de los empleos que se pierden, y los desempleados encuentran cada vez más dificultades para volver a integrarse.

### 3.3 La crisis y la educación

3.3.1 La educación es un instrumento de realización personal de los individuos, de integración en la actividad productiva, de cohesión de las sociedades y de mejora de las condiciones de vida. Según Eurostat, las personas con niveles de enseñanza más elevados tienen mayor esperanza de vida.

3.3.2 Los bajos niveles de enseñanza están asociados a la pobreza y la exclusión social, lo que explica el énfasis dado por las políticas de inclusión a la garantía de acceso a los servicios públicos (en particular, de la educación y la formación).

3.3.3 En la Estrategia Europa 2020 se refuerza la idea de que la educación en Europa debe mejorarse, desde la enseñanza preescolar a la superior, a fin de aumentar la productividad y combatir las desigualdades y la pobreza, en la convicción de que

Europa sólo podrá prosperar si la población tiene las competencias que le permitan contribuir a una economía basada en el conocimiento y beneficiarse de ella.

3.3.4 El CESE comparte la preocupación manifestada por la Comisión Europa en una «Agenda digital para Europa», en el sentido de que Europa se ha visto rezagada en la adopción de nuevas tecnologías, subrayando que el 30 % de los europeos nunca ha utilizado Internet y que el gasto de la UE en investigación y desarrollo en el ámbito de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) equivale tan sólo al 40 % del gasto de Estados Unidos. El aprendizaje de útiles informáticos desde la edad preescolar es un factor de inclusión.

3.3.5 Asimismo, el CESE observa que la UE mantiene un déficit de innovación respecto a Estados Unidos y Japón, lo que deberá subsanarse con el aumento del número de personas con cualificaciones elevadas, la inversión de los Estados y las empresas en investigación y desarrollo y una mejor relación entre ciencia, tecnología y actividades productivas. Y además, observa que el término «innovación» abarca la organización de trabajo y la innovación social.

3.3.6 Los dos grandes objetivos de la Comisión en materia de educación para la Estrategia Europa 2020 son:

- a) reducir el abandono escolar a niveles inferiores al 10 %
- b) aumentar en un 40 % la población entre los 30 y 34 años que haya concluido estudios universitarios o equivalentes.

3.3.7 El CESE comparte la preocupación de la Comisión por el abandono escolar, que es un fenómeno complejo, con graves consecuencias para la calidad del empleo a que los jóvenes pueden aspirar, y cuya reducción requiere un firme compromiso político y nuevos métodos de planteamiento y aplicación.

3.3.8 Según la Comisión, en 2009 más de seis millones de jóvenes (el 14,4 % de las personas entre los 18 y los 24 años) abandonaron los estudios (escolares o de formación), tras concluir tan sólo el primer ciclo de la enseñanza secundaria o inferior, y de estos, el 17,4 % tan sólo concluyó la enseñanza primaria<sup>(12)</sup>. Ello significa que la simple reducción de un punto porcentual en la media del abandono escolar generaría cada año un potencial de casi medio millón de trabajadores jóvenes cualificados en condiciones de integrarse en el mundo laboral.

3.3.9 Otro aspecto importante es el número de repetidores. Según los datos del estudio PISA correspondientes a 2009, el porcentaje de repetidores en la escuela primaria es del 11 % en Irlanda y del 21 % en España para alcanzar el 22,4 % en los Países Bajos y Portugal. Por lo que respecta a la educación secundaria inferior, se mantienen las tendencias, con tasas de repetidores del 0,5 % en Finlandia al 31,9 % en España.

<sup>(10)</sup> Informe Mundial sobre el empleo ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>(11)</sup> «Diálogo sobre el crecimiento y el empleo en Europa»; 13 de marzo de 2011, Viena ([www.ilo.org](http://www.ilo.org)).

<sup>(12)</sup> La repetición en la enseñanza obligatoria en Europa: regulaciones y estadísticas, EURYDICE, enero de 2011.

3.3.10 En cuanto a la educación superior y la investigación, según los datos de Eurostat correspondientes a 2009, ese año el porcentaje de diplomados de la enseñanza superior en Europa era tan sólo del 32,3 %. Los actuales recortes presupuestarios en la mayor parte de los países<sup>(13)</sup> comprometerían aun más la investigación universitaria, con implicaciones para muchos sectores de la economía y de la sociedad (ciencias técnicas, médicas, sociales y humanas).

#### 4. Observaciones específicas: las propuestas del CESE

##### 4.1 Reforzar la educación en tiempos de crisis

4.1.1 En tiempos de crisis es importante reiterar que la educación es un derecho humano fundamental y un bien público que debe garantizarse a todos sin contrapartida alguna en igualdad de condiciones sin ningún tipo de discriminación y teniendo en cuenta la dimensión de género.

4.1.2 La inversión en educación no debe verse como un problema en tiempos de crisis, sino como una solución para que la salida de ésta se pueda hacer en las mejores condiciones. En este sentido, a fin de animar a los Estados miembros a invertir más y de forma más coherente en el ámbito de la educación, los Estados miembros deben prestar especial atención a la inversión pública en educación, investigación y formación profesional a la hora de evaluar sus objetivos presupuestarios a medio plazo.

4.1.3 Asimismo, es importante recordar que la educación es una tarea colectiva de toda la sociedad. La escuela es una institución especializada con personal profesionalizado, que ni puede ni debe actuar aislada, sino que, por el contrario, debe interactuar con las familias, cuyo papel es insustituible, así como mantener un diálogo permanente con la comunidad, y los medios económicos y sociales.

4.1.4 El CESE está convencido de que la adquisición de sólidos conocimientos básicos da a los alumnos una mayor capacidad de adaptación y que cuanto mejor se haya producido el proceso de adquisición más fácil será que la orientación escolar y profesional tenga en cuenta las necesidades del mercado.

4.1.5 En particular, la educación debe:

- a) ayudar a los alumnos a filtrar la información que reciben y aprender a utilizar la que mejor les permita planificar su futuro personal y laboral;
- b) fomentar la conciencia crítica y el desarrollo de un espíritu inquisitivo y emprendedor, capaz de tomar iniciativas y resolver problemas. En este sentido, la interacción entre la escuela y la empresa puede ser de gran utilidad;

<sup>(13)</sup> En Letonia, después de un recorte del 48 % en 2009, las universidades sufren un nuevo recorte del 18 % en 2010; en Italia los recortes presupuestarios previstos hasta 2013 representan el 20 %; en Grecia los recortes fueron del 30 %; en el Reino Unido hasta 2014-2015 se producirá un recorte presupuestario del orden del 40 %.

c) despertar en los alumnos el principio de la realidad para que acepten el esfuerzo que representa aprender y reconozcan su valor. Conviene inculcar a los alumnos la idea de que aprender vale la pena y de que la cultura no es algo para ser sólo consumido, sino también para ser asumido y transformado;

d) facilitar una sólida formación básica, en particular en el ámbito de la lengua materna y de las matemáticas, así como otros conocimientos y competencias necesarios para una buena integración en un mercado de trabajo ampliado a todo el espacio europeo, incluido el aprendizaje de varias lenguas vivas desde los primeros años de la escolaridad, contribuyendo simultáneamente a aumentar las posibilidades de aprendizaje a lo largo de toda la vida;

e) desarrollar las capacidades creativas y estéticas de cada individuo para despertar un espíritu abierto a la cultura y a la innovación;

f) en resumen, se trata de formar ciudadanos libres y solidarios, conscientes de sus derechos y obligaciones y capaces de ejercer un trabajo digno en las mejores condiciones.

4.1.6 Todo ello exige una formación inicial y continua de los profesores más amplia y enriquecedora que la seguida hasta ahora. Una formación que motive al personal docente y le ayude a adoptar nuevas metodologías pedagógicas de acuerdo con los desafíos que afrontan (nuevas tecnologías, nuevas necesidades del mercado de trabajo, entorno multicultural con la creciente presencia de alumnos de origen inmigrante, etc.). Los Estados miembros deben promover el respeto de la actividad educativa, facilitar la formación continua del personal docente y procurar la mejora de las condiciones laborales y salariales del mismo.

4.1.7 La educación debe abarcar todas las fases de la vida, desde la educación preescolar a la superior y de adultos y en diferentes ámbitos de aprendizaje (formal, no formal e informal). Los Estados deben desarrollarla en consonancia con los desafíos económicos y sociales del futuro: sociedades del conocimiento y economías con una elevada productividad y bajas emisiones de carbono.

4.1.8 En este sentido, el CESE preconiza que la Unión Europea:

- a) cumpla los compromisos contraídos en las iniciativas «Juventud en Movimiento», «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» y «Comunicación sobre el abandono escolar»;
- b) estudie la posibilidad de utilizar los fondos europeos para alcanzar los objetivos de la UE en materia de educación y formación;
- c) apoye los programas de inserción profesional e incite a los gobiernos y empresas a utilizar tales instrumentos para crear empleos estables.
- d) refuerce, desarrolle y profundice los programas de intercambio de estudiantes de varios niveles de aprendizaje.

Y recomienda que los Estados miembros:

- a) adopten medidas para que la superación de la crisis económica y, en particular, de la crisis de la deuda soberana, no comprometa la inversión pública en los sistemas nacionales de educación y formación;
- b) mantengan (y, a ser posible, aumenten) la inversión en investigación y desarrollo;
- c) emprendan y coordinen iniciativas para mejorar la enseñanza de contenidos «CTIM» (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas);
- d) adopten medidas que revaloricen la profesión docente de modo que no se cuestione el cumplimiento de su misión <sup>(14)</sup>;
- e) establezcan sistemas de orientación escolar y profesional para mejorar la información sobre las competencias profesionales esenciales para acceder al mercado de trabajo y cómo adquirirlas;
- f) desarrollen programas alternativos de formación para los jóvenes que abandonen la escuela o tengan empleos poco cualificados;
- g) resuelvan el problema de los alumnos que repiten curso mediante infraestructuras de apoyo a los alumnos menos brillantes;
- h) animen a las empresas a desarrollar la capacidad de aceptación de las experiencias profesionales de los jóvenes;
- i) fomenten el espíritu emprendedor en todos los niveles educativos.

**4.1.9** El CESE comprende que, en tiempos de cambio, las empresas necesitan trabajadores con competencias específicas, pero reconoce que los sistemas de formación deben estar más sensibilizados y sintonizados a este respecto, tras la adquisición de sólidos conocimientos básicos.

**4.1.10** El sistema de aprendizaje dual de educación/formación, en el que los jóvenes acceden al mundo laboral en cuanto completan los estudios, ha dado resultados positivos en algunos países europeos, por lo que merece ser analizado.

**4.1.11** El CESE es consciente de que la educación es responsabilidad de los Estados miembros, pero cree que la Unión Europea puede apoyarlos, no sólo animándoles a conseguir los objetivos de la Unión y utilizando para ello el método abierto de coordinación, sino también propiciando condiciones más favorables, como la de no contabilizar las inversiones en educación y formación a la hora de calcular el déficit público.

<sup>(14)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Mejorar la calidad de la formación del profesorado», DO C 151 de 17.6.2008, p. 41.

#### 4.2 *Dar valor al aprendizaje: de la escuela al trabajo*

**4.2.1** Los cambios en curso (aumento de la competencia internacional, revolución científica y técnica, cambio climático, rápido desarrollo de las economías emergentes y envejecimiento de la población) requieren una mano de obra con más competencias y cualificaciones.

**4.2.2** La renovación generacional no es, por sí sola, suficiente para elevar el nivel de las cualificaciones, dado que muchos jóvenes con cualificaciones elevadas ejercen empleos poco cualificados. Y por otra parte, el desajuste entre la educación recibida y la naturaleza de los empleos ejercidos puede conducir a la desvalorización de las competencias.

**4.2.3** Para el CESE, la respuesta está en el desarrollo del empleo de calidad, por lo que reconoce el valor del «trabajo decente» preconizado por la OIT.

**4.2.4** Para ello, conviene invertir en políticas activas de empleo y de formación profesional, así como contar para ello con el apoyo de los fondos europeos, especialmente del Fondo Social Europeo <sup>(15)</sup>.

**4.2.5** Asimismo, conviene ser conscientes de que la generación de empleo depende de la dinámica de las empresas, lo que requiere eliminar las sobrecargas administrativas innecesarias para la actividad económica, sobre todo en la creación de nuevas empresas.

**4.2.6** En este ámbito, el CESE recomienda las siguientes iniciativas prioritarias:

**4.2.6.1** Promover la incorporación de los jóvenes al mercado de trabajo

- a) mejorando los sistemas de orientación escolar y profesional, y facilitando una información más rigurosa sobre la evolución y necesidades del mercado de trabajo, las competencias profesionales requeridas y las vías para adquirirlas;
- b) creando programas de inserción profesional, mediante períodos de prácticas o de aprendizaje en el medio laboral;
- c) desarrollando programas específicos para los jóvenes que abandonen la escuela o que tengan empleos de baja cualificación;
- d) desligando el tipo de contrato de trabajo (de carácter permanente o no permanente) de la edad del trabajador, a fin de no penalizar a los trabajadores jóvenes sólo por el hecho de serlo.

**4.2.6.2** Responder a los desafíos de la formación permanente,

- a) garantizando a todos las condiciones necesarias para un aprendizaje permanente que permita el aumento de las competencias y el acceso a puestos de trabajo más cualificados, cumpliendo así el objetivo del «crecimiento integrador» de la Estrategia Europa 2020;

<sup>(15)</sup> Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro del Fondo Social Europeo después de 2013», DO C 132 de 3.5.2011, p. 8.

- b) mejorando la formación (perfeccionamiento y reconversión) de todos los que están integrados en el mercado laboral pero cuyas cualificaciones escolares son insuficientes. En estas iniciativas conviene tener en cuenta la edad, la experiencia y los conocimientos de los trabajadores en cuestión;
- c) consagrando el derecho individual a la formación certificada de calidad, fijando un número anual de horas de formación para todos los trabajadores, independientemente del nivel de cualificación y del tipo de contrato;
- d) defendiendo la elaboración en las empresas de planes de desarrollo de las competencias individuales, elaborados conjuntamente por trabajadores y empresarios, teniendo en cuenta las condiciones de las empresas, particularmente de las pymes, en el espíritu del acuerdo celebrado entre trabajadores y empresarios a nivel europeo;
- e) apoyando iniciativas encaminadas a reforzar el reconocimiento del aprendizaje no formal, asegurar la calidad de la misma y aumentar la visibilidad de las competencias adquiridas fuera del sistema formal (como es el caso del pasaporte europeo de competencias);
- f) estableciendo una estrecha relación entre la formación profesional y la carrera del trabajador, invirtiendo en el reconocimiento, la convalidación y la certificación de competencias adquiridas en el ejercicio de la actividad profesional. En ambos casos, los Estados deberán supervisar la calidad de los servicios de evaluación y certificación;
- g) haciendo todo lo posible para que las acciones de formación se dirijan prioritariamente a los desempleados;
- h) recordando que los servicios públicos tienen la responsabilidad de desempeñar un papel más activo en la política de formación de destinatarios prioritarios, como los trabajadores con menos cualificaciones y competencias o con empleos precarios y los grupos más vulnerables como las personas con discapacidades, los desempleados de más edad y los inmigrantes;

- i) teniendo debidamente en cuenta la dimensión de género en el mercado de trabajo y eliminando desigualdades y discriminaciones, especialmente la diferencia salarial entre hombres y mujeres.

#### 4.2.6.3 Mejorar las cualificaciones y aprovechar el potencial de los trabajadores de más edad:

- a) El CESE subraya el gran riesgo que representa el desempleo de larga duración (pérdida de ingresos y cualificaciones, así como exclusión social), por lo que considera que los servicios públicos de empleo deben tener un papel más activo en la colocación de estos desempleados y en el desarrollo de políticas activas de empleo y de formación profesional.
- b) El diálogo social sectorial, tanto en el plano de la UE como de los Estados miembros, asume un papel esencial para resolver los problemas relacionados con las cualificaciones, subrayando, por consiguiente, la importancia de los consejos sectoriales de cualificaciones en este ámbito.
- c) En esta perspectiva, hay que preservar y valorizar la negociación colectiva, ya que tanto los trabajadores como las empresas tienen interés en el aumento de las cualificaciones.
- d) En una situación de crisis, sería legítimo poder contar con el Fondo Social Europeo para financiar las medidas destinadas a elevar las cualificaciones, así como proyectos innovadores de creación de empleo digno.
- e) Asimismo, conviene crear condiciones para que las personas de más edad opten por la prolongación de la vida activa, lo que pasa por la mejora de la salud, la adaptación del trabajo a las personas, la valorización del trabajo y el aumento de las cualificaciones, teniendo en cuenta los principios definidos en la Recomendación 162 de la OIT (<sup>16</sup>).
- f) En ese contexto, conviene valorizar en especial el potencial de los trabajadores de edad más avanzada para la transmisión de conocimientos en el lugar de trabajo, lo que podría ser objeto de debate entre los representantes de los trabajadores y de las empresas.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

<sup>(16)</sup> Recomendación 162 sobre los trabajadores de edad, 1980, OIT (<http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?R162>).

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «Revisión de la política del BEI en el ámbito de los préstamos para el sector del transporte» (Dictamen de iniciativa)**

(2011/C 318/09)

Ponente general: **Jan SIMONS**

El 5 de mayo de 2011, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*«La revisión de la política del Banco Europeo de Inversiones en el ámbito de los préstamos para el sector del transporte».*

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información se encargó de la preparación de los trabajos sobre este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento interno), en su 473º Pleno, de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general al Sr. Simons y aprobó por 123 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El sector del transporte reviste gran importancia para el BEI y viceversa. En 2010, el BEI prestó en total un importe de más de 63 000 millones de euros, de los que 13 200 millones (un 21 %) se destinaron al sector del transporte.

1.2 En un momento en que la Comisión está a punto de presentar las nuevas orientaciones para el desarrollo de las RTE-T, es importante acordar con el BEI la manera de financiar la red de infraestructuras básicas y los diversos proyectos a la luz de los objetivos formulados en el Libro Blanco publicado el 28 de marzo de 2011.

1.3 El Comité considera que la revisión de la nueva política de préstamos en el sector del transporte, publicada en 2007 por el BEI, también debe considerarse en esa misma perspectiva. Dado que el Libro Blanco hace mucho más hincapié que hasta ahora en los esfuerzos en el ámbito de la sostenibilidad, como la reducción de al menos un 60 % de las emisiones de efecto invernadero en 2050 frente a 1990, esto implica que en los proyectos que deban financiarse el criterio de sostenibilidad pesará más que hasta la fecha.

1.4 El Comité coincide con el BEI en que, en la adjudicación de préstamos, se ha de buscar, como primer principio rector, la manera más eficaz, más económica y más sostenible de satisfacer la demanda de transporte. Esto exige una combinación de soluciones que afecta a todas las modalidades de transporte, conforme a la comodidad y la internalización de los costes externos, que constituyen los puntos de partida de las cadenas logísticas.

1.5 El Comité, por tanto, desea subrayar que el BEI debe actuar de forma neutra y objetiva frente a todos los modos de transporte. Sobre todo en distancias más largas se necesita una comodidad eficiente y eficaz, que aproveche al máximo las ventajas de cada posible modo de transporte.

1.6 El Comité suscribe plenamente el segundo principio rector: el desarrollo de las RTE-T.

1.7 El Comité desearía que el tercer principio rector que introduce el BEI en sus orientaciones y criterios de selección –concretamente, el de dar prioridad a proyectos que tienen que ver con los ferrocarriles, el tráfico urbano, la navegación interior y el sector marítimo– no tenga tanto en cuenta el modo de transporte como tal, sino más bien las cadenas logísticas, para generar el mayor beneficio posible en el ámbito de la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

1.8 En relación con la financiación de los proyectos de IDI, el Comité opina que el enfoque correcto es la financiación de proyectos que integren la lucha contra las emisiones en la fuente.

1.9 El Comité considera que, en la revisión de las orientaciones para la asignación de mecanismos de financiación, el BEI debería prestar atención sobre todo a la consideración de las cadenas logísticas en su conjunto, en las que los puntos de enlace -tales como puertos marítimos, aeropuertos y terminales multimodales- desempeñan un papel de importancia crucial como centros logísticos.

1.10 Sobre el telón de fondo de las exigencias contradictorias del ambicioso objetivo de reducir un 60 % las emisiones de gases de efecto invernadero para 2050 por un lado y, por otro, de la crisis financiera, el Comité opina que esta situación lleva además un reto para desarrollar otras formas de financiación pública y privada, como las colaboraciones público-privadas, aunque sea de manera selectiva, como se describe en el punto 4.6.3.

1.11 El Comité se remite, para una respuesta detallada a las tres preguntas específicas del BEI, a los numerosos dictámenes que ha elaborado y que se resumen en el punto 4.7 y siguientes del presente dictamen.

## 2. Introducción

2.1 El Banco Europeo de Inversiones (BEI), creado junto con el CESE en 1958 en virtud del Tratado de Roma, es un órgano de la Unión Europea cuyo fin es financiar proyectos que permitan alcanzar los objetivos de la UE. El BEI solicita préstamos baratos y a su vez concede préstamos a bancos y empresas.

2.2 El BEI tiene una «calificación AAA», por lo que puede obtener préstamos a tipos de interés bajos en los mercados de capitales. A su vez, el BEI puede conceder préstamos en condiciones favorables de diversas maneras:

- Concede préstamos a empresas o instituciones para cofinanciar grandes proyectos (de más de 25 millones de euros).
- Concede préstamos a bancos y otras entidades de crédito que a su vez ofrecen préstamos a proyectos más pequeños, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas.
- Avala préstamos, por lo que los proveedores de fondos no corren riesgos.

2.3 Para la ejecución de los proyectos y el control de los recursos financieros facilitados, el BEI ha establecido una cooperación eficaz con la banca internacional y con otras instituciones de la UE.

2.4 Dado que hay una fuerte dependencia mutua, las instituciones de la UE piden con regularidad al BEI que examine y concierte su política. Así, por ejemplo, el BEI participa en la preparación de las reuniones del Consejo de Ministros y en los trabajos de determinadas comisiones del Parlamento Europeo. Además se mantiene una consulta permanente con la Comisión Europea.

2.5 Los accionistas del BEI son los Estados miembros de la Unión Europea. Estos participan conjuntamente en el capital suscrito del banco, de acuerdo con una clave de contribución que refleja su peso económico dentro de la Unión.

2.6 En 2010, el BEI prestó en total un importe de más de 63 000 millones de euros, de los que 13 200 millones (un 21 %) se destinaron al sector del transporte. En el periodo 2006-2010 los préstamos del Banco al sector de los transportes representaron un 23,7 % del total. Al margen de los propios Estados miembros, el BEI es el mayor proveedor de fondos para los proyectos RTE-T.

2.7 En 2007, el BEI publicó su «política de préstamos revisada para el sector del transporte», en la que se incluyen orientaciones y criterios de selección para poder tener mejor en cuenta las consecuencias del cambio climático y al mismo tiempo satisfacer la creciente necesidad de movilidad. Asimismo, se indica que una revisión regular de la política en el ámbito de los préstamos al sector del transporte es útil, en vista de la dinámica del desarrollo de políticas.

2.8 Teniendo en cuenta que el 28 de marzo de 2001 la Comisión publicó el Libro Blanco y que dentro de poco se publicarán las orientaciones revisadas de los proyectos RTE-T, es importante volver a adaptar en consecuencia la política de préstamos del BEI al sector del transporte.

2.9 El BEI también lo ha señalado y ha hecho un llamamiento para que se formulen opiniones. Aparte de los actuales principios rectores, el BEI está especialmente interesado en las siguientes tres preguntas.

2.9.1 ¿Cómo puede contribuir el Banco en mayor medida a un «crecimiento más inteligente» mediante el conocimiento y la innovación? En este contexto, cabe pensar sobre todo en la influencia de las nuevas tecnologías en el transporte.

2.9.2 ¿Cómo puede contribuir el Banco en mayor medida a un «crecimiento sostenible» y a una economía energéticamente más eficiente, más ecológica y más competitiva? Se propone sobre todo la mejora de la movilidad sostenible que reduzca la congestión y la contaminación, y al mismo tiempo fomente la eficiencia energética y el uso de energías renovables.

2.9.3 ¿Cómo puede contribuir el Banco en mayor medida a un «crecimiento integrador» (que incluya a todos) prestando atención al empleo y la cohesión social y territorial? En este contexto, cabe pensar sobre todo en los cuellos de botella, las infraestructuras transfronterizas, los puntos de enlace intermodales y los desarrollos urbanos, periféricos y regionales.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Comité opina que una concertación temprana y regular entre los órganos políticos y consultivos de la UE y el BEI es útil y necesaria y por ello aplaude la solicitud del BEI de un dictamen de iniciativa del CESE sobre la «revisión de la política de financiación del sector del transporte».

3.2 Tal como se indica en las conclusiones del Libro Blanco, la política de transportes ha de fomentar la competitividad del transporte y al mismo tiempo responder al objetivo de lograr para el año 2050 una reducción del 60 % por lo menos de las emisiones de gases de efecto invernadero con referencia a 1990 en el sector del transporte. Para el año 2030, el objetivo es lograr una reducción de las emisiones del 20 % con respecto al nivel de 2008. Esto significa, en opinión del Comité, que habrá que realizar esfuerzos considerables para alcanzar estos objetivos y que en el ámbito del desarrollo sostenible habrá que financiar proyectos que aporten muchos beneficios en el ámbito de la «sostenibilidad». Esto se expone de manera detallada en el documento del Grupo de estudio TEN/454, referente al «Libro Blanco – Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible».

3.3 En general, el Comité considera adecuadas las orientaciones actuales (2007) que maneja el BEI a la hora de conceder préstamos en el ámbito del transporte; como primer principio rector se busca la manera más eficaz, más económica y más sostenible de satisfacer la demanda de transporte. La realización de este objetivo exige una combinación de soluciones que afecta a todas las modalidades de transporte. El Comité opina que ello concuerda con la comodalidad, suscrita por él, que tanto ahora como en el futuro será el punto de partida para las cadenas logísticas, y para «mantener la aceptación que ya existe en general en la sociedad, en particular en lo que respecta a

los modos de transporte, en favor de un sistema objetivo, aplicable de manera generalizada, transparente y comprensible» de internalización de los costes externos<sup>(1)</sup>.

**3.4** El Comité considera, no obstante, que puede estar justificado conceder financiación dentro de una única modalidad si el resultado es el más económico, sostenible, seguro y social en esa cadena logística concreta.

**3.5** El Comité desea subrayar que el BEI debe actuar de forma neutra y objetiva frente a todos los modos de transporte. Tal como indica el Libro Blanco, en las distancias más largas se necesita una multimodalidad eficiente y eficaz, que aproveche al máximo las ventajas de cada posible modo de transporte.

**3.6** Según la Comisión, en las distancias más largas, la UE precisa de corredores de transporte de carga especialmente desarrollados, optimizados en cuanto al uso de la energía y a las emisiones, que minimicen los impactos ambientales, pero al mismo tiempo que sean atractivos por su fiabilidad, congestión limitada y reducidos costes administrativos y de funcionamiento. El Comité suscribe este enfoque, pero desea que se aplique la misma idea a los corredores similares para el transporte de pasajeros.

**3.7** Un segundo principio rector según el cual el BEI toma decisiones a la hora de conceder sus préstamos es el desarrollo de RTE. Se trata en este caso de inversiones a largo plazo que son muy importantes para lograr un sistema de transportes eficiente en la UE. El Comité concede gran importancia a la creación y modernización de la RTE-T.

**3.8** El tercer principio rector para el BEI es dar prioridad a proyectos que guarden relación con los ferrocarriles, el tráfico urbano, la navegación interior y el sector marítimo, debido al hecho de que invertir en proyectos en estos ámbitos generaría más beneficios desde el punto de vista de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero por unidad de transporte. El Comité señala que no es tanto el medio de transporte en sí como las cadenas logísticas las que han de servir de pauta en la reducción de las emisiones. Considerar únicamente el medio de transporte no concuerda con la idea de comodalidad, es decir, de reforzar todos los modos de transporte, por lo que surge la colaboración entre los modos en las cadenas logísticas, sobre todo en las largas distancias.

**3.9** En relación con la atención que concede el BEI y los recursos que se destinan a las actividades de IDI de acuerdo con los fabricantes de vehículos, el Comité opina que el enfoque correcto es luchar contra las emisiones en la fuente, prestando atención a la eficiencia energética y a aspectos relativos a la seguridad.

**3.10** Fenómenos como el envejecimiento de la población europea, la creciente escasez de combustibles fósiles, el incansante proceso de urbanización, el cambio climático y la creciente globalización, provocan una mayor necesidad de recursos financieros. En opinión del Comité, el BEI afirma con razón que

es preciso desarrollar una estrategia de financiación coherente, en la que las formas de financiación pública y privada se complementen entre sí. Además, en todos los modos de transporte habría que internalizar los costes externos, a fin de cumplir con el principio de que «quien contamina paga», por supuesto reinvertiendo los beneficios en la reducción de esos costes externos, dado que ese debe ser el objetivo final de la internalización<sup>(2)</sup>.

#### 4. Observaciones particulares

**4.1** El Comité aboga por que, junto a las redes, se preste mayor atención al papel crucial que desempeñan los puntos de enlace –tales como los puertos marítimos, los aeropuertos y las terminales multimodales– como centros logísticos, que facilitan unas conexiones eficientes con los territorios del interior. Apoya el criterio del BEI, que también se confirma en el Libro Blanco, de que un enfoque eficiente y realmente comodal aportará la mayor contribución a la reducción del consumo de energía y de las emisiones de gases.

**4.2** Con respecto a la financiación de la infraestructura de RTE, en los criterios, además de la optimización de los flujos de transporte, deberá hacerse más hincapié en la obtención de beneficios en el ámbito del consumo de energía y de las emisiones de gases, y debería incluirse la ampliación de la RTE-T a los países vecinos de la UE.

**4.3** Al desarrollar un nuevo marco de financiación de la infraestructura, la plena realización de la red RTE-T deberá ser una prioridad, en la que habrán de tenerse en cuenta las estrategias de inversión, tanto de los programas RTE-T como de los Fondos de Cohesión y Estructurales. A juicio del Comité, es necesario coordinar mejor los Fondos de Cohesión y Estructurales y los Fondos de inversión para el sector del transporte, a fin de utilizar lo mejor posible el dinero de la UE.

**4.4** Los costes de las inversiones necesarias en infraestructura para satisfacer la demanda de transporte en el periodo 2010-2030 –que la Comisión ha publicado en el Libro Blanco de 28 de marzo de 2011– serán de 1,5 billones de euros, en el marco de los cuales la realización de la red RTE-T supondrá un importe aproximado de 550 000 millones de euros hasta el año 2020, de los que 215 000 millones tendrán que destinarse a la eliminación de los importantes cuellos de botella que existen en la infraestructura.

**4.5** En el ámbito tecnológico, el Comité considera que debería prestarse atención sobre todo a la financiación de proyectos que reduzcan las emisiones de sustancias nocivas en la fuente a través de inversiones en investigación y desarrollo. Esto debería ser igualmente válido para la investigación sobre formas alternativas de combustible, en sustitución de los combustibles fósiles.

**4.6** El Comité es consciente de que existen exigencias contradictorias entre, por un lado, el ambicioso objetivo de reducir un 60 % las emisiones de gases de efecto invernadero para 2050 –como expresa el Libro Blanco–, y los grandes esfuerzos financieros que comporta, y, por otro, la crisis financiera que impone una política financiera prudente.

<sup>(1)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, pp. 80-83, y DO C 255 de 22.9.2010, pp. 92-97.

<sup>(2)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, pp. 80-83.

4.6.1 El Comité, sin embargo, opina que esta situación también brinda la posibilidad de asignar mejor los recursos financieros disponibles y al mismo tiempo supone un reto para desarrollar otras formas de financiación pública y privada.

4.6.2 En este contexto cabe pensar en la participación en el desarrollo de nuevos instrumentos financieros para el sector del transporte, en los que podrían desempeñar un papel inversores tales como los fondos de pensiones y las aseguradoras.

4.6.3 Por ello, el CESE recomienda 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-T, BEI) como parte integrante de la estrategia de financiación que combina los fondos de la UE con los procedentes de los sectores público y privado nacionales. Con vistas a dar a los responsables públicos la libertad de establecer CPP, el CESE se remite a su posición de que debe revisarse la definición de CPP en los procedimientos Eurostat sobre la deuda pública<sup>(3)</sup>.

4.7 En lo que respecta a las preguntas específicas (véase el apartado 2.9) del BEI, el Comité se remite a los anteriores dictámenes que ha emitido a este respecto, que se citan más adelante con indicación de los puntos más relevantes.

4.7.1 Sobre la primera pregunta: contribución a un «crecimiento más inteligente» mediante el conocimiento y la innovación y la influencia de nuevas tecnologías en el transporte, véanse en particular:

- **TEN/419** «Hacia una utilización a gran escala de los vehículos eléctricos»<sup>(4)</sup>; punto 1.1: utilización a gran escala de los vehículos eléctricos para contribuir a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte; punto 1.6: el CESE insta a la Unión Europea a que fomente y respalde esta transición crucial;
- **TEN/382** «Despliegue de los sistemas de transporte inteligentes»<sup>(5)</sup>; punto 1.7: el Comité destaca que, para la puesta en marcha de esta infraestructura, se debería contar con una financiación adecuada a cargo de la Comunidad, los Estados miembros y el sector privado;
- **TEN/362** «Estrategia europea para la investigación marina y marítima»<sup>(6)</sup>; punto 1.10: en los documentos posteriores a la Comunicación debería figurar una relación de las ayudas a las investigaciones científicas marinas y marítimas que no están incluidas en la Estrategia Europea de Investigación con

<sup>(3)</sup> DO C 51, 17.2.2011, pp. 59 – 66 (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 - «Mobilizar 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>(4)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, pp. 47-52.

<sup>(5)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, pp. 85-89.

<sup>(6)</sup> DO C 306 de 16.12.2009, pp. 46-50.

los recursos previstos por la Comisión; punto 3.6.4: igualmente importante es la coordinación entre los Fondos Estructurales, los fondos del programa marco y otras fuentes de financiación europeas; y

- **TEN/335** «Emisiones del transporte por carretera: medidas concretas para superar el estancamiento»<sup>(7)</sup>.

4.7.2 Sobre la segunda pregunta: «crecimiento sostenible» y una economía energéticamente más eficiente, más ecológica y más competitiva, resultan útiles los siguientes dictámenes:

- **TEN/399-400** «Un futuro sostenible para los transportes: hacia un sistema integrado, tecnológico y de fácil uso»<sup>(8)</sup>; punto 2.8, primer guion: el porcentaje de ciudadanos de la tercera edad aumentará mucho, lo cual dará lugar a nuevos comportamientos en materia de viajes, pero también obligará a la sociedad a dedicar más recursos públicos al pago de pensiones y a la atención sanitaria, y se limitará en el futuro la financiación disponible para el transporte público; punto 4.15: habrá que modificar drásticamente las inversiones en infraestructuras;
- **TEN/412** «Política Europea de Transporte/Estrategia de Lisboa y Estrategia de Desarrollo Sostenible»<sup>(9)</sup>; punto 1.5: es preciso adoptar nuevas orientaciones de la red transeuropea de transporte, e impulsarlas mediante intervenciones del BEI; punto 1.8: es preciso adoptar otras soluciones que precisan decisiones políticas energéticas y tienen consecuencias económicas importantes;
- **TEN/297** «La combinación energética en los transportes»<sup>(10)</sup>; punto 5.4: ayudas al transporte, que en Europa se cifran entre 270 000 y 290 000 millones de euros; punto 8.13: la Comisión Europea ha asignado 470 millones de euros para la constitución de la «Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno»; punto 8.15: el proyecto Zero Regio, cofinanciado por la Comisión Europea, prevé dos infraestructuras innovadoras;
- **TEN/376** «El transporte por carretera en 2020: expectativas de la sociedad civil»<sup>(11)</sup>; punto 1.9: se precisa una ampliación de las infraestructuras necesarias; punto 4.2: se deberá trabajar para construir o mejorar (eliminación de puntos de congestión) las infraestructuras viarias y de transporte; así como
- **TEN/336** «Las consecuencias sociales de la evolución del binomio transportes-energía»<sup>(12)</sup>; punto 1.2.5: Mecanismo de Financiación de Riesgo Compartido (*Risk Sharing-Finance Facility-RSFF*);

<sup>(7)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, pp. 22-28.

<sup>(8)</sup> DO C 255 de 22.09.2010, pp. 110-115.

<sup>(9)</sup> DO C 354 de 28.12.2010, p. 23.

<sup>(10)</sup> DO C 162 de 25.6.2008, pp. 52-61.

<sup>(11)</sup> DO C 277 de 17.11.2009, pp. 25-29.

<sup>(12)</sup> DO C 175 de 28.7.2009, pp. 43-49.

- **TEN/262** «Logística del transporte de mercancías - la clave para la movilidad sostenible»<sup>(13)</sup>; punto 1.3: deben movilizarse las fuentes de financiación necesarias para optimizar la red física; punto 4.5.5: deben incrementarse los fondos destinados a la construcción de las Redes Transeuropeas; punto 4.5.6: fomento del sistema de financiación mixto para la construcción y manutención de infraestructuras;
- **TEN/440** «Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada»<sup>(14)</sup>; punto 2.9: la aplicación de la política marítima integrada está en riesgo debido a la insuficiencia de recursos financieros; punto 2.10: es preciso establecer un programa que sustente el desarrollo ulterior de la política marítima integrada;
- **TEN/427** «Asistencia financiera comunitaria a proyectos del ámbito de la energía»<sup>(15)</sup>; punto 1.1: utilizar los fondos europeos para crear un efecto multiplicador con el fin de acelerar la ejecución de las inversiones en el ámbito de la eficiencia energética y las energías renovables; punto 2.2: creación de un instrumento financiero específico destinado a promover las iniciativas en materia de energías renovables;
- **TEN/404** «Las PYME y la política energética de la UE»<sup>(16)</sup>; punto 1.2: ayudar a la financiación de las inversiones y crear sinergias financieras entre la UE, los Estados miembros y las organizaciones empresariales; punto 1.3: apoyo a la innovación y la financiación de inversiones entre las prioridades de los programas regionales;
- **TEN/366** «Integración de las políticas de transporte y uso del suelo para lograr transportes urbanos más eficaces»<sup>(17)</sup>; punto 5.2: la UE ha aportado fondos de inversión procedentes del Fondo de Cohesión y de los Fondos Estructurales y del BEI; punto 5.3: los nuevos retos que plantea el cambio climático ponen de relieve la necesidad creciente de un esfuerzo colectivo europeo;
- **TEN/381** «Red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo»<sup>(18)</sup>; punto 4.1.2: importante papel a la hora de facilitar el despliegue de los instrumentos de ayuda de la UE con vistas al desarrollo de una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo, financiando conjuntamente la creación de los corredores ferroviarios de mercancías con cargo al presupuesto de las Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T), el FEDER y el Fondo de Cohesión, y los préstamos del BEI.

<sup>(13)</sup> DO C 168 de 20.7.2007, pp. 63-67.

<sup>(14)</sup> DO C 107 de 6.4.2011, pp. 64-67.

<sup>(15)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, pp. 165-166.

<sup>(16)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, pp. 118-122.

<sup>(17)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, pp. 1-6.

<sup>(18)</sup> DO C 317 de 23.12.2009, pp. 94-98.

4.7.3 La tercera pregunta: un «crecimiento integrador», prestando atención al empleo y la cohesión social y territorial, también se ha destacado explícitamente en los dictámenes del CESE. En particular se remite a:

- **TEN/276** «Transporte en las áreas urbanas y metropolitanas»<sup>(19)</sup>; punto 4.1: el CESE pide a la Comisión que regule de nuevo la distribución de los recursos financieros en las medidas de desarrollo regional; punto 4.5: sería interesante un programa comunitario de ayudas concretas en materia de movilidad y desarrollo urbanístico, o planificación regional;
- **TEN/445** «Aspectos sociales de la política de transportes de la UE»<sup>(20)</sup>; punto 1.10.1: la UE debería dar asistencia financiera para medidas como, 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;
- **TEN/397** «Política de transporte marítimo de la UE hasta 2018»<sup>(21)</sup>; punto 7.1: debe invertirse más en la mejora de la infraestructura portuaria y de las conexiones interiores, teniendo en cuenta este parámetro en la revisión de las RTE-T;
- **TEN/320** «Libro Verde: Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana»<sup>(22)</sup>; punto 1.5: el CESE se declara partidario de promover la utilización de «compras verdes» en las adjudicaciones relacionadas con infraestructuras financiadas con programas europeos, y que se proceda a la supresión de los obstáculos existentes; punto 4.25, en el que se plantea la pregunta *¿Qué valor añadido aportaría a largo plazo un apoyo europeo centrado en la financiación de un transporte urbano limpio y eficiente desde el punto de vista energético?*;
- **TEN/401** «Fomento del empleo ecológico sostenible en relación con el paquete de medidas de la UE sobre la energía y el cambio climático»<sup>(23)</sup>; punto 6.3: el CESE propone la creación de un «Fondo Soberano Europeo» garantizado por el BEI, con recursos específicos que deberían aportar el sistema de bancos centrales y el BCE, con el fin de cumplir los objetivos de eficiencia y ahorro energético (una especie de «Plan Marshall» europeo); punto 6.4: el BEI debería asumir la gestión del fondo;
- **TEN/414** «Plan de Acción de Movilidad Urbana»<sup>(24)</sup>; punto 1.10: el CESE recomienda precisar mejor el destino de los Fondos Estructurales y de Cohesión de la Unión, especialmente con la creación de un instrumento financiero específico para promover la movilidad urbana; punto 4.4.4: el CESE recomienda trabajar en favor de la optimización de las fuentes de financiación europea;

<sup>(19)</sup> DO C 168 de 20.7.2007, pp. 77-86.

<sup>(20)</sup> DO C 248 de 25.8.2011, p. 22.

<sup>(21)</sup> DO C 255 de 22.9.2010, pp. 103-109.

<sup>(22)</sup> DO C 224 de 30.8.2008, pp. 39-45.

<sup>(23)</sup> DO C 44 de 11.02.2011, pp. 110-117

<sup>(24)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, pp. 56-61.

- **TEN/388** «RTE-T: Revisión de la política»<sup>(25)</sup>; punto 2.6: desde 1996 se han invertido 400 000 millones de euros en distintos proyectos de infraestructuras de transporte de interés común; punto 2.7: el remanente estimado de las partidas de inversión asciende a 500 000 millones de euros, punto 3.4: el Comité recomienda que sean los medios financieros los que reflejen los objetivos, y no al contrario; punto 3.16: el Comité considera que debería crearse una instancia de nivel europeo que se encargue de coordinar la asignación de los recursos.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

---

<sup>(25)</sup> DO C 318 de 23.12.2009, pp. 101-105.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ayudas estatales a la construcción naval» (Dictamen adicional)**

(2011/C 318/10)

PONENTE: **Marian KRZAKLEWSKI**

COPONENTE: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

El 9 de diciembre de 2010, de conformidad con el artículo 29A de las Normas de Desarrollo del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

«Ayudas estatales a la construcción naval».

(dictamen adicional).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 124 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo tiene el convenimiento de que «El marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval» (en adelante, el marco) es un instrumento que debería mantenerse, modernizando y ampliando algunas de sus disposiciones. Durante su período de aplicación, el marco ha contribuido a alcanzar los objetivos políticos y económicos previstos. La continuidad del marco está justificada sobre todo por la especificidad del sector descrita en el preámbulo del actual marco.

1.2 El Comité quiere subrayar que el marco no corresponde a una reacción inmediata contra la crisis, sino que es el resultado de la especificidad del sector, y que las ayudas resultantes de las disposiciones del marco no deberían recompensar la construcción de buques no competitivos o de bajo nivel tecnológico.

1.3 El CESE considera que la reciente información sobre la ruptura de las negociaciones conducidas por la OCDE –después de veinte años– para alcanzar un acuerdo relativo al sector de la construcción naval, negociaciones cuyo objetivo era establecer unas condiciones de competencia leal en el mercado mundial, es otro argumento más que corrobora la situación específica del sector de la construcción naval, que requiere el mantenimiento y la actualización del marco.

1.4 En una parte ulterior del dictamen, el Comité se refiere minuciosamente a cuestiones y problemas esenciales planteados por la Comisión a las partes interesadas en el proceso de consulta. El CESE propone asimismo y justifica las modificaciones que considera necesarias en la versión renovada del marco.

1.5 En lo que se refiere a las ayudas a la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) previstas en el marco, el Comité considera que son indispensables, porque ayudan a las empresas a aceptar los tipos de riesgo específicos que implica la innovación.

1.5.1 El Comité considera que el acceso a las **ayudas a la innovación** influye favorablemente en la evaluación de riesgos de cada elemento innovador en el desarrollo de nuevos productos o procesos. Ello permite a las empresas de construcción naval emprender acciones para encontrar nuevas soluciones que aumenten las oportunidades de éxito comercial de los productos innovadores, y, por consiguiente, seguir estimulando la I+D+i.

1.6 Teniendo en cuenta la pregunta de la Comisión sobre si sería conveniente excluir distintos tipos de innovación del derecho a recibir ayudas a la innovación y mantener solamente aquellas que están relacionadas con los buques «ecológicos», el Comité se adhiere a la posición de los interlocutores sociales y considera que ello meraría mucho la eficacia de dicho instrumento. En particular, se perdería la fuerte influencia positiva en la innovación de los procesos y otras innovaciones en los productos relativas a la seguridad y la productividad.

1.7 El Comité subraya que los instrumentos de apoyo cuyo objetivo es facilitar la penetración en el mercado de las «tecnologías verdes» constituyen una herramienta importante y **deberían incluirse en el marco**. En el marco renovado deberían insertarse disposiciones adecuadas y prácticas a este efecto, vinculadas a los requisitos de las normas horizontales relacionados con la protección del medio ambiente. El CESE considera que dichas disposiciones no contribuirán a establecer un instrumento adicional de ayudas estatales, pero simplifican la aplicación del marco y permiten alcanzar objetivos importantes para la UE.

1.8 En lo que se refiere a la pregunta fundamental que plantea la Comisión – si deben mantenerse las ayudas a la I+D+i en el marco, en la medida en que existen marcos horizontales en esta materia – el Comité señala categóricamente que, **habiida cuenta de la especificidad del sector de la construcción naval, las ayudas para I+D+i previstas en el marco deben**

**mantenerse, ya que los marcos horizontales no ofrecen soluciones adecuadas de apoyo a la innovación en la industria naval.**

1.9 Teniendo en cuenta que desde la introducción del marco en 2004 hasta la crisis de 2009-2010 no había incentivos para recurrir a las **ayudas vinculadas al cierre de empresas**, mientras que últimamente la situación ha empeorado de forma tan dramática que los pedidos a los astilleros de la UE han caído hasta alcanzar el nivel más bajo en más de diez años, el Comité considera que hay que mantener este tipo de ayudas. Las disposiciones relativas a estas ayudas deberían permitir a los astilleros una reestructuración parcial, sin necesidad de pasar por la validación completa del proceso de reestructuración prevista en las «Directrices para el rescate y la reestructuración».

1.10 El Comité está convencido de que **las ayudas regionales también son beneficiosas para el sector de la construcción naval**. Las ayudas regionales previstas en el marco deberían garantizar la misma intensidad de apoyo que las medidas aplicadas en virtud de las directrices en materia de ayuda regional. El CESE considera que limitar en el marco el alcance de las ayudas a los astilleros existentes no resulta conveniente, ni está justificado.

1.11 El funcionamiento de disposiciones restrictivas de la UE en materia de desarrollo de la capacidad de producción del sector de la construcción naval ha tenido un efecto contrario al previsto. En vez de limitar la contribución al excedente de producción mundial, se ha situado a los astilleros de la UE en una situación mucho más desfavorable con respecto a la competencia mundial. Por este motivo, el Comité considera que no está justificado mantener disposiciones cuyo objetivo es reducir a mínimo el apoyo al desarrollo de la capacidad de producción.

1.12 En lo que se refiere a las normas previstas en el marco relativas a las **ayudas al empleo**, el CESE insta a los Estados miembros a que utilicen estos recursos con mayor frecuencia que hasta ahora, en particular con el fin de apoyar las actividades de los astilleros en sus países en materia de formación y capacitación.

1.13 El Comité considera que **debería mantenerse** en el marco **la disposición relativa a la ayuda a la exportación**. Los créditos a la exportación concedidos con arreglo al acuerdo sectorial de la OCDE no constituyen ayudas estatales y apoyan a las empresas, y por lo tanto a las regiones en las que están localizadas. Esta ayuda está directamente vinculada a la preservación o al aumento del empleo en el sector y en las empresas relacionadas con este último, y a ventajas para los propietarios de buques de la UE (posibilidad de obtener créditos a largo plazo o garantías de crédito para la adquisición de buques).

1.14 El Comité apoya la ampliación de la gama de productos que deberían incluirse en el marco en el contexto de la puesta al día de la realidad del sector de la construcción naval y la tecnología desde el año 2004. El CESE considera que para ello es necesario aprovechar la propuesta de actualización presentada en la posición de la CESA relativa al artículo 2 del marco<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> Review of the Framework on State Aid to Shipbuilding - CESA response to the consultation paper – supplement (2010).

1.15 El Comité insta a los Estados miembros y a la administración de la UE a prestar especial atención a la política de información sobre las posibilidades y las condiciones de aprovechamiento de los instrumentos de ayuda pública previstos en el marco.

## 2. Introducción

### Motivos para la elaboración de un dictamen

2.1 El 29 de abril de 2010 el CESE aprobó un dictamen de iniciativa sobre el tema «El sector naval europeo frente a la crisis».

2.2 En su programa de trabajo para 2011 la Comisión Europea planeó el «Reexamen del marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval», que servirá para su eventual actualización y prolongación en el período posterior a 2011. Hasta el 6 de diciembre de 2010 continuaron las consultas oficiales con las partes interesadas, entre otros con los interlocutores sociales, así como con los Estados miembros.

2.2.1 Parece útil y oportuna la elaboración de un dictamen adicional del CESE sobre este asunto, teniendo en cuenta las repercusiones económicas y sociales de estas normas y su importante influencia sobre regiones concretas.

2.3 «El marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval» establece las normas que deberá aplicar la Comisión al evaluar las ayudas estatales a la construcción naval. El marco relativo a la construcción naval entró en vigor el 1 de enero de 2004 por un período inicial de tres años. Desde entonces la Comisión ha decidido prorrogar en dos ocasiones su período de vigencia: en 2006, por dos años, y en 2008, por otros tres años. Así pues, el marco relativo a la construcción naval está actualmente en vigor hasta el 31 de diciembre de 2011.

2.4 El principio general del marco consiste en permitir la concesión de ayudas estatales a la construcción naval a través de los instrumentos horizontales de ayuda estatal, exceptuando aquellas situaciones en que sean aplicables las disposiciones específicas de dicho marco. Estas disposiciones específicas se refieren a los siguientes ámbitos: ayuda a la investigación científica, desarrollo e innovación, ayuda al cierre de empresas, ayuda a la creación de puestos de trabajo, créditos a la exportación, ayuda al desarrollo y ayuda regional.

2.5 Puesto que la construcción naval también puede optar a la obtención de ayudas a través de los instrumentos horizontales de ayudas estatales (y también de la UE), las consultas, así como el dictamen del CESE emitido en nombre de la sociedad civil de la UE, deberían ante todo ayudar a establecer si las disposiciones específicas del marco relativo a la construcción naval deberían seguir aplicándose, y señalar si –y, en caso afirmativo, de qué manera– deberían modificarse en caso de prórroga.

### 3. Información sucinta actualizada sobre el sector naval europeo en el contexto global en vísperas de la decisión relativa al «marco»

3.1 En el dictamen del CESE de abril de 2010 se describe la naturaleza amplia y diversa del sector naval europeo. La información que figura a continuación incluye datos y características correspondientes al año pasado.

3.2 Tras el primer período de la crisis puede afirmarse que esta última ha afectado al sector de la construcción naval en el mundo entero. Se han producido alteraciones sin precedentes en el comercio, y todos los países con industria de construcción naval han atravesado dificultades importantes debido a la gran caída de la demanda. Si añadimos a esto la cuestión aún no resuelta de la igualdad de condiciones en la producción de buques y su comercialización, nos enfrentamos actualmente a una grave amenaza para las posibilidades europeas a largo plazo en este sector.

3.3 Más del 80 % de la producción naval actual corresponde a los países asiáticos, y su cartera de pedidos asciende al 90 % de los pedidos mundiales. El crecimiento que experimentan estos países se hace en detrimento de los países de la UE, cuyo porcentaje en la producción mundial se ha reducido actualmente al 7-8 %.

3.3.1 La participación de Europa en el mercado global en lo que se refiere a nuevos pedidos se redujo dramáticamente en 2009 hasta el 2,7 %, aunque en los tres primeros trimestres de 2010 aumentó hasta el 4,8 %. No obstante, en lo que se refiere al número de buques en los libros de pedidos (*order book*), en 2010 este indicador creció moderadamente a nivel mundial, mientras que en la UE se mantuvo en un nivel similar al de 2009, lo que representa el nivel más bajo de la década.

3.3.2 El volumen global de los nuevos pedidos en los últimos años fue el siguiente: 85 millones de CGT en 2007; 43 millones de CGT en 2008; 16,5 millones de CGT en 2009; pero en los primeros tres trimestres de 2010 aumentó a 26,3 millones de CGT (las previsiones para finales de este año ascienden a unos 35 millones). En 2009 se anuló la construcción de numerosas unidades ya contratadas, entre otras cosas, debido a las bajísimas tarifas de carga y a la falta de posibilidades de obtención de créditos bancarios para financiar la construcción de buques.

3.3.3 El índice de precios, calculado en euros, correspondiente al primer trimestre de 2010 (cuando alcanzó el valor más bajo en diez años), mejoró en torno al 17 %, pero los tipos de cambio influyen desfavorablemente en los precios denominados en algunas monedas nacionales. Aunque este índice ha aumentado en más del 20 % desde el año 2000, los precios en euros han permanecido estables.

3.4 Aparte de la crisis, las principales alteraciones registradas en el sector de la construcción naval siguen siendo provocadas por el intervencionismo y el proteccionismo de los Estados en

los que dicho sector es una rama clave de la economía o aspira a serlo. Algunos astilleros, sobre todo de Extremo Oriente, que reciben ayudas de organismos estatales, pueden ofertar sus productos y servicios a precios que no tienen en cuenta todos los tipos de riesgos, inferiores a los de la competencia – sobre todo europea –, que ha de incluir estos riesgos en su cálculo de precios. Otro instrumento de protección puede ser el tipo de cambio (ya que es uno de los factores que influyen en la competitividad), que puede ser controlado centralmente hasta cierto nivel (por ejemplo, en China y también en Corea del Sur).

3.5 En diciembre de 2010 la OCDE decidió no reanudar las negociaciones sobre el acuerdo relativo al sector de la construcción naval destinadas a garantizar unas condiciones de competencia justas en el mercado mundial. La ruptura de las negociaciones tras veinte años de trabajo hace que el mercado mundial de la construcción naval siga siendo un campo de batalla encarnizada. Esto supone una evolución negativa que incita a algunos Estados a hacer un uso aun mayor de distintas formas de intervención en el mercado. Su consecuencia es un aumento creciente de las condiciones de competencia desiguales en el sector de la construcción naval a escala internacional. Esta situación puede atribuirse a la intransigencia de algunos terceros países que poseen astilleros, como China y Corea del Sur.

3.5.1 Esta evolución es percibida como una reacción a la crisis mundial y favorece la introducción de soluciones proteccionistas. Aumenta la amenaza de que en el mercado mundial vayan a construirse buques que no tiene razón de ser desde el punto de vista económico. Estos barcos de nueva botadura agravan la crisis en el mercado de la carga, es decir, demasiados buques se disputarán la misma carga. Los interlocutores sociales europeos del sector de la construcción naval ya se han lamentado de los múltiples factores (excesiva capacidad de producción, precios reducidos para los astilleros, exceso de tonelaje, fletes más bajos) que van en detrimento de todos los operadores del mercado.

3.6 El empleo en este sector se ha reducido drásticamente desde 2008. Se han perdido 40 000 puestos de trabajo, y todas las partes interesadas defienden la introducción de un programa de emergencia para preservar la masa crítica del sector europeo de la construcción naval (<sup>2</sup>). Esta tendencia se ha visto agravada por la reciente aplicación del Marco de capital para la supervisión bancaria Basilea III, que limita las condiciones de financiación.

3.7 Desde el inicio de la crisis financiera en la UE está resultando mucho más difícil obtener financiación para la construcción de buques, ya que algunas instituciones financieras clave han reducido –o retirado por completo– su participación en la financiación anterior (*prefinanciación*) y posterior a la entrega de los pedidos. Por lo tanto, los instrumentos públicos de garantía, que también afectan a los créditos a la exportación, han pasado a ser en estas circunstancias mucho más importantes. La crisis crediticia en el sector naval se mantiene, pese a los primeros indicios de cambios positivos en el mercado.

(<sup>2</sup>) DO C 18, de 19.1.2011, p. 35.

3.8 El subsector de la reparación naval, incluido en el sector naval, atraviesa una situación mucho más favorable que los astilleros de producción, aunque también sufre dificultades temporales. Los astilleros de reparación operan en un mercado distinto que los de construcción naval (más de la mitad de los buques reparados son unidades de terceros países). En 2009 y 2010 este subsector no se libró de la crisis mundial, ya que los armadores redujeron considerablemente los gastos de reparación de sus buques, limitándolos a menudo a las reparaciones indispensables y a las adaptaciones temporales exigidas por las normas de navegación.

3.8.1 Ante la dura competencia en el mercado mundial, los astilleros de reparación naval de algunos países de la UE han adoptado medidas para la diversificación de su producción, tales como dedicarse a la modernización de unidades (*retrofit*) y a operaciones mucho más complicadas, como la prolongación de cascos y otras remodelaciones también relacionadas con los dispositivos para la extracción de petróleo y gas del fondo marino, así como la construcción de unidades más pequeñas.

3.8.2 Actualmente las reparaciones navales se realizan predominantemente en astilleros y empresas situados fuera del territorio de la UE, en países vecinos. El CESE aboga por que los Estados miembros y la administración de la UE elaboren una estrategia que sirva de impulso para el desarrollo y la construcción de este tipo de astilleros en el litoral de la UE. A los Estados miembros de la UE les interesa mantener un «mínimo estratégico» de instalaciones de reparación en la UE para atender a su sector del transporte marítimo. Estas empresas podrían reparar buques a precios competitivos, garantizando la realización de pedidos dentro de los plazos fijados y métodos de acción ecológicos, y contribuir así al renacimiento industrial de algunas regiones costeras de la UE.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El objetivo general de la revisión del marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval debería ser mejorar las condiciones de competencia de los astilleros europeos. Este espíritu debería prevalecer en todas sus disposiciones.

4.2 La posición competitiva global del sector europeo de la construcción naval está sometida a una enorme presión debida a las difíciles condiciones del mercado, sobre todo por la gran cantidad de medios de apoyo disponibles en los países competidores. Ya que la industria europea no puede competir en términos de costes laborales, debe obtener ventajas mediante una mayor calidad de la producción en términos de seguridad de los buques, eficiencia y protección del medio ambiente marino, así como de procesos innovadores destinados a aumentar la eficiencia. Es evidente que este marco renovado y modernizado puede proporcionar incentivos adecuados en este sentido, necesarios para alcanzar estos resultados.

4.3 En el contenido del marco actualizado, es necesario formular urgentemente un sistema práctico de incentivos que facilitarán las inversiones en la construcción o modernización de

bueques caracterizados por unos mejores parámetros en materia de protección del medio ambiente. La no introducción de este sistema a corto plazo puede llevar a que no resulte posible obtener beneficios económicos rápidos en materia de reducción de las emisiones de NOx y SOx, así como de gases de efecto invernadero. El marco debería establecer que este tipo de ayudas y los recursos a ellas asignados estén reservados a los productores europeos.

4.4 La ayuda otorgada sobre la base del marco es importante tanto para las empresas particulares como para las regiones. Para ello es necesario introducir nuevos proyectos innovadores, así como responder lo más rápidamente y lo mejor posible a las necesidades cambiantes del mercado. Los proyectos innovadores elegibles para las ayudas deberían incluir inversiones tanto en I+D+i enfocada a nuevos productos como en formación y mejora de las cualificaciones de los trabajadores contratados en dichas empresas. El marco renovado debería tomar en consideración todo esto.

4.5 El Comité considera que, antes de referirse detalladamente a la cuestión de las ayudas relativas a los créditos a la exportación (véanse las observaciones específicas), es necesario aclarar que el acceso a una financiación de la producción a costes competitivos es con frecuencia el factor decisivo para la adjudicación de nuevos proyectos. La participación de los poderes públicos, los bancos estatales y de otros organismos públicos en la financiación previa (*prefinanciación*) y posterior a la entrega de los pedidos, en particular en Asia, ha aumentado considerablemente en los últimos años. Puede concluirse que, a corto y medio plazo, la financiación de la construcción naval por lo general requiere de apoyo en forma de créditos o garantías estatales, también en la UE, con la participación de las instituciones financieras nacionales y de la Unión, como el BEI (cuando surjan dificultades para el sector<sup>(3)</sup>).

4.6 Desde la introducción por vez primera del marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval, la UE ha sufrido numerosos cambios estructurales, que deberían tenerse en cuenta a la hora de definir nuevas disposiciones en dicho marco. Entre estos cambios figuran los siguientes:

- la especialización de los astilleros europeos ha realizado progresos importantes, y este proceso debería continuarse y apoyarse;
- el porcentaje de buques «estándar» en la cartera de pedidos del sector naval europeo se ha reducido de manera importante;
- la competencia mundial también es perceptible actualmente en el caso de los buques más pequeños, incluidos los destinados a la navegación interior;

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE CCMI/069 – DO C 18, de 19.1.2011, p. 35.

- mientras que el tamaño (dimensiones) de la mayoría de los astilleros europeos es similar o algo inferior al de la última década (debido al cierre de astilleros en Polonia, Croacia, Dinamarca y España), Europa afronta la expansión masiva de los astilleros de los países competidores, principalmente asiáticos;
- la importancia de los productos y procesos de producción respetuosos con el medio ambiente ha aumentado decididamente; esta tendencia debería apoyarse sobre todo con las medidas necesarias en materia de emisiones, incluidas las de SOx, NOx y gases de efecto invernadero;
- el crecimiento de las actividades de cabotaje exige una respuesta inmediata del sector europeo de la construcción naval a la pregunta de cómo satisfacer la demanda local con sus propios astilleros.

4.7 A la hora de beneficiarse de los instrumentos de ayuda previstos en el marco es muy importante la actitud de los Estados miembros, que deberían informar amplia y sistemáticamente de las posibilidades y condiciones de obtención de ayudas procedentes de los recursos públicos (*no de subsidios!*) previstas en las disposiciones del marco.

## 5. Observaciones específicas

### Ayuda destinada a la I+D+i

5.1 Es indispensable desarrollar actividades en el ámbito de la I+D+i para ofrecer mejores productos y, por lo tanto, lograr el éxito en el mercado. No obstante, las actividades de I+D+i solo pueden desarrollarse cuando el mercado está dispuesto a aceptar **los tipos particulares de riesgo** que implican las innovaciones.

5.2 Como señalan los empleadores europeos, **la exposición al riesgo relacionada con la producción de prototipos de buques es importante**. A diferencia de lo que sucede en la mayoría de los demás sectores, un contrato de venta en el sector de la construcción naval conlleva la definición de la eficiencia del producto, que no puede verificarse previamente en el momento de firmar el contrato. Incluso pequeños incidentes relacionados con un elemento innovador pueden exigir modificaciones importantes que requieren recursos y tiempo adicionales, lo que provoca perturbaciones importantes en el proceso de producción.

5.2.1 En estas circunstancias, el acceso a las **ayudas a la innovación** influye favorablemente en la evaluación de riesgos de cada elemento innovador en el desarrollo de nuevos productos o procesos. Esto permite a las empresas de construcción naval avanzar más en la búsqueda de nuevas soluciones que aumenten las posibilidades de éxito en el mercado de productos innovadores y, por consiguiente, de un mayor estímulo de las actividades de I+D+i.

5.3 El aprovechamiento de las ayudas a la innovación genera un efecto de aceleración, que es un factor esencial para aumentar la eficacia y la competitividad, lo cual resulta clave para

mantener la superioridad tecnológica en el ámbito de los buques complejos e innovadores. El ritmo de la innovación es un elemento clave de la competitividad, sobre todo si se tienen en cuenta las limitadas posibilidades de protección de la propiedad intelectual en la tecnología marítima.

5.4 Los interlocutores sociales europeos que representan al sector de la construcción naval comparten la opinión, respaldándose en ejemplos, de que la ayuda a la innovación ha contribuido claramente a mejorar la eficacia y la competitividad de la industria de la construcción naval en la UE. Ha facilitado la introducción y la difusión de nuevos métodos de producción, tecnologías y productos, y ha estimulado la I+D+i. Por lo tanto hay que reconocer que es un instrumento adecuado de la política de la UE.

5.5 En lo que se refiere a los problemas derivados de la aplicación de normas relativas a las ayudas a la innovación, las empresas consideran que pueden resolverse sin modificar el texto del marco, mediante la introducción de las modificaciones adecuadas en la notificación del programa nacional en lo que se refiere al importe máximo de exoneración del bloqueo de la ayuda para la innovación de productos relacionados con los pequeños buques, así como para la innovación de procesos.

5.6 En cuanto a la pregunta de la Comisión sobre si sería conveniente excluir distintos tipos de innovación del derecho a recibir ayudas a la innovación y mantener solamente aquellos que están relacionados con los buques más «ecológicos», el Comité se adhiere a la posición de los interlocutores sociales y considera que ello mermaría mucho la eficacia de dicho instrumento. En particular, se perdería la fuerte influencia positiva en la innovación de los procesos destinados a reforzar la competitividad de la industria europea. Además, podrían quedar excluidas de la concesión de ayudas determinadas innovaciones de productos, como, por ejemplo, las relacionadas con la mejora de la seguridad, la protección y el confort de la tripulación o de los pasajeros.

5.6.1 Los instrumentos de apoyo cuyo objetivo es facilitar la penetración en el mercado de las «tecnologías ecológicas» constituyen una herramienta importante que debería incluirse en el marco como **«ayuda a la protección del medio ambiente, que complementa la ayuda a la innovación pero constituye un instrumento separado»**.

5.7 Deberían introducirse incentivos para ir más allá de los requisitos normativos, siguiendo el modelo del marco de la UE para las ayudas estatales destinadas a la protección del medio ambiente. No obstante, el interés por la aplicación de este marco para el sector apenas ha aumentado. Por este motivo, deberían incluirse en el marco reglas adecuadas y prácticas, junto con los requisitos de las normas horizontales. Una manera eficaz de hacerlo sería remitiéndose a las disposiciones relativas a las ayudas para la protección del medio ambiente en el marco de las normas sobre las exenciones por categorías, en combinación con los requisitos específicos relativos a los buques. Esto representaría una contribución eficaz para simplificar las normas de la UE en materia de ayudas estatales al sector.

5.8 Los marcos horizontales en materia de I+D+i también incluyen disposiciones relativas a las actividades de innovación, como «el desarrollo de prototipos y proyectos piloto [...] si el prototipo es necesariamente el producto comercial final y resulta demasiado costoso producirlo para utilizarlo solamente a efectos de demostración y validación»<sup>(4)</sup>.

5.8.1 Las disposiciones pertinentes prevén de hecho una mayor intensidad de las ayudas que en el marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval y, en cierta medida, un mayor abanico de costes elegibles. No obstante, se introduce también la salvedad de que «en caso de posterior uso comercial de proyectos de demostración o proyectos piloto, todo ingreso derivado de tal uso deberá deducirse de los costes subvencionables»<sup>(5)</sup>.

5.8.2 Aunque esta disposición se cumple en la mayoría de los sectores de producción en lo que se refiere a la producción en serie, donde los costes de desarrollo se amortizan por el gran número de productos debido precisamente a la producción en serie, esto resulta inviable en el caso de los prototipos de buques.

5.9 Recapitulando, el Comité señala que, **debido a la especificidad de los sectores de la industria de la construcción naval, los marcos horizontales relativos a I+D+i no ofrecen soluciones adecuadas en lo que se refiere a las ayudas a la innovación para el sector de la construcción naval y, por lo tanto, una solución adecuada serían unas disposiciones apropiadas en el marco actualizado de las ayudas estatales a la construcción naval.**

#### *Ayuda vinculada al cierre de empresas*

5.10 Desde la introducción en 2004 del marco relativo a las ayudas estatales a la construcción naval hasta el comienzo de la crisis, el sector de la construcción naval atravesó un período de fuerte demanda, y por lo tanto no existía motivación alguna para considerar el cierre de empresas. Esta situación cambió con la caída drástica de la demanda en los dos últimos años, y la cartera de pedidos de la industria europea cayó hasta alcanzar su nivel más bajo en más de diez años.

5.10.1 Por este motivo, el Comité considera que, dada la situación actual en el mercado, está justificado el mantenimiento de ayudas para el cierre de empresas<sup>(6)</sup>.

5.11 Las disposiciones relativas a este tipo de ayudas deberían permitir a los astilleros una reestructuración parcial<sup>(7)</sup>, sin necesidad de pasar por todo el proceso de reestructuración previsto en las «Directrices para el rescate y la reestructuración». Este modelo debería adoptarse tan pronto como se efectúe la

<sup>(4)</sup> Reglamento (CE) nº 800/2008 de 6 de agosto de 2008 (DO L 214 de 9.8.2008).

<sup>(5)</sup> Ibid.

<sup>(6)</sup> Entre otros casos, últimamente en España está previsto que algunos astilleros se beneficien de las ayudas al cierre (reestructuración parcial).

<sup>(7)</sup> La ayuda a la reestructuración se define en las normas horizontales correspondientes, que está previsto revisar en 2012, y cabe esperar que en dicha revisión se tengan en cuenta las ayudas al cierre parcial.

revisión de dichas directrices. De ser así, sin duda ya no sería necesario mantener disposiciones específicas en materia de ayudas a la reestructuración en el marco de la construcción naval.

#### *Ayuda regional*

5.12 En caso de mantenimiento de las ayudas regionales, el alcance y la intensidad de las ayudas deberían ser conformes a las disposiciones aplicables en virtud de las directrices para las ayudas regionales. Limitar el alcance de las ayudas a los astilleros existentes no resulta conveniente, ni está justificado. La industria europea de la construcción naval debe invertir en métodos de producción y dispositivos más eficaces para reforzar su posición competitiva. Esto puede exigir la creación de mayores unidades de producción a fin de aprovechar con mayor eficacia los efectos de sinergia y de economías de escala. Las disposiciones vigentes dificultan o imposibilitan la concesión de ayudas regionales para dichos proyectos.

5.13 En Asia las grandes inversiones que se realizaron en el sector fueron el motor principal del éxito del desarrollo en este continente. Dichas inversiones se vieron a menudo facilitadas por el apoyo directo o indirecto de los Estados. Las disposiciones europeas restrictivas en materia de desarrollo de la capacidad de producción de la industria de este sector ha tenido el efecto opuesto. En vez de limitar la contribución al excedente de producción mundial, han puesto a los astilleros de la UE en una situación mucho más desfavorable con respecto a la competencia mundial. **Por este motivo, mantener disposiciones restrictivas cuyo objetivo es reducir al mínimo el apoyo al desarrollo de la capacidad de producción carece de justificación.**

5.14 En cuanto a los problemas de interpretación o aplicación de las normas vigentes en materia de ayudas regionales a la inversión, estos últimos están vinculados al carácter restrictivo del marco con respecto a las disposiciones horizontales. En particular, la interpretación estricta de la limitación de las ayudas a la inversión en las instalaciones existentes ha restringido injustificadamente el alcance de este instrumento y ha creado graves problemas en la aplicación del marco.

#### *Ayudas al empleo*

5.15 El CESE tiene el convencimiento de que las ayudas al empleo deberían mantenerse dentro del marco de las ayudas estatales a la construcción naval.

5.15.1 El Comité considera que los Estados miembros deberían utilizar con mayor frecuencia que hasta ahora los recursos previstos en el marco en concepto de ayudas al empleo, en particular con el fin de apoyar las actividades de los astilleros en sus países en materia de formación y capacitación en situaciones de crisis resultantes de fenómenos cíclicos, del exceso de producción mundial y de la competencia desleal por parte de productores de terceros países.

#### *Ayuda para los créditos a la exportación y el desarrollo*

5.16 Los créditos a la exportación concedidos por los organismos públicos responsables en esta materia constituyen una práctica habitual en muchos sectores industriales en todo el mundo. Los acuerdos sectoriales a nivel de la OCDE establecen las normas aceptadas en el ámbito internacional. Todos los Estados miembros de la UE recurren a estas normas, que en

el contexto de la reglamentación de la UE en materia de ayudas estatales también se consideran plenamente conformes a las disposiciones del mercado interior.

5.17 Los créditos a la exportación constituyen un elemento esencial de la financiación de los proyectos en el sector de la construcción naval. En Europa se basan en el principio de cobertura de los costes, y por lo tanto no son en ningún caso subvenciones. El acceso a los mismos en condiciones de competencia contribuye de manera importante a la competitividad de la industria europea. Sobre todo teniendo en cuenta los amplios paquetes de financiación puestos en marcha por otros

países con un sector naval desarrollado, en particular China y Corea del Sur, debe recomendarse a los Estados miembros que proporcionen a sus empresas instrumentos equivalentes.

5.18 El Comité considera que aprovechando posibilidades como las que ofrece el funcionamiento del diálogo sectorial, hay que aclarar hasta qué punto es necesaria y útil la referencia a la normativa de la OCDE contenida en el marco. Los interlocutores sociales del sector de la construcción naval de la UE consideran que la administración debería estudiar en qué medida se pondría en peligro el acceso a los actuales créditos a la exportación.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales y regionales en la integración de los inmigrantes» (Dictamen adicional)**

(2011/C 318/11)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

El 20 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 29 A de las normas de desarrollo, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema:

*«Cooperación entre las organizaciones de la sociedad civil y los entes locales y regionales en la integración de los inmigrantes».*

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

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 1 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

**1.1 En los próximos años va a crecer la movilidad interna de los ciudadanos europeos y la inmigración hacia Europa de nacionales de terceros países.** Estos procesos migratorios van a aumentar la diversidad de origen nacional, étnico, religioso y cultural de la UE<sup>(1)</sup>. El aumento de la movilidad y de la inmigración supone un desafío a nivel local y regional.

El Comité Económico y Social Europeo condena las recientes actuaciones que limitan la libertad de circulación dentro del espacio Schengen, y para colaborar con los trabajos del Consejo Europeo del 24 de junio, elaboró un Dictamen<sup>(2)</sup>.

**1.2** En la estrategia *Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, uno de los principios orientadores se refiere a la integración de las personas inmigrantes. El CESE quiere señalar que el crecimiento económico y la creación de empleo, así como la mejora de la formación y de los servicios públicos, facilitan la integración.

**1.3** Es muy importante que la UE disponga de **una buena legislación común** para que la gestión de la inmigración se canalice a través de procedimientos legales y transparentes. La legislación común debe estar basada en el respeto a la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y al Convenio Europeo de Derechos Humanos, para garantizar a las personas inmigrantes los mismos derechos y obligaciones, la igualdad de trato y la no discriminación en el trabajo y en la sociedad.

**1.4** En un contexto de crisis económica y social, en toda Europa crece **la intolerancia, la xenofobia y el racismo, también en las agendas políticas de algunos gobiernos**. Las instituciones de la UE deben ser muy activas en la lucha contra la xenofobia y la discriminación hacia los inmigrantes y las minorías visibles, fomentando la igualdad de oportunidades, la cohe-

sión y la movilidad social. Los medios de comunicación deben actuar con responsabilidad y pedagogía.

**1.5** Las autoridades locales y regionales disponen de instrumentos políticos, normativos y presupuestarios para desarrollar las políticas de integración. En muchas ocasiones las políticas nacionales se dirigen al control de los flujos migratorios pero están muy alejadas del nivel local y regional, que tienen que afrontar el desafío de la integración. Las políticas se han desarrollado de varias maneras: proactivas, preventivas, correctoras o reactivas. Las autoridades locales han superado un enfoque que entendía que la integración es un proceso natural exento de dificultades que no requiere políticas activas y específicas.

**1.6** El CESE considera que la integración no es un acto jurídico, sino un complejo proceso social que se desarrolla a largo plazo, con múltiples dimensiones y agentes implicados, especialmente a nivel local. El proceso social de integración se desarrolla en las estructuras de la sociedad y en diversos ámbitos de la vida de las personas: en la familia, en el barrio y en la ciudad, en el trabajo, en la escuela, en el centro de formación, en la universidad, en las asociaciones, en las instituciones religiosas, en los clubes deportivos, etc.

**1.7** El proceso social de integración debe estar apoyado en un marco normativo que garantice la «progresiva equiparación de los inmigrantes con el resto de la población, en derechos y deberes, así como su acceso a bienes, servicios, y cauces de participación ciudadana en condiciones de igualdad de oportunidades y trato»<sup>(3)</sup>. El primero de los Principios Básicos Comunes de la política de integración de la Unión Europea<sup>(4)</sup> dice que «La integración es un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros»<sup>(5)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «La inmigración, la integración y el papel de la sociedad civil organizada» (2002/C 125/21).

<sup>(2)</sup> Documento del Consejo. 14615/04. Principios Básicos Comunes adoptados por el Consejo y los Representantes de los Estados miembros el 19 de noviembre de 2004.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 389 final. Programa Común para la Integración Marco para la integración de los nacionales de terceros países en la Unión Europea.

<sup>(1)</sup> DO C 48/6, 15.2.2011.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre migración, aún no publicado en el DO.

**1.8 Las políticas de integración y de inclusión social impulsadas por las administraciones locales y regionales deben dirigirse en varias direcciones** <sup>(6)</sup>: a la primera acogida, a la enseñanza de la lengua, las leyes y las costumbres, a la vivienda, a la salud, a la lucha contra la pobreza, a la lucha contra la discriminación, a las políticas de empleo y de formación, a la igualdad de género, a la enseñanza de los menores, a la política familiar, a la política de juventud, a la asistencia sanitaria, a la extensión de los servicios sociales y a facilitar la participación ciudadana. Las administraciones públicas deben tener entre sus empleados personas que reflejen la diversidad étnica y cultural, y los empleados públicos deben recibir formación intercultural. A nivel local y regional se debe promover el diálogo y la colaboración intercultural e interreligiosa.

**1.9 La gobernanza democrática** se basa en el principio de que todos los miembros de la comunidad política deberían poder participar directa e indirectamente en el proceso decisivo gubernativo. Para que las políticas de integración tengan éxito, es necesaria la colaboración activa de la sociedad civil y de las autoridades locales y regionales, en relación con el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas de integración.

**1.10** La sociedad democrática requiere que todas las personas afectadas por la decisión colectiva puedan tener influencia y oportunidad de participar en esas decisiones. Las ciudades multiculturales europeas del siglo XXI tienen que mejorar la democracia a través de la participación de los residentes que tienen restringidos los derechos de participación política: los residentes no comunitarios <sup>(7)</sup>.

**1.11** El CESE ha reclamado <sup>(8)</sup> la extensión de los derechos de ciudadanía a los nacionales de terceros países que tienen el estatuto de residencia permanente en la UE. Asimismo, reclama políticas nacionales de naturalización que sean más flexibles.

**1.12** El CESE podría colaborar a poner en marcha las conclusiones de la Conferencia de Zaragoza, a través de un Dictamen sobre los indicadores de **ciudadanía activa**.

**1.13** El noveno de los Principios Básicos Comunes «*La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a nivel local, favorece su integración*» se ha desarrollado de manera insuficiente en los Estados miembros. En la tercera edición del MIPEX <sup>(9)</sup> (indicadores de integración de 31 países de Europa y Norte América), se concluye que la mayor parte de las personas inmigrantes tienen pocas posibilidades de participación en las políticas que les afectan.

<sup>(6)</sup> DO C 347/19 de 18.12.2010.

<sup>(7)</sup> R. Gropas and R. Zapata-Barrero (2011) «Active immigrants in multicultural contexts: democratic challenges in Europe», in A. Triantafyllidou, T. Modood, and N. Meer European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges. Edinburgh: Edinburgh University Press.

<sup>(8)</sup> DO C 208/76 de 3.9.2003.

<sup>(9)</sup> Migrant Integration Policy Index III, 2011.

**1.14** El CESE considera que se deben poner en marcha políticas de integración de carácter proactivo, con un enfoque bidireccional, dirigido hacia la sociedad de acogida y hacia los inmigrantes, con el objetivo de alcanzar una sociedad en la que todos los residentes, independientemente de su origen, tengan los mismos derechos y las mismas obligaciones, y comparten los valores de las sociedades democráticas, abiertas y plurales.

**1.15** En las ciudades europeas la sociedad civil es muy activa y trabaja para mejorar la convivencia y la integración ciudadana. Esas organizaciones representan un magnífico capital social capaz de promover sociedades integradoras en cada uno de sus ámbitos de actuación. **El CESE propone que las autoridades locales y regionales faciliten las actividades de la sociedad civil y promuevan su consulta y participación** a través de procedimientos públicos, transparentes, y que dispongan de la financiación suficiente. Los sistemas de financiación no deben limitar la independencia de las organizaciones.

**1.16** Para facilitar la integración se debe mejorar la gobernanza con sistemas de participación de la sociedad civil, por lo que el CESE propone que **se refuerce el papel de los órganos de participación y consulta de ámbito local y regional existentes y que se creen nuevos foros y plataformas en las ciudades y regiones que aún no los han puesto en marcha**, porque el éxito en las intervenciones públicas se mejora a través de los sistemas participativos.

**1.17** El CESE propone que las autoridades de las ciudades y las regiones de Europa constituyan Consejos, Foros y Plataformas consultivas, para que la sociedad civil (las organizaciones de inmigrantes y apoyo a inmigrantes, las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de mujeres, los interlocutores sociales –sindicatos y organizaciones empresariales- y otras ONG interesadas) participe y sea consultada en las políticas de integración. En el ámbito municipal, las estructuras de participación podrán adaptarse a las características locales y pueden tener unas estructuras estables o más flexibles. Las autoridades locales y regionales deben hacer esfuerzos por remover los obstáculos que impidan la participación.

**1.18** El CESE considera que la Comisión Europea en la **nueva Agenda para la Integración** debe destacar la importancia del nivel local y regional, promoviendo la colaboración entre las autoridades políticas y las organizaciones de la sociedad civil. El ámbito local es el espacio donde la integración se produce de manera más efectiva y donde se desarrolla el sentimiento de pertenencia. La participación social y política es imprescindible para generar ese sentimiento de pertenencia.

**1.19** La Comunicación de la Comisión debe proponer que a nivel local se creen estructuras de consulta con los inmigrantes y la sociedad civil; y **el Fondo Europeo de Integración puede colaborar con las autoridades locales en la financiación** de estas actividades de participación, garantizando la independencia de las organizaciones.

1.20 Ante la próxima evaluación intermedia, el CESE considera que **el Fondo debe aumentar su presupuesto, y dotarse de sistemas más flexibles de financiación para las autoridades locales y regionales**. Asimismo, la Comisión debería pasar a gestionar hasta el 20 % del Fondo, para financiar acciones comunitarias que tengan un gran valor añadido. El Comité comparte la preocupación de numerosas organizaciones de inmigrantes porque el Fondo solamente financia los proyectos presentados por las grandes organizaciones que pueden conseguir altos niveles de cofinanciación, pero no financia a las pequeñas organizaciones locales.

## 2. Antecedentes y observaciones generales

2.1 El CESE, a través de diversos dictámenes, ha contribuido a que la UE se dote de un enfoque común para las políticas de integración: el Programa Común para la Integración, los Principios Básicos Comunes, el Fondo Europeo de Integración, la celebración de Conferencias Ministeriales, la Red de Puntos de Contacto Nacionales, los Manuales de Integración, los informes anuales, el sitio de Internet, así como la creación del Foro Europeo de la Integración.

2.2 Con el **Tratado de Lisboa** se dotó a la Unión Europea de una base legal (artículo 79.4 del Tratado de Funcionamiento de la UE) a fin de desarrollar medidas para **fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros en la integración de los nacionales de terceros países**.

2.3 En el año 2006, el CESE aprobó un Dictamen de iniciativa<sup>(10)</sup> para contribuir al desarrollo de las políticas comunitarias de integración desde el enfoque local y regional. El CESE destacaba que las políticas de integración no son competencia exclusiva de los Estados miembros, sino también de las autoridades locales y regionales.

2.4 Se necesita una buena gobernanza para que este proceso social se apoye con políticas adecuadas por parte de las autoridades públicas. Las autoridades locales y regionales, en el marco de las competencias que tienen en los diferentes Estados miembros, disponen de instrumentos políticos, normativos y financieros que deben utilizar adecuadamente en las políticas de integración. Para garantizar su eficacia y tener una coherencia global, los programas y las acciones se deben complementar, coordinar y evaluar adecuadamente en los tres niveles (nacional, regional y local).

2.5 El CESE quiere destacar que, en los ámbitos regionales y locales, la sociedad civil organizada está interesada y comprometida con las políticas de integración y la lucha contra la discriminación: organizaciones de inmigrantes y de apoyo a inmigrantes, sindicatos, asociaciones empresariales, ONG de derechos humanos y contra el racismo; comunidades religiosas, organizaciones de mujeres, de jóvenes, de vecinos; organizaciones educativas, culturales y deportivas; etc.

<sup>(10)</sup> DO C 318/128 de 23.12.2006.

2.6 El CESE ya ha señalado anteriormente que el trabajo supone una parte fundamental del proceso social de integración, «pues el trabajo en condiciones decentes es la clave para la autosuficiencia económica de los inmigrantes y facilita las relaciones sociales y el conocimiento mutuo entre la sociedad de acogida y los inmigrantes»<sup>(11)</sup>.

2.7 La educación y la formación son instrumentos fundamentales para la integración y la igualdad de oportunidades. Los sistemas de formación continua en las empresas se deben reforzar para facilitar a los trabajadores inmigrantes el reconocimiento de las cualificaciones profesionales. La UE debe dotarse de sistemas más flexibles para el reconocimiento de las titulaciones académicas y profesionales adquiridas en los países de origen.

2.8 EL CESE ha analizado<sup>(11)</sup> las mayores dificultades que tiene la integración social cuando los inmigrantes se encuentran en situación irregular, y ha propuesto que se pueda regularizar caso por caso a los inmigrantes irregulares teniendo en cuenta su arraigo social y laboral, sobre la base del Consejo Europeo en el marco del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo<sup>(12)</sup>. Las regularizaciones personales se realizarán según las legislaciones nacionales, por motivos humanitarios o económicos, teniendo en cuenta la mayor vulnerabilidad de la situación de las mujeres.

2.9 La Carta Social Europea revisada<sup>(13)</sup>, instrumento del Consejo de Europa, en su art. 19 recoge un catálogo para la integración de los trabajadores inmigrantes y sus familias que el CESE considera debiera constituir la base del desarrollo de las personas en la ciudad. De los 47 países que componen el Consejo de Europa, ha sido ratificada por 30. La Carta recoge un importante sistema de reclamaciones colectivas que pueden ejercer los Sindicatos, Empresarios y Organizaciones Civiles (sólo 14 países han ratificado este sistema).

2.10 Además, los ciudadanos y las asociaciones representativas tendrán más posibilidades de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión, de conformidad con el artículo 11 del TUE. El pasado año 2010, en un Dictamen de iniciativa, el CESE saludó esta disposición como un hito histórico en el desarrollo de una Europa de los ciudadanos<sup>(14)</sup>, a través del diálogo horizontal, vertical y de la iniciativa ciudadana europea. El CESE consideró que es necesario introducir criterios de representatividad (cuantitativos y cualitativos) para la participación de las asociaciones, y propuso que en la iniciativa ciudadana puedan participar los nacionales de terceros países que residen permanentemente en la UE.

<sup>(11)</sup> DO C 354/16 de 28.12.2010.

<sup>(12)</sup> Consejo de la UE, 13440/08, 24 de septiembre de 2008.

<sup>(13)</sup> Carta Social Europea. Turín, 18 de octubre de 1961. Consejo de Europa (Estrasburgo).Revisada: Estrasburgo, 3.V. 1996  
<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>.

<sup>(14)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «La aplicación del Tratado de Lisboa: La democracia participativa y el derecho de iniciativa de los ciudadanos (artículo 11)» (2010/C 354/10).

### 3. El Foro Europeo de la Integración

3.1 A solicitud de la Comisión Europea, el CESE aprobó en el año 2008 un Dictamen exploratorio<sup>(15)</sup>, que sirvió de base para la creación del Foro, que celebra reuniones plenarias cada seis meses en los locales del CESE. **El Foro ha celebrado ya cinco reuniones plenarias.** Con este Dictamen el CESE contribuye a la 5<sup>a</sup> reunión plenaria de mayo de 2011 en la que se ha debatido la importancia del ámbito local y regional para la integración cuyas principales conclusiones pueden ser consultadas en el anexo.

3.2 En el Foro participan las instituciones de la UE, diversos expertos y cien representantes de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de inmigrantes, organizaciones de defensa de los derechos humanos, interlocutores sociales y otras ONG interesadas). El Foro es consultado por las instituciones de la UE, intercambia información y elabora recomendaciones para impulsar la integración en la agenda europea, teniendo en cuenta las buenas prácticas nacionales. El Foro está asistido por un Bureau compuesto por cuatro miembros (Comisión, CESE y dos representantes de las organizaciones). A diferencia de otros sistemas de consulta de la Comisión, el Foro expresa la voz de la sociedad civil de manera estructurada, permanente y proactiva.

3.3 El Comité asumió un compromiso de participación activa con el Foro y decidió crear el **Grupo Permanente Inmigración e Integración (IMI)** dentro de la Sección SOC. El Grupo permanente elabora dictámenes, celebra audiencias y colabora con las actividades del Foro.

3.4 El Programa de Estocolmo<sup>(16)</sup> invita también a la Comisión a que respalde los esfuerzos de los Estados miembros en favor de la mejora de las consultas y la participación de la sociedad civil, teniendo en cuenta las necesidades de integración en diversos ámbitos políticos. El Foro Europeo de la Integración y el sitio web europeo sobre integración deben tener un papel relevante.

3.5 En varios Estados miembros, y también en algunos entes regionales, se han creado Foros y Plataformas consultivas a través de las cuales participan las organizaciones de la sociedad civil. Es en el ámbito local donde de manera más amplia funcionan estas formas de consulta y participación de la sociedad civil y de las organizaciones de inmigrantes. Tienen características muy diversas, teniendo en cuenta las diferentes circunstancias y culturas sociales y políticas de Europa.

3.6 Con carácter previo a la cuarta sesión del Foro Europeo, el CESE encargó al Migration Policy Group la elaboración de un

<sup>(15)</sup> DO C 27/114 de 3.2.2009.

<sup>(16)</sup> Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01). Apartado 6.1.5.

informe para evaluar el estado de organismos consultivos nacionales sobre integración<sup>(17)</sup>. Existen organismos consultivos estatales en once países (en Alemania y en Italia solamente existe un marco legal, pero aun no hay una institución; en Irlanda es de reciente constitución). Quince países presentan sistemas consultivos locales. En diez países existen consejos consultivos regionales (por ejemplo, Alemania y otros países federales). En tres países (Austria, Francia y Grecia) existen organismos consultivos locales, pero no nacionales.

### 4. La Conferencia Ministerial de Zaragoza.

4.1 El CESE colaboró en la preparación de la última Conferencia Ministerial para la integración en Zaragoza<sup>(18)</sup>, a través de dos dictámenes<sup>(19)</sup>. Por primera vez dos representantes del Foro participaron en la Conferencia Ministerial.

4.2 En las conclusiones de la Conferencia se destaca la necesidad de crear una **nueva agenda para la integración**. La Comisión Europea está terminando los trabajos de elaboración de la Nueva Agenda para la integración, para cuya preparación el CESE elaboró un documento informativo<sup>(20)</sup>.

4.3 La Declaración de Zaragoza resalta que la **sociedad civil tiene un papel activo en el proceso integrador**, y plantea la necesidad de promover un proyecto piloto con vistas a la evaluación de las políticas de integración.

4.4 Los Estados, las regiones, y las entidades locales deben reforzar las iniciativas locales de integración y las metodologías de participación ciudadana. Se impulsará la creación de redes y el establecimiento de cauces de diálogo entre las autoridades locales y regionales y la sociedad civil organizada.

4.5 Los indicadores contemplados en la Declaración se refieren al empleo, la educación e inclusión social, y también **incluyen la ciudadanía activa**, porque la participación de las personas inmigrantes en el proceso democrático –como ciudadanos activos– contribuye a su integración y refuerza el sentimiento de pertenencia.

4.6 El CESE, que participó en la Conferencia, señaló que, además de indicadores cuantitativos, será necesario elaborar indicadores cualitativos. Además, **el CESE podría colaborar a poner en marcha las conclusiones de la Conferencia de Zaragoza, a través de un Dictamen sobre los indicadores de ciudadanía activa.**

<sup>(17)</sup> Consulting immigrants to improve national policies, Migration Policy Group.

<sup>(18)</sup> 15 y 16 de abril de 2010.

<sup>(19)</sup> DO C 347/19 de 18.12.2010 y DO C 354/16 de 28.12.2010.

<sup>(20)</sup> Dictamen del CESE 518/2010 fin sobre el tema «Los nuevos desafíos de la integración» (ponente: Sr. Pariza Castaños), aprobado en el Pleno de los días 15 y 16 de julio de 2010.

## 5. La Gobernanza en las ciudades

5.1 La **Carta Europea de la Autonomía Local** de 1985 señala en su preámbulo<sup>(21)</sup> que «el derecho de los ciudadanos a participar en la gestión de los asuntos públicos forma parte de los principios democráticos comunes a todos los miembros del Consejo de Europa». Es en el nivel local donde este derecho puede ser ejercido más directamente.

5.2 La **Convención número 144 del Consejo de Europa para la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local del año 1992**<sup>(22)</sup> afirma que la participación activa de las personas extranjeras propicia el desarrollo y la prosperidad de la comunidad local. La convención comienza a garantizar a los extranjeros residentes la libertad de expresión, reunión y asociación; promover consejos consultivos para representar a los residentes extranjeros en el ámbito local; y finalmente promover el derecho al voto en las elecciones locales. Sin embargo, este instrumento ha sido firmado por muy pocos Estados miembro del Consejo de Europa, por lo que el Comité solicita a los Estados miembros su ratificación.

5.3 La **Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad**<sup>(23)</sup>, aprobada en St. Denis en 2000 por más de 70 ciudades europeas, afirma que la **ciudad es el espacio político y social para una democracia de proximidad**. Una participación activa de la ciudadanía define la ciudad. Las ciudades firmantes de la Carta se comprometen a reconocer el derecho a participar en la vida local mediante la elección libre y democrática de los representantes locales, sin distinguir entre ciudadanos extranjeros o nacionales, y propone la extensión del derecho al sufragio activo y pasivo a quienes residan al menos dos años en la ciudad. Teniendo en cuenta las limitaciones derivadas de las legislaciones nacionales, **piden fomentar la práctica democrática incorporando a las decisiones que afectan al interés de la comunidad local a los ciudadanos y ciudadanas y las asociaciones en las que se agrupen** (a través de debates públicos, referéndum municipales, reuniones públicas, acción popular, etc.).

5.4 En el año **2003** los miembros de la red **Eurocities**, integrada por 128 grandes ciudades europeas, adoptaron una «Contribución a la buena gobernanza en materia de integración de inmigrantes y acogida de solicitantes de asilo»<sup>(24)</sup>. Elaborada por y para las ciudades, esta Carta contiene principios generales sobre la forma de abordar la integración. Reconoce que las políticas locales de integración son más eficaces cuando cuentan con el apoyo de toda la comunidad.

<sup>(21)</sup> Carta Europea de la Autonomía Local, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en junio de 1985 y abierta a la firma de los Estados miembros el 15 de octubre de 1985, primer día de la celebración de la 20<sup>a</sup> sesión de la CPLRE.

<sup>(22)</sup> Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level. Estrasburgo, 5.II.1992.

<sup>(23)</sup> Carta europea de salvaguarda de los derechos humanos en la ciudad, de 18.5.2000.

<sup>(24)</sup> Contribución a la buena gobernanza en materia de integración de inmigrantes y acogida de solicitantes de asilo de 28.11.2003.

5.5 El **Comité de las Regiones** (CDR) es especialmente proactivo en materia de integración a través de la elaboración de diversos dictámenes<sup>(25)</sup> en los que se destaca que los entes locales y regionales están en primera línea a la hora de elaborar, aplicar, evaluar y supervisar la política de integración, por lo que se les debería considerar agentes centrales de su desarrollo<sup>(26)</sup>. El CDR también señala la importancia del activo papel de los entes locales y regionales en la integración de los inmigrantes, y está colaborando con la Comisión Europea.

5.6 El CESE **adoptó** un Dictamen<sup>(27)</sup> de iniciativa dirigido a la Convención que elaboró el malogrado Tratado Constitucional, para que se concediera la **ciudadanía europea a los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residentes de larga duración**. El Comité propone a la Comisión y al Parlamento Europeo que adopten nuevas iniciativas para que los inmigrantes permanentes puedan adquirir los derechos de ciudadanía, especialmente a nivel local.

5.7 El II Manual de la Comisión sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales<sup>(28)</sup> recomienda invertir en la movilización y organización social, en la estructuración de la comunicación y el diálogo, y en la potenciación de redes de integración local.

5.8 SMART CITIES<sup>(29)</sup> (Ciudades Inteligentes) fue creado en 2007 como un instrumento de evaluación evolutiva en el que participan 70 ciudades europeas de tamaño medio que comparten estrategias de desarrollo sostenible en los ámbitos de la economía, las personas, la gobernanza, la movilidad, el medio ambiente y la calidad de vida. Se utilizan diversos indicadores. El CESE propone que se tengan en cuenta las propuestas de este Dictamen para los indicadores en los ámbitos de las personas y la gobernanza.

5.9 Intercultural Cities (ICC) es un programa conjunto - joint action - del Consejo de Europa y la Comisión Europea que se creó durante el Año Europeo para el Diálogo Intercultural en 2008. Tiene por objetivo contribuir al desarrollo de un modelo de integración intercultural en comunidades urbanas caracterizadas por su diversidad. Entiende la interculturalidad como un concepto que promueve políticas y prácticas que refuerzan la interacción, la comprensión y el respeto entre las diferentes culturas y grupos étnicos.

<sup>(25)</sup> Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Una Política Común de Emigración para Europa» (2009/C 76/07).

<sup>(26)</sup> Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias» (2009/C 211/05).

<sup>(27)</sup> DO C 208/76 de 3.9.2003.

<sup>(28)</sup> Manual sobre la integración para responsables de la formulación de políticas y profesionales, segunda edición, mayo de 2007.

<sup>(29)</sup> <http://www.smart-cities.eu/>

5.10 En el documento titulado «Ciudadanía y Participación en la ciudad intercultural»<sup>(30)</sup> el programa ICC analiza los métodos y procedimientos que las ciudades pueden adoptar para incrementar el diálogo intercultural y la interacción. El documento reafirma los principios de la **Convención del Consejo de Europa para la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local del año 1992**, y aporta un enfoque creativo al poner en valor las consultas flexibles en espacios informales; es un enfoque complementario y valioso a las estrategias de gobernanza a largo plazo basadas en organismos consultivos.

5.11 Actualmente, un buen número de Estados miembros garantizan (total o parcialmente) el derecho de voto de los ciudadanos extranjeros: Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Países Bajos, Malta, Portugal, Eslovaquia, España, Suecia y Reino Unido. Sin embargo, la participación activa de la población extranjera es reducida, por lo que el CESE considera que es necesario impulsar actuaciones públicas en colaboración con la sociedad civil para fomentar su participación.

5.12 Según MIPEX III, en Europa, los nacionales de terceros países pueden presentarse como candidatos municipales en trece países, votar en las mismas elecciones en diecinueve, votar en las regionales en siete y votar en las nacionales en dos (Portugal y Reino Unido). Como ya se ha subrayado, existen organismos consultivos estatales en once países y locales en quince.

5.13 De los datos de MIPEX III se extraen referencias muy importantes, no sólo sobre los países que consultan a los inmigrantes, sino sobre el desarrollo de verdaderas políticas de integración. **Los países que presentan estructuras consultivas fuertes son los que garantizan libertades políticas a todas las personas**, apoyan a la sociedad civil de origen inmigrante con suficientes fondos económicos, extienden los derechos de voto y la ciudadanía plena, y hacen más por promocionar la plena participación de todos los residentes en sistemas consultivos sobre empleo, educación, salud y vivienda. MIPEX señala que los organismos consultivos no sustituyen a los derechos de voto.

5.14 Los consejos consultivos más fuertes en Europa son los que más tiempo llevan en funcionamiento (algunos desde los años 70 y 80) y corresponden a aquellos países de mayor tradición inmigratoria. Por el contrario, los más débiles están en los países de más reciente inmigración del sur de Europa. Los países centroeuropeos, receptores recientes de inmigración, tienen sistemas poco desarrollados.

5.15 Analizando estas plataformas a la luz de los criterios del Consejo de Europa<sup>(31)</sup>, se concluye que deben ser estructuras cuya creación y permanencia no debe depender de la voluntad de las autoridades y los gobiernos, sino que requieren normativas legales precisas. Deben poder adoptar iniciativas y

<sup>(30)</sup> [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/paperviarregio\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/paperviarregio_en.pdf).

<sup>(31)</sup> Convención número 144 del Consejo de Europa para la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local del año 1992.

recibir respuestas y retorno de información en aquellas materias que se han sometido a su consulta, y esto, a juzgar por los testimonios recogidos en el 5º Foro Europeo de Integración, no es una práctica habitual. Deben ser estructuras representativas, con un claro liderazgo inmigrante y estar dotadas de suficiencia económica<sup>(32)</sup>. El CESE destaca la importancia de garantizar la representatividad de las organizaciones y la participación de las mujeres.

5.16 En el marco de la elaboración del Dictamen, el 30 de marzo de 2011 se celebró en Valencia la audiencia organizada entre el CESE y el Gobierno regional de la Generalitat Valenciana **«Cooperación entre administraciones locales, regionales y organizaciones de la sociedad civil»**. En las diferentes intervenciones se presentaron las experiencias consultivas y de participación de Roma (Italia), Región de Flandes (Bélgica), Estrasburgo (Francia), Dublín (Irlanda), Región de Hesse (Alemania), Aarhus (Dinamarca) y Valencia (España). Este Dictamen incluye muchas de las experiencias y consideraciones de la reunión. En el anexo se adjunta un informe.

5.17 **El CESE considera que se debe facilitar por parte de las autoridades locales y regionales el ejercicio del derecho de asociación de las personas de origen inmigrante**, pues en las legislaciones nacionales se asigna a los nacionales de terceros países un estatus de ciudadanía restringida (reconocimiento insuficiente y desigual del derecho de participación política mediante sufragio activo). El espacio asociativo favorece la participación organizada, fortalece las redes de solidaridad, refuerza las condiciones para el arraigo y el bienestar ciudadano y redonda en beneficio de toda la comunidad.

5.18 **Las autoridades locales y regionales deben promover el asociacionismo, especialmente de las personas inmigrantes, y su fortalecimiento con recursos técnicos** (asesorías para la gestión asociativa, democrática, económica, financiera y comunicativa; acciones de capacitación y liderazgo, especialmente de las mujeres inmigrantes; agentes dinamizadores de foros y redes, intercambio de buenas prácticas, etc.); **recursos económicos** (subvenciones, convenios o adjudicación de prestación de servicios); **recursos materiales** (infraestructuras para las entidades: locales y recursos básicos para el desarrollo de la actividad) y una especial atención a las acciones para la inclusión digital.

5.19 Las autoridades locales y regionales deben fomentar la **incorporación de personas inmigrantes a las organizaciones de la sociedad civil**, como miembros y a nivel directivo. Tienen especial relevancia las asociaciones vecinales, las asociaciones de padres y madres en las comunidades educativas, las asociaciones de mujeres, culturales, deportivas, de ocio y tiempo libre, las comunidades religiosas y las organizaciones sindicales y empresariales. Las organizaciones sindicales en Europa tienen una gran tradición de afiliación y participación de los trabajadores de origen inmigrante y entre sus miembros existe una gran diversidad étnica y cultural, y desempeñan un gran papel de mediación social.

<sup>(32)</sup> Consulting immigrants to improve national policies. Thomas Huddleston, Migration Policy Group.

5.20 También se debe facilitar la relación entre las asociaciones de inmigrantes y el resto de la sociedad civil organizada, favoreciendo la creación de redes basadas en objetivos sociales comunes para todos los ciudadanos (educación, empleo, vivienda, diseño de la ciudad y desarrollo urbanístico). El Año Europeo del Voluntariado es una oportunidad para el reconocimiento y el apoyo a las organizaciones.

5.21 En la UE las formas son muy diversas: foros, plataformas o consejos consultivos, mesas de diálogo. El III Manual de Integración para responsables de políticas públicas considera que una plataforma de diálogo es un espacio cívico «en el que puede iniciarse un intercambio abierto y respetuoso de opiniones entre inmigrantes, con otros residentes o con las administraciones públicas». El objetivo es que los participantes adquieran una percepción común y confianza mutua.

5.22 El CESE considera que **el Foro Europeo de Integración debe trabajar en red con los foros y consejos consultivos que existen en la UE**. A nivel de los Estados miembros también los foros locales y regionales deben establecer redes (es muy significativo el caso danés en el que el Consejo de minorías étnicas de ámbito nacional está compuesto por 14 miembros elegidos por los 42 foros locales).

5.23 El CESE **desea** impulsar en Europa ciudades más democráticas, promoviendo una **ciudadanía común vinculada a la residencia** en la ciudad (ciudadanía urbana en palabras de la vicealcaldesa de Róterdam), teniendo en cuenta que la ciudad es el ámbito más importante donde se desarrolla un sentido de pertenencia compartido entre personas que son diversas. La

mayor parte de las personas inmigrantes se identifican antes con la ciudad en la que residen que con el Estado. La ciudad es el lugar privilegiado donde todos las personas comparten los problemas, los proyectos y los sueños.

## 6. El Fondo Europeo de Integración

6.1 El 5º Foro Europeo de Integración debatió el funcionamiento del Fondo en el marco de la evaluación intermedia que está realizando la Comisión Europea. De acuerdo con las conclusiones, el CESE propone que:

6.1.1 Se debería dar prioridad al **principio de cooperación** previsto en el Artículo 10 de la Decisión del Fondo. Para ello, los Estados miembros deberían involucrar, en la elaboración, ejecución y evaluación (ex post) del programa plurianual y uso del Fondo a nivel nacional, a las autoridades regionales y locales y a las organizaciones que representan a la sociedad civil.

6.1.2 Las reglas y procedimientos actuales del Fondo son demasiado complejos y constituyen barreras administrativas que dificultan la financiación tanto de la sociedad civil como de las autoridades regionales y locales<sup>(33)</sup>. **El CESE recomienda que dichas reglas se revisen en cooperación con el Foro Europeo de la Integración** y en el contexto del principio de cooperación, en especial las relativas a los criterios de acceso, cofinanciación, transparencia y ámbito personal. El CESE considera que, para asegurar el valor añadido del Fondo, es necesario que todos los proyectos financiados garanticen la puesta en práctica del principio básico común primero: «la integración es un proceso bidireccional».

Bruselas, 13 de julio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

<sup>(33)</sup> Véase S. Carrera y A. Faure Atger (2011), *Integration as a two-way process in the EU: Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration*, Executive Summary, Centre for European Policy Studies, CEPs: Brussels. Disponible en [http://www.ceps.eu/system/files/research\\_area/2011/02/CEPS\\_EIF\\_study\\_summary.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/research_area/2011/02/CEPS_EIF_study_summary.pdf).

## III

(Actos preparatorios)

# COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

## 473<sup>a</sup> SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 13 Y 14 DE JULIO 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 — Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas**

COM(2011) 25 final

(2011/C 318/12)

Ponente: Josef ZBORIL

Coponente: Enrico GIBELLIERI

El 2 de febrero 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 — Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas*

COM(2011) 25 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 142 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión «Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas» (COM(2011) 25 final) y la Iniciativa de las materias primas (RMI) como un paso importante para abordar esta cuestión de vital importancia.

extraer en varios países, por ejemplo, Australia, Dinamarca (Groenlandia) o EE.UU.; pero, a día de hoy, es más barato confiar en la actual cadena de suministro. Algunos países ya han demostrado que utilizarían tal influencia para imponer sus intereses económicos y políticos.

1.2 Pese a que no hay razón para pensar que existe peligro alguno de agotamiento de las reservas mundiales de ninguna materia prima fundamental de vital importancia a largo plazo, a corto plazo sí que existe una amenaza de escasez real. Tal escasez pueden desencadenarla factores políticos o económicos, si algunas materias primas necesarias para la producción de alta tecnología de la UE se producen únicamente en unos pocos países. Los recursos que se podrían utilizar para cambiar el suministro actual existen en cantidades suficientes y se podrían

1.3 Por consiguiente, el Comité insta a la Comisión a hacer un seguimiento de la situación de las materias primas fundamentales en el comercio internacional (según la lista que aparece en el documento COM(2011) 25 final y su actualización periódica). El Comité recomienda que se preparen varios supuestos verosímiles, incluido el peor de ellos, para describir las amenazas y las posibles soluciones. Asimismo, apoya la necesidad de continuar negociando en el plano internacional (OMC) para promover el libre comercio, también en los mercados de materias primas. Se debería reforzar la cooperación con otros países en una situación similar (EE.UU., Japón, Corea del Sur).

1.4 El Comité insta a que haya una política exterior más activa en cuanto a la seguridad de materias primas para la industria de la UE. Para ello, los Estados miembros tendrían que definir y acordar directrices clave sobre la diplomacia de las materias primas. Los acuerdos comerciales bilaterales y la diplomacia son de suma importancia con el fin de garantizar el suministro de las materias primas fundamentales para la industria de la UE. Representan un desafío inmediato y al mismo tiempo difícil para el nuevo servicio diplomático de la UE. No solo hace falta que haya un enfoque directo para garantizar las materias primas fundamentales, sino que también hay que crear un entorno favorable para los intereses de la UE en los países objetivo. Hay que explotar el hecho de que la UE sea uno de los mercados más populares e importantes del mundo.

1.5 La política de materias primas debe ser parte integral de la política industrial de la UE:

- para impulsar la eficiencia de los recursos tanto de fuentes de energía primaria como de materias primas hacia un crecimiento desvinculado del consumo de recursos;
- para tener una política de minería urbana coherente cuyo objetivo sea recuperar y proporcionar este tipo de recurso de materias primas valiosas y promover las nuevas competencias y empleos relacionados con ella;
- para reforzar la investigación y el desarrollo de las posibilidades de sustitución de las materias primas fundamentales;
- para mantener y aumentar el empleo en el sector europeo de la extracción garantizando una educación y formación continua de los trabajadores, acompañando la transición hacia actividades extractoras más sostenibles a través del diálogo social a todos los niveles.

1.6 El Comité opina que la creación de reservas estratégicas de materias primas fundamentales es una de las posibles soluciones y recomienda que se lleve a cabo una evaluación de impacto para establecer su viabilidad teniendo en cuenta el peor de los supuestos. Una medida de estas características también podría acarrear consecuencias negativas (por ejemplo, flexibilidad insuficiente, repercusión en el precio de los productos básicos, etc.), por lo que se debe estudiar detenidamente, así como realizar consultas y tomar decisiones junto con los representantes de la industria de la UE.

1.7 El Comité recomienda poner en marcha iniciativas para financiar la investigación, la recopilación de datos y el seguimiento centrado en los recursos de materias primas que existen o pueden existir en los Estados miembros y en terceros países. Todos los agentes del mercado de la UE y todas las autoridades nacionales y de la UE deberán tener acceso a los datos que se obtengan de tal investigación o recopilación de datos, que se financiará con dinero público.

1.8 El Comité considera que la investigación y la innovación son un factor vital en la política de materias primas. Para avanzar con éxito es necesario que los principales sectores

manufactureros participen (PTE – iniciativa de asociación sobre materias primas en el marco de la Comunicación de la Comisión «Unión por la innovación»). La política de materias primas debe ser una prioridad del futuro Octavo Programa Marco de Investigación e Innovación de la UE.

1.9 El Comité recomienda respaldar la extracción, existente o nueva, de materias primas en los Estados miembros, en consonancia con la legislación de la UE en materia medioambiental, social y de salud y seguridad. El suministro interno debe ser uno de los pilares de toda política de materias primas.

1.10 El Comité respalda el reciclaje de materias primas y destaca la necesidad de garantizar que se recicle al máximo, siempre y cuando sea económica y técnicamente viable. El Comité recomienda que se respalte la extracción de residuos mineros antiguos, que contienen una cantidad considerable de una amplia variedad de metales.

1.11 El Comité respalda las medidas de regulación de los mercados financieros de productos básicos llevadas a cabo por la Comisión Europea para mejorar la transparencia, potenciar la calidad de la información y mejorar los mecanismos de supervisión.

## 2. Presentación del documento de la Comisión

2.1 El 2 de febrero de 2011 la Comisión publicó la Comunicación «Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas» (COM(2011) 25 final). El documento es más amplio de lo inicialmente previsto para poder abarcar los retos de las materias primas. Ahora incluye tanto los mercados físicos de productos básicos, donde los productos se comercializan, como los mercados financieros vinculados a ellos.

2.2 Un producto básico es un producto con un bajo valor añadido y, por tanto, muy sensible a la competencia de precios. Las materias primas, los productos agrícolas y los bienes básicos son productos básicos. En los últimos años los mercados de productos básicos han experimentado un aumento de la volatilidad y oscilaciones de precios sin precedentes.

2.3 Aunque el debate sobre la importancia relativa de los múltiples factores que influyen en los precios de los productos básicos sigue abierto, está claro que las oscilaciones de los precios en los distintos mercados de productos básicos se han vuelto mucho más interdependientes y que estos mercados están ahora mucho más estrechamente ligados a los mercados financieros.

2.4 Los 2002 y 2008 estuvieron marcados por un repentino e importante aumento de la demanda de materias primas provocado por un fuerte crecimiento económico global, en particular en países emergentes como China, India y Brasil, pero también en otros países emergentes más pequeños de Asia, América y, en especial, África. Este aumento de la demanda se verá reforzado por la rápida industrialización y urbanización de dichos países.

2.5 Más allá de la volatilidad de los precios de los productos básicos, en los últimos años algunos países han introducido restricciones en la exportación de ciertas materias primas fundamentales, como tierras raras (por ejemplo praseodimio, neodimio y otros elementos y minerales considerados importantes debido a que se utilizan cada vez con más frecuencia en las nuevas tecnologías). Estas restricciones, así como otros obstáculos en el suministro sostenible de materias primas, constituyen un serio reto para la industria europea y para sus consumidores que es necesario abordar.

2.6 La Comisión describe la evolución en los mercados globales de productos básicos explicando los cambios en los mercados físicos (energía, agricultura y seguridad de abastecimiento de alimentos y materias primas) y la creciente interdependencia de los productos básicos y sus correspondientes mercados financieros. Las respuestas de la política de la UE se presentan según la misma estructura lógica.

2.7 En la UE ha habido una iniciativa para mejorar la supervisión, la integridad y la transparencia de las transacciones en los mercados de la energía. También ha habido una serie de iniciativas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria y la transparencia de los mercados de productos agrícolas básicos. Dentro de las reformas en curso del marco normativo de los mercados financieros, la Comisión también ha señalado medidas para aumentar la integridad y transparencia de los mercados de derivados de productos básicos.

2.8 La Iniciativa de las materias primas (RMI) es una parte crucial del documento. Esta se basa en tres pilares:

- garantizar condiciones equitativas de acceso a los recursos en terceros países;
- potenciar un suministro sostenible de materias primas procedentes de fuentes europeas;
- fomentar la eficiencia de los recursos y promover el reciclaje.

Examina los resultados obtenidos hasta la fecha con respecto a la identificación de las materias primas fundamentales y los resultados en materia de comercio, desarrollo, investigación, eficiencia de recursos y reciclaje.

2.9 Pese al avance significativo en la aplicación de la RMI, aún son necesarias mejoras adicionales. Es imprescindible contar con un enfoque integrado basado en los tres pilares, dado que cada uno de ellos contribuye al objetivo de garantizar un abastecimiento de materias primas a la UE justo y sostenible.

### 3. Observaciones generales

3.1 El Comité toma nota de la iniciativa de la Comisión para abordar la cuestión de las materias primas y de la

Comunicación, que resume los resultados de un extenso trabajo analítico sobre este tema. Asimismo, valora positivamente las reflexiones de las consultas a las partes interesadas y las contribuciones de otros órganos de la UE interesados.

3.2 Europa debe encontrar su lugar en un mundo nuevo, en el que las economías emergentes consumirán una mayor proporción de las materias primas disponibles, del mismo modo que los países desarrollados. Sabemos que eso es imposible y que Europa tiene que reducir el uso de materias primas. En primer lugar, esto se traduce en que los precios de las materias primas industriales los determina el mercado chino, el mayor consumidor del mundo y, a menudo, también el principal productor. La consecuencia de tal dominación es la creación de un nuevo mercado de materias primas (al contado y de futuros) en China en los próximos años. Estos mercados son, cada vez más, la referencia del sector.

3.3 La política de materias primas deber ser parte integral de la política industrial de la UE:

- para impulsar la eficiencia de los recursos tanto de fuentes de energía primaria como de materias primas hacia un crecimiento desvinculado del consumo de recursos;
- para tener una política de minería urbana coherente cuyo objetivo sea recuperar y proporcionar este tipo de recurso de materias primas valiosas y promover las nuevas competencias y empleos relacionados con ella;
- para reforzar la investigación y el desarrollo de las posibilidades de sustitución de las materias primas fundamentales (Japón ya ha puesto en marcha un programa de este tipo);
- para mantener y aumentar el empleo en el sector europeo de la extracción garantizando una educación y formación continua de los trabajadores, acompañando la transición hacia actividades extractoras más sostenibles a través del diálogo social a todos los niveles;
- para vincular la política de contratación de las materias primas en los países en desarrollo, especialmente en los países africanos, con la inversión en asuntos sociales e infraestructuras en estos países (del mismo modo que China ha hecho en África durante los últimos años).

3.4 Por otro lado, la inclusión de los mercados de productos básicos e incluso la de los mercados financieros en cierto modo, desvía nuestra atención de la Comunicación. El Comité entiende la necesidad de disponer de una visión más amplia del asunto. La cuestión es si el marco se ha establecido de manera proporcionada.

3.5 Es obvio que los mercados de productos básicos, tanto físicos como de derivados, muestran numerosas similitudes, pero también es cierto que entre ellos hay grandes diferencias debidas a sus características inherentes. El poder adquisitivo de un bloque (UE) debería ser una razón de peso, mientras que la política comercial específica y las negociaciones de contratación son principalmente bilaterales.

3.6 Está claro que se necesita reflejar una estrategia común de la UE en las negociaciones bilaterales y, por eso, el concepto de diplomacia de las materias primas tiene que ganar terreno en la práctica. El Comité advierte de que, además de los hechos indiscutibles, existen asuntos accesorios, como la creación de un entorno emocional favorable, que también desempeñarían un papel importante. Europa debe definir directrices clave sobre la nueva diplomacia de las materias primas, que necesitan incluir:

- la continuación de la Iniciativa para la transparencia en las industrias extractivas (2003) propuesta por Tony Blair para promover la firma voluntaria de todos los países europeos;
- la necesidad de que las empresas extractivas que cotizan en bolsas europeas publiquen sus beneficios país por país (igual que hizo Hong Kong en junio de 2010);
- la aprobación de una legislación que obligue a la industria extractiva a publicar lo que paga a cada gobierno y estado (del mismo modo que Estados Unidos aprobó la ley Dodd-Frank en 2010);
- el respeto de las directrices de la OCDE para grandes empresas multinacionales a modo de código de conducta estándar;
- la solicitud de adopción de la norma ISO 26 000, que contribuye a aumentar el nivel de responsabilidad social de las empresas a nivel microeconómico.

3.7 La estrategia centrada en las materias primas debe tener un objetivo común: tener una industria potente, altamente competitiva, que opere en Europa, muy eficiente en materia de emisiones de CO<sub>2</sub>, que haga un uso inteligente de sus recursos y orientada a satisfacer las necesidades de los consumidores y los ciudadanos de la UE.

3.8 A escala global, nuestra región es cada vez más pequeña. Por eso no podemos acceder con la misma facilidad de antes a las materias primas que necesitamos; ahora hay mucha más gente que también las necesita. Así que necesitamos redoblar nuestro ingenio en lo que respecta al uso de las materias primas de las que disponemos o encontrar recursos en otra parte. En

efecto, una política de materias primas tiene que ver con el futuro de nuestra sociedad o incluso de la seguridad nacional, tal y como ocurre en EE.UU.

3.9 La razón por la cual es necesario elaborar una política de materias primas de la UE demuestra que para crecer no basta con obtener materias primas. Tenemos que usar las materias primas de manera inteligente: eso significa crear el mayor valor añadido posible por cada tonelada de materias primas que utilicemos.

3.10 Hay otros aspectos del marco de una política coherente relativa a las materias primas que no se han tenido en cuenta, pese a que su impacto sobre las materias primas disponibles puede ser incluso mayor. Por ejemplo, la coherencia de esta política con otras políticas de la UE, que también deberían ser coherentes entre ellas para evitar conflictos con la disponibilidad de las materias primas.

3.11 La política de materias primas y su aplicación, tanto en la UE como en los Estados miembros, requieren una coherencia total con la política industrial, la política de la innovación, la eficiencia de los recursos, la política medioambiental, la política agrícola y sus medidas, la política energética y, en particular, de las energías renovables, el comercio y la competencia. Esta perspectiva integrada permitirá a la industria de la UE usar las materias primas que necesita de manera inteligente y sostenible, contribuyendo así a la Estrategia Europa 2020.

3.12 No es suficiente elaborar la política de materias primas basándose en el carácter fundamental a corto plazo de algunas de ellas. Se deben analizar minuciosamente los efectos a medio y largo plazo de algunas políticas de la UE y evaluar el impacto que pueden tener en las materias primas. Algunas de las materias primas básicas a las que actualmente podemos acceder con facilidad pueden escasear en un lapso de tiempo relativamente breve. En la Comunicación no se han incluido materias primas importantes (por ejemplo, minerales de hierro o carbones de coque), pese a que en breve será difícil disponer de este tipo de materias en cantidad y con una calidad suficientes. Además, la volatilidad y el constante aumento de su precio representa un elemento de incertidumbre para las cadenas de valor de los principales sectores manufactureros europeos.

3.13 Por ejemplo, si los objetivos obligatorios respecto a la energía renovable no cambiaron, las industrias clásicas y las nuevas industrias basadas en el concepto «bio» estarían en peligro. Esto abre un debate mucho más complejo sobre la sostenibilidad, la sustitución y el uso inteligente de los recursos. Necesitamos la valentía política para debatir tales asuntos y conciliar las políticas igualmente divergentes. Si fuera necesario, la UE debería tener el valor de revisar decisiones pasadas habida cuenta de evaluaciones de impacto holísticas que evalúen exhaustivamente las consecuencias últimas de establecer objetivos medioambientales ambiciosos, especialmente en aquellas decisiones de la UE que no están acompañadas de las correspondientes medidas por parte de otros bloques económicos.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1 Mercados físicos de productos básicos

4.1.1 No cabe duda de que la competencia en los mercados de fuentes de energía primaria (gas y petróleo en particular) se intensificaría con el crecimiento de la población mundial (9 000 millones en 2050). Asimismo la presión es cada vez mayor sobre el mercado del carbón. Por ello, si la UE quiere mantener los niveles sociales y de bienestar en los Estados miembros, habrá que movilizar todas las fuentes de energía primaria autóctonas, incluidas las reservas de gas de pizarra descubiertas recientemente. Obviamente, tal movilización de reservas debe respetar las normas medioambientales de la UE.

4.1.2 La electricidad es un requisito previo para un desarrollo decente del ser humano. El desarrollo desequilibrado de sus capacidades de generación y redes de transmisión puede ocasionar consecuencias catastróficas, el colapso social y económico de las estructuras sociales. Una política energética común de la UE debería resolver todas las incoherencias e incertidumbres en el ámbito de la inversión para evitar el déficit potencial de capacidades de generación de energía tras 2020.

4.1.3 El Comité entiende que la seguridad del suministro de alimentos en los mercados volátiles es un serio problema; por lo demás, la PAC y otras políticas pertinentes tanto de la UE como nacionales deberían orientarse hacia este tipo de seguridad como la principal prioridad. El Comité pide que se protejan los terrenos productivos con fines agrícolas; todas las políticas competentes deberían tener en cuenta este aspecto, así como elaborarse y coordinarse para evitar que se pierdan estos terrenos, en particular, como resultado de políticas o iniciativas opuestas o a causa de la urbanización. En este marco, se deberían establecer normas justas, también para el comercio internacional, que reflejen las condiciones naturales propias de las zonas geográficas específicas.

4.1.4 También se necesita una cooperación internacional amplia para evaluar y diferenciar entre tendencias globales y fluctuaciones ocasionales de los mercados o las cosechas. Se deberían evitar tendencias peligrosas.

4.1.5 Se debería aplicar el rigor científico para mantener e incrementar el rendimiento de los cultivos, puesto que la superficie de tierra cultivable está disminuyendo y será necesario proporcionar alimentos para una población mundial que se estima que alcance los 9 000 millones en 2050.

##### 4.2 Mercados de productos básicos y sus correspondientes mercados financieros

4.2.1 A pesar de la batería de medidas de regulación de los mercados financieros que ha lanzado la Comisión Europea durante los últimos años, los flujos de inversión en el mercado de derivados de productos básicos siguen desviándose significativamente de la función de cobertura de riesgos para la que fueron concebidos, para canalizarse hacia operaciones de corte especulativo que están produciendo fuertes distorsiones en los precios y graves perjuicios a los actores más débiles del mercado, en particular, a los consumidores y a las PYME.

4.2.2 El Comité confirma las observaciones de la Comisión de que se precisa una mejor comprensión de la interacción entre los mercados físicos y financieros de productos básicos. También apoya la recomendación de avanzar hacia una mayor transparencia y responsabilidad de aquellos agentes del mercado que no respeten las reglas establecidas. Se debería facilitar el acceso a la financiación por parte de los agentes del mercado individuales, principalmente las PYME, como prioridad clave para impulsar el desarrollo y las innovaciones.

##### 4.3 La Iniciativa Europea de Materias Primas

4.3.1 El Comité considera esta iniciativa como un componente importante de la Estrategia Europa 2020. También reflexiona sobre el concepto de eficiencia de los recursos, si bien estas dos políticas se deberían armonizar para alcanzar el máximo nivel de cumplimiento y el máximo valor añadido para los ciudadanos de la UE.

4.3.2 Sin embargo, el concepto «fundamental» en la Iniciativa de las materias primas deja en segundo plano la necesidad de una perspectiva más general y una evaluación detallada del elenco de políticas pertinentes. Un enfoque tan holístico debería permitir un adecuado respeto de la política y comportaría un mayor número de sinergias.

4.3.3 Por otro lado, la lista de materias primas fundamentales proporciona una buena guía sobre las prioridades que el nuevo servicio diplomático de la UE debería perseguir a escala de la UE dentro de la diplomacia de las materias primas.

4.3.4 Por supuesto, la lista debería revisarse con regularidad de acuerdo con los criterios establecidos para comprobar si sigue siendo válida. Es indiscutible que la iniciativa de materias primas requiere datos coherentes y conocimientos tanto técnicos como de mercado.

4.3.5 Sin duda, tal escasez de materias primas también requiere una comprobación regular de la eficiencia de los recursos. Por otro lado, el constante aumento de los precios es la mejor motivación para alcanzar la eficiencia, innata en cualquier negocio sostenible. Los niveles de funcionamiento y el diseño ecológico pueden ayudar en la lucha constante por la máxima eficiencia de los recursos.

4.3.6 La amenaza de una escasez de materias primas cada vez mayor y precios cada vez más elevados debería analizarse a nivel microeconómico para mostrar su impacto en la competitividad y, de hecho, en la protección del empleo en los sectores en peligro.

4.3.7 La estrategia comercial de la UE para las materias primas debe ser lo suficientemente sensible y flexible. Puesto que el verdadero comercio se da sobre todo a nivel bilateral, entre estados individuales, es aún más difícil tener una única política comercial de la UE. Parece ser que no podemos esperar demasiado de la OMC, pese a que las normas acordadas mutuamente se deberían respetar en el proceso de consolidación de la credibilidad.

4.3.8 Por lo demás, la escasez de materias primas impulsa la investigación, el desarrollo y los procesos de innovación, tanto respecto de la continua mejora de la eficiencia de los recursos como de la sustitución adecuada de algunas materias primas. Es necesario mencionar que algunas de las materias primas fundamentales son vitales para la alta tecnología, por lo que nos encontramos en una especie de círculo vicioso.

4.3.9 La Comisión debería involucrar a los principales sectores manufactureros europeos, en particular mediante las Plataformas Tecnológicas Europeas (PTE), en una iniciativa de asociación específica sobre materias primas en el marco de la Comunicación emblemática de la Comisión «Unión por la innovación», teniendo en cuenta el empeoramiento de los niveles de calidad de algunas materias primas en los últimos años. Son necesarios puestos de trabajo con una preparación cada vez mayor, con el fin de aprovechar el gran potencial de innovación de los procesos de fabricación.

4.3.10 El Comité aprecia la iniciativa de la Comisión de desarrollar directrices sobre cómo casar las actividades de extractoras de minerales con la legislación sobre la protección del medio ambiente Natura 2000. Esto es básico para tener un entorno justo, sano y sostenible y para garantizar el suministro interno de materias primas, que debe ser uno de los pilares de toda política de materias primas.

4.3.11 El Comité también llama la atención sobre su dictamen sobre el acceso a las materias primas secundarias<sup>(1)</sup> y reitera sus conclusiones y recomendaciones. Hay que destacar la recomendación con respecto a la flexibilidad de los instrumentos necesarios para mantener estas materias primas secundarias en la UE tanto tiempo como sea posible.

4.3.12 El Comité también hace falta información sobre el impacto de la política de materias primas en el empleo y, en particular, los puestos de trabajo que peligran si los objetivos de la política no se alcanzan.

4.4 También deberían debatirse seriamente los peores supuestos, por ejemplo, la escasez temporal de algunas materias primas fundamentales de vital importancia a corto plazo. La política para mitigar el impacto en la industria europea también podría incluir la decisión de realizar algunas reservas estratégicas de las materias seleccionadas. Tales políticas se han debatido en países no europeos (EE.UU., Corea y Japón). Pese a que podrían causar un impacto negativo en los mercados de productos básicos, también podrían ayudar a superar el período durante el cual las materias primas no estén disponibles en el mercado en cantidad suficiente.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

---

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Acceso a las materias primas secundarias (chatarra, papel reciclado, etc.)», DO C 107 de 6.4.2011, p. 1.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020»**

COM(2010) 553 final

(2011/C 318/13)

**Ponente: Carmelo CEDRONE**

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 el tema

«Contribución de la política regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020»

COM(2010) 553 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 24 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 114 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

## **1. Conclusiones**

1.1 El Comité está de acuerdo en que la UE necesita un crecimiento inteligente en la Estrategia Europa 2020 para hacer frente a los desafíos de hoy y de mañana. Una gran parte de la UE no sólo tiene problemas relacionados con el crecimiento lento y la falta de I+D e innovación, sino que también ha de afrontar otras cuestiones como el elevado desempleo, especialmente entre los jóvenes, problemas sociales, pobreza e integración, abandono escolar sin los conocimientos necesarios para conseguir un empleo, retos demográficos y restricciones presupuestarias.

1.2 La política de cohesión nace con el propósito de defender el modelo europeo de sociedad, en el que a los elementos de la libre competencia y la economía social de mercado se añaden objetivos solidarios y el fomento de prioridades específicas de desarrollo económico, social y territorial, como dispone el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.3 El Comité reconoce que la política regional es un instrumento fundamental para la aplicación de la Estrategia Europa 2020 porque el logro de sus objetivos dependerá, en gran medida, de las decisiones que se adopten a nivel local y regional, tal como manifestó el Comisario de la UE Johannnes Hahn<sup>(1)</sup>.

1.4 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que uno de los objetivos más importantes de la política de cohesión económica, social y territorial –la expresión «correcta» que la Comisión tendría que utilizar cuando habla del crecimiento inteligente en el marco de la Estrategia Europa 2020<sup>(2)</sup>– debe seguir siendo promover un desarrollo general armonioso

en toda la Unión, en particular mediante la reducción de las desigualdades entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones para permitir su plena integración en la UE.

1.5 El CESE valora positivamente y aprecia el propósito de la Comisión de impulsar «la innovación en todas las regiones, sin dispersar los recursos, y velar por la complementariedad entre las ayudas europeas, nacionales y regionales a la innovación y a la I+D», pero considera que sería útil financiar la investigación con todos los demás fondos y no solo con los de la política de cohesión.

1.6 La Comunicación de la Comisión sobre la contribución de la política regional al crecimiento sostenible debería considerarse como un suplemento de la iniciativa emblemática «Unión por la innovación» y como un revulsivo para iniciar el proceso de acelerar la inversión en innovación, y no esperar al futuro ejercicio financiero en el que la Estrategia Europa 2020 centrará sin duda la atención del Fondo de Cohesión<sup>(3)</sup>.

1.7 El CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que la política de cohesión se vea desprovista de sus objetivos originales, sancionados también en el Tratado de Lisboa, de financiar los desequilibrios regionales a través de las políticas sectoriales. Hay que procurar que este planteamiento tenga en cuenta los retos, las necesidades y las posibilidades –como, por ejemplo, la situación de partida de cada región y de cada Estado miembro interesado, y evitar que pueda ser perjudicial para la cohesión, no sólo desde el punto de vista económico, social y territorial, sino ante todo político y cultural.

1.8 El CESE considera de suma importancia la política de fomento de la investigación y la innovación propuesta por la Comisión, pero insiste en la necesidad de tener más en cuenta

<sup>(1)</sup> Declaración efectuada en enero cuando el Comisario presentó la Comunicación «Contribución de la política regional al crecimiento sostenible en el marco de Europa 2020», que también cabe considerar como «crecimiento inteligente».

<sup>(2)</sup> COM(2010) 553 final.

<sup>(3)</sup> Ídem.

las particularidades territoriales a la hora de abordar estas cuestiones. La innovación de un proceso productivo puede ser el resultado de una actividad de investigación llevada a cabo en un ámbito territorial y por personas que no son necesariamente las mismas que aquellas a las que va dirigida, por lo que también hay que prestar atención a la transferibilidad y la posibilidad de reproducir los procesos innovadores y a su difusión a nivel territorial. Sin embargo, es positivo el intento de crear una sinergia entre la política de cohesión y las demás políticas de la UE, así como de mejorar la utilización del FEDER.

1.9 Tal y como se afirma en la Comunicación, el CESE considera que el objetivo del crecimiento inteligente debe tener su propia articulación territorial, basada en las exigencias específicas de los sectores, los distritos, las agrupaciones de empresas o las macrorregiones, y en conexión con centros de investigación y universidades ya existentes o por potenciar, y con empresas locales y redes de comunicaciones que puedan facilitar su arraigo y desarrollo en el territorio, favoreciendo la especialización y la gobernanza regional.

1.10 Por otra parte, el CESE considera que la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 deben ser objeto de un Consejo Europeo especial; no es de recibo que la política de cohesión pase de ser una política estratégica de la UE a una «pariente pobre», ni puede pensarse que esta política pueda por sí sola ser el motor de la Estrategia Europa 2020.

1.11 El lanzamiento de esta propuesta por parte de la Comisión no debe convertirse en una ocasión para distribuir unos pocos fondos indiscriminadamente también en las regiones ricas, con la promesa de un objetivo «ambicioso», sino que la propuesta debe aprovecharse sobre todo para buscar una convergencia común entre las regiones y consolidar, mediante indicadores europeos, un concepto europeo de cohesión de excelencia.

1.12 Asimismo, hay que garantizar que todos los Estados miembros puedan participar en los distintos programas de la UE y favorecer la creación de sinergias entre los diferentes programas comunitarios, mediante la simplificación de los procedimientos y el derribo de los muros levantados entre las diversas DG; es decir, entre la Comisión en su conjunto, los Estados miembros y las regiones, desde el convencimiento de que las administraciones están al servicio de los ciudadanos, las empresas y las comunidades, a los que hay que simplificar la vida y no al contrario.

1.13 El Comité cree que la Comisión propone con razón un planteamiento amplio de la innovación que no se limite a las cuestiones técnicas o tecnológicas. Sin embargo, el Comité preferiría que la Comisión prestase mayor atención a las oportunidades prácticas para que las diversas partes interesadas utilicen los programas de innovación. Por ejemplo, las pymes –de las que solo una cuantas tienen investigadores– se podrían beneficiar de los programas de innovación. A decir verdad, muchas pymes son innovadoras, pero no explotan las posibilidades que se les brindan para conseguir el apoyo de los programas de la UE, aun cuando este apoyo les vendría muy bien. Habría que incrementar el acceso al capital riesgo, para lo cual debería reforzarse el programa JEREMIE, aunque la utilización de este

instrumento no debería resultar obligatoria y deberían ser los Estados miembros los que decidan si utilizan subvenciones, préstamos o una combinación de ambos, así como el ámbito temático de aplicación. Además, es necesario simplificar en este terreno.

1.14 Un instrumento en esta dirección puede consistir en nuevas formas de «cooperación eficaz» (PLATAFORMA DEL CONSENSO) para acompañar la estrategia de innovación, con la participación y la ayuda de todas las partes interesadas, públicas y privadas, incluidos los bancos; con normas sencillas, claras y eficaces que permitieran seguir los proyectos a lo largo de toda su duración y establecer plazos, responsabilidades y eventuales sanciones.

1.15 Por otra parte, el CESE considera necesario invertir el planteamiento actual de la Comisión, más preocupada por los aspectos formales de los programas que por los contenidos o, incluso más que por los resultados conseguidos, cuando éste es el objetivo prioritario al que habría que aspirar.

1.15.1 En cambio, sería preferible prestar un apoyo paralelo y concertado, sobre la base de los análisis territoriales, a los dos polos opuestos que son la recuperación del retraso y la innovación.

1.16 El CESE lamenta las enormes desigualdades existentes, no solo entre las regiones de la UE, sino también dentro de los propios países. Las desigualdades se refieren también a la I+D y a la innovación y ponen de manifiesto la necesidad de reforzar en mayor medida la política de cohesión económica, social y territorial con vistas a 2020.

1.17 El CESE señala al mismo tiempo que los Estados miembros de la UE sufren una creciente competencia a nivel mundial por parte de los nuevos países industrializados, que están experimentando también avances en el ámbito de la I+D y de la innovación, y que, especialmente en el ámbito de las tecnologías avanzadas, han tomado ya la delantera.

1.18 El CESE acoge, pues, favorablemente que la Comisión Europea, con su iniciativa «Unión por la innovación» en el marco de la Estrategia Europa 2020, y en su Comunicación sobre el crecimiento inteligente, se centre en determinados problemas e incluya la política regional, dado que, en realidad, son las medidas descentralizadas las que fomentan, en gran parte, la innovación, si bien esto no sucede sin ayudas que, como las políticas, deben ser homogéneas en toda la UE.

1.19 El CESE está de acuerdo en que es preciso aprovecharse de las diferencias regionales y que ello exige asumir formas de cooperación absolutamente nuevas con todas las fuerzas disponibles a nivel nacional, regional y local.

1.20 El CESE considera que prestar una mayor atención a los lugares de trabajo innovadores es coherente con la política en pro del crecimiento inteligente y el desarrollo de estrategias inteligentes de especialización<sup>(4)</sup>. En su Dictamen SC/034 «**Lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleo de calidad**», el Comité subraya que el concepto de lugar de trabajo innovador es una de las cuestiones fundamentales de la Estrategia Europa 2020. El CESE recomienda que la Comisión acometa un proyecto piloto relacionado con los lugares de trabajo innovadores como un elemento más de la iniciativa emblemática de la «Unión por la innovación».

1.21 El Comité celebra que la Comisión esté planificando para el próximo año un programa de investigación más amplio para el sector público y la innovación social. El CESE está de acuerdo con la introducción de un cuadro de indicadores de la innovación en el sector público, la puesta en marcha de proyectos piloto para la innovación social europea que presten ayuda a los innovadores sociales y la formulación de propuestas para la innovación social en programas a cargo del Fondo Social Europeo. Asimismo, está de acuerdo en que las organizaciones de la sociedad civil deben participar en los mismos. Tales iniciativas pueden verse como un camino hacia el crecimiento inteligente.

1.22 El CESE apoya la idea de desarrollar estrategias de especialización inteligente que lleven a cabo las propias regiones y áreas locales en función de sus necesidades específicas y teniendo en cuenta su nivel de desarrollo. En algunas regiones, el crecimiento inteligente sigue consistiendo en desarrollar infraestructuras esenciales como telecomunicaciones, energía o tratamiento de las aguas.

1.23 La política regional y, en particular, la financiación regional por parte de la UE, es esencial para conseguir un crecimiento inteligente y, por supuesto, para animar y apoyar a los gobiernos nacionales y regionales a fin de que emprendan estrategias de especialización inteligente que ayuden a las regiones a identificar sus mejores activos.

1.24 Tal como la Comisión afirma en su Comunicación, concentrar los recursos en un número limitado de actividades asegurará un uso más eficaz y eficiente de los fondos y contribuirá a aumentar los niveles de inversión privada, siempre y cuando las autoridades locales apropiadas, junto con sus socios económicos y de la sociedad civil, sean las que determinen las áreas prioritarias para las actividades y la inversión.

1.25 En conclusión, los objetivos de la Estrategia Europa 2020 coinciden con los de la política de cohesión. La política de cohesión, mediante su estructura única de gobernanza multivel, es capaz de proporcionar incentivos positivos y ayudas concretas para garantizar la apropiación de los objetivos de la

<sup>(4)</sup> Nuevos informes publicados en Dinamarca revelan que los hospitales han aumentado su eficacia –más operaciones– y, al mismo tiempo, los empleados están más satisfechos con su trabajo, aunque se han recortado los presupuestos y los hospitales tienen menos personal. Se han cambiado los métodos de trabajo, en algunos casos se ha prohibido a los doctores tener un segundo empleo y se ha prestado más atención a los pacientes. Los informes demuestran que los pacientes también están más satisfechos (la conclusión no es: recorten los presupuestos, sino cambien los métodos de trabajo y la organización del mismo).

Estrategia Europa 2020 a nivel macrorregional, interregional, regional y local, pero el marco institucional de su realización carece de los elementos financieros y jurídicos comunes que podrían transformarse, si interactuaran, en factores para aumentar la eficacia.

1.25.1 Por ello, sería conveniente introducir una cooperación reforzada para conseguir dichos objetivos.

## 2. Propuestas

**2.1 Definiciones:** Hay muchas definiciones de innovación. En el plan de la Unión por la innovación, la innovación significa un cambio que acelere y mejore la forma en que concebimos, desarrollamos, producimos y accedemos a nuevos productos, procesos industriales y servicios. Cambios que generen más empleo, mejoren la vida de las personas y den lugar a sociedades mejores y más verdes. El Comité apoya la definición, ante todo, porque cubre muchas áreas políticas.

2.1.1 Al mismo tiempo, la definición demuestra que muchas direcciones generales de los servicios de la Comisión Europea deben participar en la innovación y la cohesión social, económica y territorial, y que todos los fondos de la UE deben participar en el desarrollo.

**2.2 Poner en común los recursos:** el CESE considera que, para conseguir el objetivo de la innovación regional como instrumento «para liberar el potencial de crecimiento de la UE», hay que recurrir también a otros recursos de la UE como, por ejemplo, la PAC –al menos por lo que respecta a las inversiones dirigidas a la innovación y el crecimiento inteligente en el sector agrario– y el Fondo Social Europeo. Por otra parte, los instrumentos financieros de la UE deben coordinarse y aplicarse en sinergia con los nacionales y regionales. Asimismo, es necesario que todos los Estados miembros sean capaces de acceder plenamente a las oportunidades que ofrecen los instrumentos financieros de la UE y también es necesario simplificar en este terreno.

**2.3 Establecer las prioridades:** el CESE estima que sería conveniente especificar las tipologías de la innovación, salvaguardando las regionales, así como elegir entre los programas, los sectores interesados (por ejemplo, desarrollo sostenible, energía, medio ambiente, transporte, etc.) y las regiones que deben participar, teniendo en cuenta sus retos, necesidades y posibilidades (como, por ejemplo, su situación de partida), así como su vocación empresarial, las condiciones de la investigación y su capacidad para renovar las instalaciones o cambiar la producción. Hay que favorecer la conexión entre las macrorregiones y abandonar la política de dispersión de las ayudas. Las prioridades deberán decidirse en concertación entre las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil organizada a diferentes niveles.

**2.4 Conocer, comunicar e informar:** es fundamental difundir y compartir las experiencias positivas entre los sectores y los territorios interesados, para lo cual es necesario contar con una estrategia oportuna de comunicación e información que debe preverse directamente en los programas de la Comisión.

**2.5 Formar:** la formación es otro instrumento fundamental para conseguir los objetivos que la Comisión se ha impuesto en esta Comunicación. Sería muy útil, especialmente para los jóvenes, favorecer la difusión de la cultura de la innovación. Además, el CESE considera que la formación propiciaría la utilización de los fondos, reduciría los importes no ejecutados y evitaría el despilfarro, lo que permitiría alcanzar la excelencia en la utilización de los fondos y facilitaría la gobernabilidad del territorio.

**2.6 Consolidar la cooperación:** a juicio del CESE, habría que privilegiar los programas y proyectos elaborados directamente por las asociaciones de pymes o los centros de investigación ya existentes, en colaboración con los representantes de los trabajadores y de la sociedad civil y con la participación de los entes locales. La cooperación, cuando se practica como método a todos los niveles, constituye un valor añadido de gran importancia, por lo que habría que dar prioridad a los proyectos elaborados con tal procedimiento. También sería de gran ayuda para la **gobernabilidad territorial**.

**2.7 Evaluar los resultados:** se trata de un imperativo que la Comisión apoya sin un atisbo de duda. Ello requiere la elaboración de parámetros y sistemas comunes de evaluación de los resultados, tanto para la innovación como para la investigación, un objetivo prioritario de la Comisión y de la UE. Para las regiones o las zonas que no reciben o no gastan los fondos, hay que prever formas alternativas a las intervenciones por parte de los Estados nacionales o de la Comisión, que es la que debería conducir este proceso.

**2.8 Favorecer la cooperación público-privada**, incluso a través de un sistema de financiación mixta para los programas particularmente importantes o de especial interés, tanto para la investigación como para la innovación.

**2.9 Animar a los Estados miembros** para que, junto con la Comisión y la UE, actúen con más determinación; estos no deben abdicar de su papel por las razones esgrimidas en reiteradas ocasiones. Es necesario privilegiar los proyectos interregionales, que tienen una lógica y un ámbito europeos, mientras que la Comisión debe volver a desempeñar un papel orientador, también en la fase de elaboración, ejecución y, en particular, de evaluación de los resultados.

**2.10 Favorecer el acompañamiento y el asesoramiento:** el CESE considera que las pymes y, en particular, las microempresas, que no disponen de investigadores ni expertos propios, necesitan, para paliar esta falta, acceder fácilmente a servicios eficaces y adaptados de acompañamiento y asesoramiento. Por ello solicita una política de apoyo a las acciones de las organizaciones intermedias para apoyar sus acciones de acompañamiento y de asesoramiento, sobre todo por medio de contratos de objetivos regionales y la financiación de los puestos de asesores para la innovación en dichas organizaciones intermedias.

**2.11 Hacer más clara** la comunicación: en opinión del CESE, la comunicación debe simplificarse y ser más clara respecto a sus objetivos. Habría que invertir el planteamiento, solicitando propuestas formuladas desde abajo, con la convicción de que el «dinero» debe seguir a las ideas y no al contrario.

**2.12 Simplificar:** la simplificación a todos los niveles es un objetivo previo. Hay que seguir constantemente una *estrategia de la simplificación* para reducir los plazos y los costes, con un formulario único y de acuerdo con el principio de «una sola vez»; asimismo, hay que agilizar los pagos y facilitar la financiación anticipada a las empresas, en particular, las pymes; y por último, hay que armonizar las reglas financieras y llevar a cabo una sola verificación contable válida para todas las instancias.

### 3. Revisión del presupuesto de la UE, cohesión y crecimiento inteligente

**3.1** En la Comunicación sobre la revisión del presupuesto, la Comisión dedica un largo capítulo a la política de cohesión y mucho menos espacio, por ejemplo, a la PAC, que sigue representando el 43 % del gasto de la UE. La parte dedicada a la cohesión se denomina «crecimiento integrador»: un título muy sugerente, pero que debe llevarse a la práctica.

**3.2** Ya los títulos de los capítulos son esclarecedores: a) Política de cohesión y Estrategia Europa 2020; b) Mayor concentración y coherencia; c) Un marco estratégico común; d) Contrato de asociación en materia de desarrollo e inversión; e) Una mejor calidad del gasto. Aparte de este último, de gran importancia, todos los demás ya deberían haber conseguido.

**3.3** El CESE valora positivamente el esfuerzo y las propuestas de la Comisión para crear sinergias entre la política de cohesión y las demás políticas de la UE y de los Estados miembros, incluidas algunas prioridades indicadas en la Estrategia Europa 2020, pero considera necesario utilizar todos los recursos para conseguir los objetivos del «crecimiento inteligente».

**3.4** La revisión del presupuesto debería ser la ocasión para conciliar la política de cohesión, la PAC y la Estrategia Europa 2020, teniendo en cuenta el pacto de estabilidad en curso de revisión, con objeto de renovar y adaptar el presupuesto europeo y el de los Estados de la zona del euro (por ejemplo, la enseñanza y la investigación no deberían considerarse gastos corrientes).

**3.5 Ayudar a las pymes** es una cuestión prioritaria para el éxito de la propuesta. Ello requiere simplificar y facilitar la financiación, especialmente asegurando los riesgos para la concesión de créditos, de acuerdo con los principios afirmados en la revisión de la *Small Business Act* (SBA) o mediante financiaciones directas para la innovación con una política de apoyo y acompañamiento. Esto resultaría más fácil también si se consolidaran y se recurriera a las asociaciones de pymes y de microempresas. Deberían ser los Estados miembros los que decidan, en el nivel apropiado, si utilizan subvenciones, préstamos o una combinación de ambos.

### 4. Observaciones

**4.1** El CESE considera positivas las medidas que debería adoptar la Comisión para propiciar la consecución de los objetivos, en particular por lo que respecta al análisis y la información sobre los resultados conseguidos, así como a la aportación de capital riesgo y la concesión de garantías a las pymes dedicadas a la innovación, facilitando de este modo una financiación adaptada a la realidad de las pymes y las microempresas.

4.2 Las cinco áreas de especialización inteligente identificadas en la Comunicación de la Comisión parecen algo genéricas y pertenecen a sectores y áreas de referencia muy diferentes entre sí; no están calibradas en función del carácter específico de los territorios regionales, no contemplan posibles sinergias derivadas de políticas de incentivación de la innovación previstas en otras áreas de intervención de la UE (competencia, agricultura, mercado interior, medio ambiente y energía, educación, etc.) o en otros programas de la UE; entre otras cosas, por ejemplo, no se hace ninguna mención a la economía social. Tampoco se ha previsto la participación de los interlocutores sociales ni de otras partes interesadas de la sociedad civil organizada en la definición y puesta en práctica de las políticas específicas de la especialización inteligente.

4.3 Sin embargo, no se hace ninguna referencia a la necesidad de coordinar la iniciativa de la UE para la innovación con las políticas de innovación de los Estados miembros que, evidentemente, disponen de más recursos y ya han definido y emprendido programas de investigación y acciones en los sectores en los que hay que potenciar las actividades de I+D. Asimismo, se hacen pocos análisis de los motivos que han impedido o no han permitido la utilización de los fondos, aunque se trate de la **cuestión más grave** de todas. ¡Y no podrá decirse que la Comisión Europea escatima los análisis!

4.4 Sin embargo, la Comisión se centra en gran medida en las regiones más desarrolladas, como cuando afirma que algunas compiten ya a nivel mundial, en tanto que otras pugnan por

alcanzar ese nivel. No obstante, esto no significa que algunas regiones hayan quedado completamente a la zaga. A fin de nivelar esas diferencias es preciso aplicar la política regional de modo que se centre, cada vez en mayor grado, en el desarrollo de las regiones más débiles, lo que constituye precisamente el objetivo de la política de cohesión.

4.5 Con todo, el CESE observa con preocupación que las diferencias entre las regiones ricas y pobres de la UE son cada vez mayores, y que los países de la UE menos desarrollados económicamente son los que se hallan más rezagados en investigación, desarrollo e innovación. Sin embargo, señala que, según el nuevo cuadro de indicadores, la investigación y el desarrollo brindan las mayores posibilidades de crecimiento a los países y regiones menos avanzados.

4.6 En este sentido, la Comisión de la UE debe cooperar con cada uno de los Estados miembros para difundir la política de I+D e innovación, evitando que las regiones ricas de los Estados miembros acaparen todos los recursos y se produzca un mayor desequilibrio dentro de los países.

4.7 La Comunicación prepara el terreno para que se utilicen con mayor eficacia diferentes instrumentos técnicos de la investigación para contribuir a la innovación: préstamos a bajo interés, garantías de crédito y capital riesgo. Asimismo, el Grupo del Banco Europeo de Inversiones es una de las instituciones que deberían recibir fondos suplementarios destinados, en particular, a las pymes.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el futuro del IVA — Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz»**

COM(2010) 695 final

(2011/C 318/14)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

El 1 de diciembre 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 sobre el futuro del IVA – Hacia un sistema de IVA más simple, más robusto y eficaz»

COM(2010) 695 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 24 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor y 10 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aprueba sin reservas la iniciativa de la Comisión de reflexionar sobre la posibilidad de una revisión global del sistema del IVA, un impuesto cuyo régimen, definido como «provisional» cuando nació en 1967, suscita numerosas críticas. El Libro Verde no es más que el inicio de un procedimiento que se prevé largo, difícil y complejo; su éxito constituirá la prueba de la verdadera voluntad de los Estados miembros de lograr la definición de un sistema «más simple, más robusto y eficaz».

1.2 El régimen actual ha sido sujeto de numerosas modificaciones a lo largo del tiempo: la Comisión fue presentando propuestas de mejora para incrementar la eficacia y adaptar el régimen a los principios del mercado único. Los Estados miembros aceptaron diversas medidas relativas a la organización, la cooperación entre administraciones y la automatización. Otras medidas tenían un carácter principalmente administrativo y organizativo. No obstante, el Consejo se ha resistido hasta el momento a aceptar las propuestas de reformar el sistema en su conjunto.

1.3 El Comité se muestra de acuerdo con la declaración de la Comisión de que un sistema del IVA global reduciría los costes operativos para los usuarios, las cargas administrativas para las administraciones y los intentos de fraude a la Hacienda pública. A ello debe añadirse la inclusión de las necesidades de los empresarios, que son en último término los que deben administrar la recaudación del impuesto y que, al igual que los consumidores, deben asumir la carga de esta ineficacia. Tal como ha señalado el Comité en ocasiones anteriores, es preciso prestar atención al sistema del IVA en lo que respecta a los servicios financieros<sup>(1)</sup> e, indudablemente, 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<sup>(2)</sup>.

1.4 Un problema especialmente delicado es el tratamiento de las operaciones transfronterizas. Desde un punto de vista racional, el impuesto debería percibirse en el Estado miembro de origen con las mismas disposiciones del comercio interior; las dificultades de compensación entre Estados miembros llevaron al Consejo a elegir la solución más sencilla: percepción en el Estado miembro del destino aunque con excepciones que afectan sobre todo a los servicios. La Comisión propone ahora soluciones alternativas, pero se es consciente de la dificultad de encontrar una solución perfecta.

1.4.1 En cualquier caso, el Comité estima que es preciso evitar cambios radicales y conviene adoptar una política de pequeños avances; probablemente lo mejor sería una solución basada en la imposición general en el Estado miembro de destino, manteniendo los principios del sistema actual. Al mismo tiempo, sería necesario extender el uso del mecanismo de autoliquidación, primero de forma facultativa y, a continuación, de forma generalizada y obligatoria. Ahora bien, en aras de la simplificación administrativa, debería crearse una «ventanilla única» para las empresas.

1.5 El Libro Verde tiene por objeto recoger los comentarios y propuestas procedentes de todas las partes interesadas y útiles para formular después las propuestas de la Comisión. Para ello, el documento plantea 33 preguntas a las que responde el Comité, pero que es imposible resumir. Para más detalles, véase el punto 5 del presente documento.

<sup>(1)</sup> Véase el Dictamen del CESE DO C 224 de 30.8.2011, p. 124 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros DO C 248 de 25.8.2011, p. 64 y de seguros» (COM(2007) 747 final - 2007/0267 (CNS)).

<sup>(2)</sup> 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 – Fiscalidad del Sector Financiero» (COM(2010) 549 final).

## 2. Introducción

2.1 Desde hace muchos años, la mejora del sistema del IVA constituye una de las prioridades de la política fiscal de la Comisión. Este impuesto, adoptado en 1967 por la UE como régimen común de imposición para todos los Estados miembros, constituye una parte importante (más del 20 %) de sus ingresos. Además, una parte del IVA percibido se destina al presupuesto de la UE; por consiguiente, entre otros, existe un interés evidente de la Comisión en proteger sus intereses garantizando una aplicación del impuesto de la forma más eficaz posible.

2.2 El régimen del IVA, a pesar de su importancia para los ingresos de los Estados miembros, dista de ser satisfactorio y suscita numerosas críticas de los Estados miembros y de otras partes interesadas, especialmente las empresas y los consumidores. La Comisión intenta desde hace mucho tiempo tomar nota e introducir propuestas de mejora que incrementen la eficacia y adecuen el régimen a las normas y principios del mercado único; hay que señalar que con frecuencia sus esfuerzos han tropezado con la oposición, más o menos abierta, de los Estados miembros.

2.3 Hay que decir abiertamente y sin ambages que, en el ámbito fiscal, la voluntad de cohesión europea tiene sus límites en la preocupación, incluso la necesidad, de cada Estado miembro de proteger sus propios medios de financiación: cuando estima que determinadas normas podrían perjudicar sus intereses, o que podrían generar un incremento de los costes o de los procedimientos administrativos, manifiesta su desacuerdo de forma más o menos abierta y, a menudo, poco transparente.

2.4 Sin duda, todo ello va en detrimento de una política común europea, pero explica los fracasos de los encorables esfuerzos de la Comisión a lo largo de los años. A pesar de ello, se han registrado éxitos considerables en el ámbito de la racionalización y la informatización de los procedimientos y la reducción de los costes para las administraciones y los contribuyentes, así como en la cooperación administrativa y judicial.

2.5 Sin ignorar los problemas y obstáculos que se presentan, la Comisión recupera ahora el objetivo –que siempre ha perseguido– de reformar el sistema en su conjunto para que sea coherente con los principios del mercado único, teniendo en cuenta las peticiones de todas las partes interesadas. Dentro del respeto de las normas, el Libro Verde plantea una serie de preguntas sobre los diferentes aspectos del régimen del IVA. Las respuestas que se faciliten servirán de base para elaborar las propuestas de un nuevo sistema «más simple, más un robusto y más eficaz». El CESE aporta mediante el presente dictamen la contribución de los medios económicos y sociales a los que representa.

## 3. Observaciones generales

3.1 Con razón, la Comisión señala que la crisis ha repercutido en las finanzas públicas, especialmente mediante el cambio de la importancia relativa de los impuestos directos respecto de la fiscalidad indirecta: el porcentaje del IVA respecto del total de los ingresos, que hasta ahora representaba cerca de un 22 %, registra una evolución al alza. Ello es el resultado de una política orientada de manera general a mejorar la competitividad

mediante una reducción de la imposición sobre el trabajo y las empresas. El CESE señala que, aunque esto sea una señal positiva, no debe llevar a un aumento de los tipos impositivos del IVA en la Directiva marco, porque supondría, entre otros aspectos, una carga adicional insostenible para los trabajadores y los consumidores.

3.2 Las mejoras del mecanismo «requieren un **sistema de IVA global**» que, a juicio de la Comisión, reduciría los costes operativos para los usuarios, las cargas administrativas para las administraciones y los **intentos de fraude**. El Comité comparte las preocupaciones de la Comisión sobre este último punto; en varias ocasiones sus dictámenes han llamado la atención sobre el hecho de que el IVA es el impuesto más evadido en la UE y que la evasión es una importante fuente de financiación de la delincuencia organizada y del terrorismo. Los fenómenos interdependientes de evasión y delincuencia, así como de blanqueo de dinero que está vinculado, constituyen una **grave amenaza para la sociedad a escala mundial**. El Comité insiste en que las nuevas normas sean examinadas teniendo en cuenta siempre su «estanquidad» respecto de los ataques de los defraudadores.

3.3 El Libro Verde no deja de lado los aspectos propios de las empresas: la gestión y la administración (el Comité añade los litigios) del IVA representan una gran parte de los costes administrativos de las empresas, de tal forma que muchas pymes no quieren lanzarse al comercio internacional. El Comité llama una vez más la atención sobre la necesidad de que la gestión del IVA sea **más flexible, más sencilla y menos costosa**: los usuarios finales, los consumidores, son los que pagan las consecuencias.

3.4 Otro tema importante es la posibilidad de establecer un tipo único, considerado como el «ideal de un impuesto sobre el consumo»; el Comité comparte la impresión de la Comisión sobre la práctica imposibilidad de alcanzar este objetivo y la **apoya con vigor** en sus intentos por **reducir, o eliminar, las demasiado numerosas excepciones, exenciones y aplicaciones de tipos reducidos o preferentes**: facilidades que reducen en un 45 % los ingresos respecto de los que se podrían conseguir teóricamente si se aplicara el tipo normal. Sería necesario alcanzar un equilibrio razonable entre las necesidades presupuestarias y los motivos sociales y económicos en que se basan las facilidades, sobre todo respecto de los servicios locales y los que necesitan una cantidad considerable de mano de obra.

3.5 Como destacó el CESE en su dictamen sobre la «Fiscalidad del Sector Financiero» (ECO/284 – CESE 991/2011), debe revisarse el tratamiento de dicho sector en el marco del IVA.

## 4. Régimen de IVA aplicable a las transacciones fronterizas dentro del mercado único

4.1 Cuando se adoptó en 1967, el régimen del IVA entre Estados miembros basado en la imposición en el país de destino se calificó como «provisional»; el régimen definitivo prevé la imposición en el país de origen. Tras 44 años, el régimen «provisional» sigue vigente. Desde un punto de vista racional, el **impuesto debería percibirse en el Estado miembro de origen** con las mismas disposiciones del comercio interior, excepto el pago por compensación de la parte debida al Estado

miembro de destino. Los problemas existentes en el inicio, y que siguen produciéndose en parte, llevaron al Consejo a elegir la **solución más sencilla: percepción en el Estado miembro del destino**; este planteamiento todavía está vigente, aunque con importantes excepciones que afectan sobre todo a los servicios telemáticos transfronterizos.

4.2 La Comisión intentó dos veces obtener el acuerdo del Consejo para uniformar el régimen del IVA a partir del principio de la percepción en el país de origen, pero sus intentos fracasaron por los graves problemas de aplicación. La Comisión estudió en 2007 un sistema de **imposición en el origen con un tipo del 15 %**, dejando después al Estado miembro de destino la posibilidad de cobrar o de reembolsar, según los casos, el impuesto pagado de más o de menos respecto de su propio tipo impositivo. El Consejo no dio curso a esta propuesta.

4.3 El Comité reconoce que el problema es complejo y que, dados los diferentes niveles de imposición y los distintos procedimientos administrativos que todavía existen a pesar de los esfuerzos de armonización realizados por la Comisión, **es difícil encontrar una solución perfecta**. No obstante, **no pueden pasarse por alto los avances logrados** o a punto de confirmarse en materia de imposición de la prestación de servicios<sup>(3)</sup>, mejora de los sistemas impositivos<sup>(4)</sup>, cooperación administrativa y ventanilla única<sup>(5)</sup>, buena gobernanza y lucha contra el fraude<sup>(6)</sup>.

4.4 El Libro Verde avanza en la dirección correcta al intentar conseguir información útil para proponer mejoras; a la vista de las experiencias pasadas y la situación actual, el Comité es partidario de seguir una **política de pequeños avances más que de soluciones radicales**. Por este motivo, estima que la solución indicada en el punto 4.2 del documento de la Comisión de **generalizar la imposición en el Estado miembro de destino y de mantener los principios del sistema actual** (punto 4.2.1), con una adopción gradual, primero facultativa y al final obligatoria, del **mecanismo de autoliquidación** (punto 4.2.2) es la mejor. Al mismo tiempo, si se introducen las ventanillas únicas, habrá que velar por que las empresas puedan liquidar sus deudas fiscales transfronterizas con el menor número posible de trámites administrativos.

## 5. Respuestas a las preguntas planteadas

5.1 Disposiciones en materia de IVA para el comercio intra-UE (P1). El régimen actual no es perfecto; plantea varios

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE «Lugar de prestación de servicios», DO C 117 de 30.4.2004, p. 15.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE «Mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)», DO C 93 de 27.4.2007, p. 1; Dictamen del CESE «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; Dictamen del CESE «IVA: lucha contra el fraude», DO C 347 de 18.12.2010, p. 73.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE «Simplificar las obligaciones del IVA», DO C 267 de 27.10.2005, p. 30.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE «Prácticas abusivas en el ámbito de la fiscalidad directa», DO C 77 de 31.3.2009, p. 139.

inconvenientes debidos principalmente a las abundantes facilidades, excepciones, exenciones, etc., concedidas a los Estados miembros. Dicho esto, **funciona desde hace demasiado tiempo que no parece razonable pensar que pueda cambiarse en su totalidad**; una alteración radical sería desastrosa. Es mejor **concentrarse en la aplicación de los principios de buena gobernanza** mencionados en repetidas ocasiones por la Comisión, y que el Comité ha respaldado en sus dictámenes; dichos principios se resumen en el documento que acompaña al Libro Verde<sup>(7)</sup>. Los **mayores obstáculos para maximizar los beneficios no deben buscarse en los principios**, sino más bien en su deficiente aplicación y en la resistencia al cambio de las administraciones de los Estados miembros.

5.2 IVA y autoridades públicas (P3). En principio, las exenciones concedidas a los organismos públicos que ejercen actividades en competencia con proveedores privados (por ejemplo, transportes y asistencia sanitaria) se justifican por la finalidad social propia del servicio público. No obstante, debe reconocerse que el proveedor privado suele tener **una función de complementariedad** ante las carencias o deficiencias del proveedor público. Existe sin duda un **falseamiento de la competencia** que se tiende a atenuar mediante nuevas **formas de cooperación**. En todo caso, el consumidor puede elegir entre pagar menos recurriendo al servicio público o pagar más en el privado. Excepto en los casos en los que no puede utilizarse algún tipo de servicio (por ejemplo, medios de transporte), la elección entre ambos se hace sobre todo a partir de la **evaluación de la calidad**.

5.2.1 A juicio del Comité, una solución equitativa y favorable para los consumidores consistiría en mantener las exenciones para los servicios públicos y ampliarlas al servicio privado cuando presta un servicio indispensable por falta de uno similar público. Son evidentes las dificultades de aplicación de este principio; pero es inadmisible que los consumidores residentes en las localidades más desfavorecidas tengan que pagar más por servicios que se les ofrecen sin posibilidad de elección. En todo caso, para evitar falsear la competencia con respecto al mercado privado, la excepción debería limitarse a las funciones públicas<sup>(8)</sup>.

5.3 Exenciones del IVA (P6). Las **exenciones concedidas a los Estados miembros** antes del 1 de enero de 1978 carecen de motivos que justifiquen su mantenimiento y **deberían dejar de aplicarse**; habida cuenta de que son privilegios que los Estados miembros negociaron al constituir la UE o poco después, ahora constituyen una desviación inadmisible de los principios del mercado único. Este razonamiento es igualmente válido para los nuevos Estados miembros, que podrían dejar de aplicar las exenciones de manera progresiva, a medida que mejora el nivel de vida, pero fijando parámetros transparentes para juzgarlo.

<sup>(7)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión (SEC(2010)1455 de 1.12.2010).

<sup>(8)</sup> Servicios de interés general (SIG) – Protocolo de la Conferencia Intergubernamental nº 26, 23.7.2007.

5.3.1 Más difícil y delicado es el problema de las exenciones en favor de determinadas actividades de interés general u otras actividades. Tanto unas como otras dependen de las orientaciones políticas y de las políticas económicas de cada Estado miembro; aunque siguen siendo una desviación de los principios del mercado único, pueden ser utilizadas como instrumento de ayuda para una política nacional de crecimiento y de empleo. En todo caso, una política futura de buena gobernanza sólo debería permitir este tipo de exenciones como medidas excepcionales y temporales. Como afirmó en su Dictamen sobre el régimen del IVA para los servicios financieros y de seguros<sup>(9)</sup>, el Comité preferiría un enfoque legislativo más conciencioso para acabar con las dificultades de interpretación y los problemas que aún quedan pendientes. Además, en lo que respecta a la posible introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras<sup>(10)</sup>, 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.

5.3.2 Un caso especial lo constituyen las **exenciones concedidas a las pymes en determinados países, que deberían suprimirse**. Es notorio que en todos los países la evasión del IVA es considerable. La existencia de una «evasión legal» en los países vecinos no hace sino acentuar el recurso transfronterizo a los servicios y a la compra de productos en esos países. Ello tiene una doble consecuencia para los países sin exención: el debilitamiento de la lucha contra la evasión ilegal y el falseamiento de la competencia en perjuicio de las pymes que cumplen las normas.

5.4 Imposición del transporte de pasajeros (P7). La respuesta puede deducirse de los comentarios a la P3 (punto 5.2 supra); debería aplicarse a todos los **medios de transporte, incluido el transporte aéreo** (lo que, por lo demás, ya parece ser el caso).

5.5 Problemas planteados por el derecho de deducción (P9). La destrucción del IVA es **uno de los problemas fundamentales para las empresas**, ya que es complicado, difícil de aplicar en diversos casos, y fuente de contenciosos, litigios y multas. Además, se basa en un **principio injusto** que la propia Comisión señala: el derecho de deducción (pero también el deber de pagar el IVA) aparece cuando se realiza la entrega de bienes o la prestación de servicios, independientemente de que el cliente haya pagado o no los bienes o servicios. Los morosos también tienen lo que la Comisión denomina una «ventaja de tesorería», pero que podría llamarse claramente una **percepción segura**

<sup>(9)</sup> Véase el Dictamen del CESE DO C 224 de 30.8.2011, p. 124 sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al régimen de los servicios financieros y de seguros» (COM(2007) 747 final - 2007/0267 (CNS)).

<sup>(10)</sup> Véase el Dictamen del CESE DO C 248 de 25.8.2011, p. 64 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).

para Hacienda, anticipada por el vendedor o proveedor y garantizada incluso en caso de insolvencia del cliente<sup>(11)</sup>.

5.5.1 Otro problema importante de la **deducción del IVA por compensación se plantea cuando el sujeto pasivo tiene derecho a un reembolso**: en determinados Estados miembros el reembolso se produce con **retrasos considerables**, que son perjudiciales para la tesorería de las empresas y que, a veces, pueden llevar a su quiebra. Los Estados miembros objetan que el sistema de compensación presenta cierto riesgo de fraude, lo que es cierto, pero son ellos los que deben instaurar controles rápidos, ya que son las empresas las que pagan las consecuencias de su ineficacia.

5.5.2 El Comité comparte las consideraciones de la Comisión que la llevan a defender el **sistema de contabilidad de caja en el comercio intracomunitario como la solución posible, equitativa y neutra**, sobre todo desde el punto de vista de la tesorería de las empresas. No obstante, esta solución sólo es posible en el comercio intracomunitario mediante la creación de un **sistema de compensación gestionado por la autoridad única**, cuya adopción ha propuesto la Comisión, pero que afronta varios obstáculos para su aplicación.

5.6 IVA aplicable a los servicios internacionales (P11). La importancia de los **servicios internacionales**, especialmente los que se prestan por vía **electrónica**, justifica la adopción de normas especiales para estos servicios; no obstante, su carácter inmaterial suele hacer complicados los controles de la aplicación del IVA por parte de los proveedores, sobre todo cuando se trata de suministros a los particulares (programas informáticos, música, etc.). Estos controles son imposibles cuando los proveedores están establecidos en terceros Estados; la OCDE y la Comisión estudian el problema, pero su solución no parece ni fácil ni inmediata.

5.6.1 Los principales problemas residen en un importante **falseamiento de la competencia** de los servicios prestados dentro de la UE respecto de los que proceden de fuera. No hay muchos medios eficaces para poner orden, excepto la posibilidad de **acuerdos internacionales de cooperación entre las autoridades tributarias**. En cualquier caso, el Comité se manifiesta en contra de la **adopción de medidas similares a las adoptadas en Canadá**, que consisten en **recaudar el IVA a los consumidores** mediante controles ejercidos **verificando sus pagos en línea**. A parte de la molestia para los consumidores que deben pagar el IVA con cada compra, controles como los previstos constituyen una **intrusión inadmisible en la vida privada de los ciudadanos**.

<sup>(11)</sup> La devolución del IVA por compras o prestaciones que al final no se han pagado es objeto en numerosos Estados de procedimientos largos, complicados y costosos.

5.7 Legislación de la UE sobre el IVA (P13). El artículo 113 del Tratado otorga al Consejo plenas competencias en materia de **armonización de las legislaciones** relativas al IVA; por lo tanto, no hay ningún límite respecto del instrumento que puede elegirse, tanto una directiva como un reglamento. A la vista de la experiencia acumulada y de la tendencia de los Estados miembros a interpretar las disposiciones de acuerdo con sus propios puntos de vista, no cabe duda de que **lo mejor es optar por un reglamento del Consejo**. No obstante, en una visión realista las disposiciones legislativas recogidas en dicho reglamento deberían limitarse a determinados aspectos fundamentales: ámbito de aplicación, definición de los sujetos pasivos, exenciones, cooperación entre administraciones y lucha contra el fraude. Pero cuanto más detalladas sean las disposiciones mayores serán las dificultades para lograr un consenso dentro del Consejo, con lo que se vuelve a la necesidad de directivas de aplicación.

5.7.1 Modalidades de aplicación (P14). La solución de permitir a la Comisión la adopción de decisiones de aplicación sería positiva, pero ya en 1997 el Consejo no la respaldó. Falta por ver si este acuerdo puede adoptarse por mayoría: sería complicado eludir la regla de la unanimidad (prerrogativa del Consejo) mediante una delegación de competencias a la Comisión. Se acogería con satisfacción una decisión favorable, pero el Comité teme que sea **poco realista**.

5.7.2 Directrices sobre la nueva legislación (P15). La publicación de directrices por la Comisión sería útil para los Estados miembros que quisieran seguirlas. Podrían derivarse inconvenientes del hecho de que no sean vinculantes: los sujetos pasivos, o incluso las administraciones, podrían plantear **litigios** basándose en la no aplicación, o la incorrecta aplicación, de directrices sin valor jurídico. De esta forma, **correspondería la justicia decidir, caso por caso**, el fundamento de los recursos con arreglo a directrices cuya validez se pondría en duda.

5.7.3 Mejora del procedimiento legislativo (P16). Para mejorar el procedimiento legislativo, más que de medidas habría que hablar de un **cambio de planteamiento y de método**. En las **fases iniciales**, la Comisión adopta una actitud de transparencia y apertura: consultas previas con los Estados miembros, convocatoria de sus comités consultivos, libros verdes, contactos con las partes interesadas. Ello ocurre al principio; posteriormente, los procedimientos en el Consejo se vuelven menos transparentes y abiertos a las ofertas de diálogo procedentes del exterior.

5.7.4 En las **fases finales**, a nivel nacional las mejoras podrían consistir en una aceleración del proceso legislativo de adopción de las directivas y reglamentos de ejecución; en concreto, estos últimos suelen carecer de claridad y precisión, lo que dificulta el cumplimiento de las normas por parte de los operadores y, a veces, de las propias administraciones. A nivel europeo, debería acordarse un período de tiempo razonable entre el plazo para la conversión de la directiva por los Estados miembros y la entrada en vigor de las nuevas medidas.

5.8 Excepciones a los Estados miembros (P17). La mera consulta de la lista, que consta de más de un centenar de

excepciones, muestra que los Estados miembros, y algunos de ellos en especial, usan de manera desproporcionada la concesión de estas facilidades y la prolongación de su validez. Con toda razón, la Comisión destaca que esta amalgama provoca confusión, gastos, falseamientos de la competencia y a menudo constituye una ayuda al fraude; por lo tanto, solicita más facultades para otorgar excepciones de manera rápida y adecuada. El Comité se muestra de acuerdo, pero, al mismo tiempo, pide que se haga una revisión global para garantizar que las excepciones existentes siguen estando justificadas.

5.8.1 Procedimiento de concesión de excepciones (P18). El procedimiento actual es lento y la petición de la Comisión de que se le concedan las competencias necesarias para acelerarlo está justificada. Al mismo tiempo, el Comité pide que los criterios para otorgar las excepciones sean más rigurosos y que la lista se actualice constantemente y pueda consultarse de manera fácil y rápida.

5.9 Estructura actual de los tipos de IVA (P19). No cabe duda de que la estructura actual de tipos constituye una **desviación de los principios del mercado único**; falta por saber si, y en qué medida, las diferencias de tipos no constituyen un **método de ajuste de situaciones específicas** de una u otra actividad. Respecto de la **aplicación de tipos diferentes a productos similares**, especialmente en los servicios en línea con relación a los productos y servicios que tienen un contenido similar, el Comité destaca que suele ser el consumidor el que se beneficia de los precios reducidos. Ahora bien, en cuanto a los productos, los gastos de envío se equilibran en cierta medida con los costes de ejercicio del comercio tradicional, por lo que un IVA idéntico sería perjudicial para los compradores en línea; respecto de los servicios, la cuestión queda abierta y merece un análisis en profundidad. Por último, como norma general, todos los productos similares deberían estar sujetos a los mismos tipos impositivos.

5.9.1 Tipo reducidos de IVA (P20). La eliminación de los tipos reducidos puede parecer aconsejable, pero esta hipótesis es **poco realista**; aunque sin duda la lista deberían **reducirse** o, en todo caso, ser objeto de una profunda revisión: por ejemplo, determinadas facilidades muy antiguas son sencillamente inadmisibles, habida cuenta de los cambios registrados desde que se establecieron.

5.9.2 La elaboración de una **lista de tipos reducidos** obligatorios y aplicados de manera uniforme es una hipótesis tentadora, pero igualmente **poco realista**. Los tipos reducidos se utilizan en cada Estado miembro como una potente palanca de política económica y, a veces, por motivos sociales o incluso políticos. En todo caso, los **Estados miembros no aceptarán nunca renunciar a la concesión individual de tipos reducidos**. Se podrá seguir un **razonamiento diferente** en cuanto Europa cuente con un **gobierno económico** que rija de manera unívoca las políticas económicas de todos los Estados miembros.

5.10 Problemas con la normativa actual (P21). Los problemas que los operadores, vendedores y compradores tienen respecto del papeleo se deben a las **numerosas normas** impuestas a ambos lados de las fronteras, **a menudo diferentes y a veces**

**duplicadas. Entre otras cabe citar en particular las siguientes:** los estados recapitulativos, las obligaciones de llevar un registro, los requisitos sobre documentación, las obligaciones de declaración, las obligaciones de facturación (factura electrónica), las obligaciones de registro en otros Estados miembros y la distinción entre suministro y prestación. Los problemas de **idioma** también generan costes y riesgos de peligrosos malentendidos.

5.10.1 Superar los problemas (P22). Las soluciones han sido sugeridas por la propia Comisión en varias directivas y recomendaciones que perseguían todas ellas la **simplificación administrativa**, por ejemplo, la **creación de una autoridad única, la creación de un número de identificación europeo de los operadores y la informatización de las administraciones**. El problema es que las administraciones han aplicado estas medidas únicamente de manera limitada, a veces de forma diferente y con retrasos considerables. La **armonización y la coordinación** de los procedimientos se convierte, por lo tanto, en un **objetivo prioritario**, más importante incluso que la simplificación<sup>(12)</sup>.

5.11 Exención de las pequeñas empresas (P24). Podría justificarse una revisión global del régimen de exención **desde diferentes puntos de vista**: falseamiento de las condiciones de competencia, verificación del mantenimiento de los motivos que, en el inicio, justificaron su establecimiento, repercusión en el presupuesto de cada Estado miembro, situación económica general, consecuencias para la competitividad, el empleo y los consumidores, así como la coherencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Pero en esencia la **cuestión tiene aspectos políticos importantes** y falta por ver si el Consejo tiene la voluntad de abordar este problema.

5.12 Necesidades de los pequeños agricultores (P26). Si realmente la pregunta se refiere a los «pequeños» agricultores, entonces el problema sólo debería afectar, en la mayoría de los casos, al tráfico transfronterizo de vecindad. Habida cuenta de que su importancia es relativamente escasa, sería conceible conceder un régimen de exención **general**.

5.13 «Autoridad única» (P27). El Comité confirma todas las consideraciones<sup>(13)</sup> hechas sobre las propuestas relativas al establecimiento de la **autoridad única**<sup>(14)</sup>; sería una **buena solución** para la reducción de costes y la simplificación administrativa, una vez que se hubiera dado una solución general y coordinada a los **muchos problemas que siguen pendientes**: creación de un registro único reconocido en toda la UE, supresión de la obligación de efectuar las transferencias financieras directamente entre el sujeto pasivo y el Estado miembro acreedor, armonización de varias normas nacionales, especialmente las que se refieren a los períodos de declaración.

<sup>(12)</sup> El Comité se ha pronunciado al respecto en numerosas ocasiones: Dictamen del CESE sobre el «Sistema común del IVA (refundición)», DO C 74 de 23.3.2005, p. 21; dictamen del CESE sobre el tema «IVA/Normas de facturación», DO C 306 de 16.12.2009, p. 76; y todos los dictámenes del CESE citados como referencia en el texto.

<sup>(13)</sup> Dictamen del CESE «Simplificar las obligaciones del IVA», DO C 267 de 27.10.2005, p. 45.

<sup>(14)</sup> COM(2004) 728 final.

5.14 Transacciones transfronterizas (P28). La respuesta ya figura en el enunciado de la pregunta: sin duda, las normas actuales crean dificultades a las empresas, o grupos, intraeuropeos, así como a las administraciones. Las minuciosas normas que se aplican al respecto son necesariamente complicadas para las empresas que deben cumplirlas y para las administraciones que deben controlarlas. Una solución, aunque también tiene inconvenientes, podría consistir en **considerar las multinacionales como sujetos pasivos únicamente de la reglamentación del país donde se encuentra su sede principal**, independientemente del país de origen o de destino, salvo **compensación de los valores pagados de más o de menos por medio de una autoridad única**. El inconveniente principal reside en un posible incremento del fraude. En conclusión, el problema es tan complicado que sólo un **grupo de estudio** compuesto por especialistas en la materia, administraciones y grupos, podría **presentar propuestas razonables** en último término.

5.15 Sinergias con otras legislaciones (P29). El Comité ya respondió con detalle a esta pregunta en su dictamen sobre «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal»<sup>(15)</sup>. En este documento destacaba la necesidad de **coordinar las directivas sobre el IVA (directivas «aduaneras») con las directivas sobre fiscalidad indirecta y las relacionadas con la lucha contra el blanqueo de capitales** de actividades delictivas. También consideraba imperativo establecer una **cooperación estructurada y una colaboración organizada estructuralmente entre los diferentes organismos** encargados de la lucha contra la evasión fiscal y la lucha contra la delincuencia organizada. En este ámbito no se ha registrado ningún avance en la UE y no parece que las propuestas del Comité hayan recibido la más mínima atención.

5.16 Método de recaudación del IVA (P30). Entre los cuatro modelos propuestos, el segundo, que prevé una **base de datos central** que recibiría todos los datos de la facturación, parece el mejor con diferencia, ya que es sencillo y eficaz para luchar contra el fraude. La facturación electrónica, no obstante, implica costes considerables para las empresas. Dicho esto, la última palabra corresponde a los profesionales de las administraciones y de las empresas. Por su parte, el Comité señala que el principal aspecto positivo es que **este método parece ser el mejor para luchar contra el fraude**.

5.17 Pago fraccionado opcional (P31). El Comité manifiesta su **perplejidad por la elección de un pago «fraccionado»**, tal como se propone en el primer modelo del punto 5.4.1 del Libro Verde, dado que imponer un doble pago para cada transacción complica la contabilidad y multiplica la posibilidad de errores. Además, según algunos expertos **no es seguro que este modelo ofrezca una garantía absoluta e ineludible contra el fraude denominado del «operador desaparecido»** (fraude en cascada). En todo caso, la hipótesis de un **sistema opcional** también parece **desaconsejable**, dado que sería lo contrario de un principio de armonización que ya adolece de demasiadas excepciones.

<sup>(15)</sup> Dictamen del CESE sobre «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61.

5.18 Relación entre los operadores y las administraciones tributarias (P32). En su Comunicación de diciembre de 2008<sup>(16)</sup>, la Comisión ya había trazado las directrices (plan de acción) de una política destinada a **mejorar, en los Estados miembros, las relaciones entre operadores y administraciones tributarias**. El Comité presentó sus comentarios y propuestas y mediante un **dictamen**<sup>(17)</sup> en el que, a la vez que daba el visto bueno a las propuestas de la Comisión (sustancialmente las mismas que las del Libro Verde), destacaba **la necesidad de tomar mejor en consideración la protección de datos relativos a los operadores, de la responsabilidad de las administraciones respecto de los contribuyentes en caso de falta o abuso de poder por parte de estas y de la inclusión de una concepción equitativa de la responsabilidad solidaria**. Todo ello sin olvidar las recomendaciones formuladas en repetidas ocasiones sobre la claridad y la rapidez de la información y su accesibilidad por Internet, la ayuda de las autoridades nacionales a los operadores en sus contactos con las administraciones de otros Estados miembros, etc.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

---

<sup>(16)</sup> COM(2008) 807 final que acompaña al COM(2008) 805 final - 2008/0228 (CNS).

<sup>(17)</sup> Dictamen del CESE sobre «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112.

## ANEXO

**al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

El siguiente texto del dictamen de la Sección fue rechazado y sustituido por una enmienda aprobada por la Asamblea.

**Punto 1.3**

*«El Comité se muestra de acuerdo con la declaración de la Comisión de que un sistema del IVA global reduciría los costes operativos para los usuarios, las cargas administrativas para las administraciones y los intentos de fraude a la Hacienda pública. A ello debe añadirse la inclusión de las necesidades de los consumidores, que son en último término los que deben pagar el impuesto y asumir la carga de esta ineficacia.»*

Resultado de la votación: 81 votos a favor, 45 en contra y 29 abstenciones.

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo — Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE»**

COM(2010) 769 final

(2011/C 318/15)

PONENTE: **Vincent FARRUGIA**

El 20 de diciembre 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 Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE»

COM(2010) 769 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 24 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 74 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La existencia de distintas jurisdicciones fiscales en la UE impone una carga adicional a los ciudadanos de la UE que trabajan, invierten y ejercen su actividad a nivel transfronterizo, debido a la doble imposición y el solapamiento de los requisitos administrativos. Esta situación está creando verdaderos impedimentos para el buen funcionamiento del mercado único y mermando los derechos fundamentales de los ciudadanos de la UE. Estos impedimentos suelen perjudicar de manera desproporcionada a las pequeñas empresas.

1.2 El CESE opina que las normas fiscales vigentes en toda la Unión no podrán impedir la discriminación entre ciudadanos de diferentes países, ni eliminar las barreras a la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

1.3 A fin de resolver estos problemas, el CESE recomienda las siguientes acciones para acabar con la doble imposición y reforzar la simplificación administrativa en las situaciones transfronterizas:

— crear servicios de ventanilla única que permitan a los ciudadanos obtener información, pagar impuestos y recibir los certificados y la documentación necesarios para su uso en toda la UE;

— simplificar los procedimientos administrativos aplicados a las situaciones transfronterizas, que deben emprenderse sobre una base bilateral o multilateral en todos los Estados miembros, incluidas, entre otras cosas, la supresión de la doble imposición y la utilización de instrumentos administrativos para garantizar la aplicación integral de los numerosos convenios existentes en materia de doble imposición;

— notificar decisiones fiscales *a priori* sobre el importe definitivo de la deuda tributaria, adaptadas específicamente a cada contribuyente;

- crear un observatorio de la fiscalidad transfronteriza independiente que, tras un período inicial durante el cual ejercería sus actividades bajo la égida de la Comisión Europea con recursos específicos y funciones claras, debería transformarse progresivamente, durante un período de tres años, en una institución dotada de plena personalidad jurídica de derecho público, con el estatus de agencia estratégica. Este observatorio tendría por objeto adquirir, de forma continua, un conocimiento detallado y práctico de las barreras fiscales existentes y su evolución, y su misión consistiría en:
  - investigar sobre las barreras fiscales denunciadas por los ciudadanos de la UE;
  - realizar indagaciones para descubrir otras barreras;
  - estudiar la eficacia de los esfuerzos que se llevan a cabo para eliminar barreras;
  - evaluar el efecto que tienen las cuestiones del ámbito de actuación del observatorio en los ciudadanos de la UE;
  - revisar periódicamente los cambios operados en las políticas fiscales y los requisitos administrativos en los Estados miembros de la UE al objeto de evaluar la medida y la forma en que pueden evolucionar las barreras fiscales y, en particular, hacer especial hincapié en los casos en los que aumenta el número de barreras e informar sobre ellos;
  - estudiar la introducción de mecanismos de equiparación fiscal, que permitirían a los trabajadores que cambian frecuentemente de lugar de trabajo, pasando de un país a otro de la UE, pagar sus impuestos a una única y misma autoridad fiscal, preferiblemente en el país en que estén afiliados a un régimen de seguridad social;

- determinar hasta qué punto resulta eficaz la armonización en el contexto de regímenes fiscales concretos como el IVA y el modo en que su aplicación o no aplicación afecta a la distorsión fiscal en el mercado único;
- crear grupos de trabajo *ad hoc* para recopilar información y proponer soluciones respecto de las cuestiones evocadas antes;
- publicar informes tanto periódicos como específicos para presentar detalladamente los resultados de los trabajos del observatorio y formular recomendaciones con el fin de eliminar las barreras fiscales a las situaciones transfronterizas.

1.4 En términos más generales, el CESE opina que la responsabilidad de la eficacia de los procedimientos fiscales en las situaciones transfronterizas no debe recaer sobre el ciudadano, sino que deberían crearse mecanismos apropiados para garantizar que los procedimientos sean suficientemente sencillos y claros para todo el mundo. Si bien se reconoce la valiosa contribución de los dispositivos puestos a disposición de los ciudadanos para denunciar barreras fiscales, se necesita un mayor esfuerzo político para eliminarlas.

1.5 Al formular estas recomendaciones, el CESE se está centrándolo, en este estadio, en la eliminación de las barreras, en lugar de abordar la cuestión más amplia de la armonización fiscal. Esta última podría interpretarse como uno de los criterios necesarios para un mercado único, aunque también podría ser incompatible con otros objetivos fundamentales de la Unión Europea.

1.6 Es necesario eliminar las barreras fiscales a las situaciones transfronterizas para defender los derechos individuales de los ciudadanos, fomentar la competitividad, especialmente la de las pymes, y reforzar los conocimientos y la base de investigación de la economía europea de acuerdo con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

## 2. Antecedentes

2.1 El programa de acción inicial del Acta sobre el Mercado Único tenía por objeto eliminar todas las barreras fiscales que encuentran las empresas con actividad transfronteriza. En el Libro Blanco de 1985 se proponían medidas destinadas a eliminar las barreras fiscales mediante la supresión de los obstáculos relacionados con los diferentes impuestos indirectos, pero aún no se ha abordado esta cuestión. Se requiere la unanimidad para aplicar o modificar medidas fiscales.

2.2 La eliminación de las barreras fiscales entre los Estados miembros es objeto de mención en la Estrategia Europa 2020<sup>(1)</sup>, que destaca la importancia que reviste esta cuestión para la realización de un mercado único plenamente operativo.

2.3 En su Comunicación sobre la eliminación de las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE, publicada el 12 de diciembre de 2010, la Comisión Europea aborda de manera específica cuestiones como los impuestos

sobre la renta, el capital y las sucesiones, la fiscalidad de los dividendos, los impuestos de matriculación y de circulación de los vehículos, y la fiscalidad del comercio electrónico.

### 3. Observaciones generales

3.1 A lo largo de la última década, el incremento de la circulación de mercancías, servicios y capitales suscitó mayor inquietud en torno a problemas relacionados con la fiscalidad transfronteriza, tal como se desprende de las denuncias realizadas en el marco de iniciativas como, por ejemplo, «Tu Europa», SOLVIT, los Centros de Contacto de «Europa en Directo» y los Centros Europeos del Consumidor, la Red Europea de Empresas y los Servicios Europeos de Empleo (EURES). Los jefes de Estado o de Gobierno de la zona del euro también reconocen que se necesita una mejor coordinación en la aplicación de las políticas fiscales.

3.2 Los problemas de discriminación fiscal relacionados con la nacionalidad u otras restricciones injustificadas se abordan con arreglo a lo dispuesto en el Tratado de la UE. Sin embargo, el sistema actual no protege a los ciudadanos europeos contra otros problemas como, por ejemplo, la falta de acceso a la información fiscal, que se considera generalmente como un importante obstáculo a las situaciones transfronterizas<sup>(2)</sup>, la doble imposición y las incompatibilidades que genera la existencia de diferentes estructuras fiscales. Si bien se reconoce ampliamente que una armonización fiscal completa no es ni deseable ni factible, se necesitan medidas que reduzcan las barreras fiscales que encuentran las empresas con actividad transfronteriza.

3.3 La doble imposición de la renta es uno de los principales obstáculos a la actividad transfronteriza y limita las funciones del mercado interior. Otras barreras fiscales guardan relación con dificultades para obtener desgravaciones, devoluciones y deducciones fiscales de las autoridades tributarias extranjeras. En algunos casos, los ciudadanos europeos pagan impuestos más elevados por los ingresos procedentes del extranjero. La discriminación en relación con el impuesto sobre las plusvalías plantea otro reto a los Estados miembros. El sistema actual obliga a los inversores extranjeros, en la mayoría de los países de la UE, a pagar impuestos más elevados que los aplicados a los residentes. La Comisión tiene previsto proponer posibles soluciones, preparando primero una evaluación de impacto al objeto de tomar en consideración los problemas planteados por el funcionamiento incorrecto o deficiente de los instrumentos existentes a la hora de atenuar la doble imposición, como los convenios bilaterales en materia de doble imposición de la renta y del capital.

3.4 Las normas sobre el impuesto de sucesiones aplicadas en los Estados miembros difieren unas de otras y los convenios fiscales bilaterales entre Estados miembros son muy limitados. Más del 80 % de estos Estados miembros cuenta con un impuesto de sucesiones, mientras que el resto aplica un impuesto sobre el patrimonio. La Comisión ha puesto en marcha un proceso de consulta y formulará en breve una propuesta relativa a la forma en que los Estados miembros podrían diseñar sistemas de impuesto de sucesiones de carácter no discriminatorio y lograr que sus mecanismos para evitar la doble imposición sean más exhaustivos a fin de reducir al mínimo las barreras fiscales a las sucesiones transfronterizas.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020:final.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 769 final.

3.5 En las situaciones transfronterizas, los impuestos sobre los dividendos suelen abonarse en dos Estados miembros, lo cual plantea problemas, por un lado, con la doble imposición económica y jurídica y, por otro, con las devoluciones, especialmente cuando intervienen distintos niveles de imposición. La Comisión está elaborando una evaluación del impacto que dará lugar a un proyecto de iniciativa destinada a resolver los problemas que plantea la fiscalidad transfronteriza cuando se pagan dividendos a nivel transfronterizo a inversores de cartera.

3.6 La necesidad de racionalizar los impuestos de matriculación y de circulación de los vehículos en toda la UE fue objeto de mención en una propuesta de Directiva<sup>(3)</sup>, presentada por la Comisión en 2005 al objeto de eliminar gradualmente el impuesto de matriculación mediante un sistema de devolución. Sin embargo, aún no se ha llegado a un acuerdo unánime sobre esta propuesta que está siendo reconsiderada.

3.7 Las investigaciones muestran que alrededor del 60 % de los consumidores de la UE encuentran dificultades a la hora de adquirir en línea bienes y servicios más allá de sus fronteras<sup>(4)</sup>. Los problemas relacionados con el IVA constituyen una de las barreras fiscales que disuaden a las empresas de efectuar ventas en otros Estados miembros. A este respecto, la disponibilidad de una ventanilla única ha facilitado el comercio y se considera necesario fomentar de manera prioritaria una utilización más amplia de este sistema<sup>(5)</sup>. Actualmente, está en curso una consulta sobre esta cuestión en forma de Libro Verde<sup>(6)</sup>.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 Las barreras fiscales están impidiendo la realización del objetivo principal del mercado único, a saber, la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales.

4.2 La mejora del acceso y la información es un aspecto fundamental de la buena gobernanza en el ámbito de la política fiscal. En 2009, la Comisión Europea publicó un documento titulado «Fomento de la Buena Gobernanza en el Ámbito Fiscal»<sup>(7)</sup>, según el cual una buena gobernanza en el ámbito de la política permitiría mejorar la cooperación administrativa y, por ende, las relaciones económicas. Esto facilitaría el intercambio de información entre Estados miembros, promoviendo al mismo tiempo la celebración de acuerdos bilaterales.

4.3 En caso de que siga existiendo una doble imposición, se deberá animar al país interesado a suprimir esta práctica de manera exhaustiva y en relación con todas las formas de imposición. Cuando ya existan acuerdos de eliminación de la doble imposición, deberían preverse disposiciones particulares (por ejemplo, el arbitraje vinculante) para garantizar su buen funcionamiento. Además, es importante examinar cualquier sistema fiscal suplementario que se encuentre en fase de ejecución para proteger a los ciudadanos europeos contra nuevas formas de doble imposición.

<sup>(3)</sup> COM(2005) 261 final.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 557 final y SEC(2009) 283 final.

<sup>(5)</sup> En 2004, la Comisión propuso el establecimiento de un sistema de «ventanilla única» (COM(2004) 728) que permitiera cumplir determinadas obligaciones en materia de suministro de información en el Estado miembro de establecimiento de la empresa. Sin embargo, la propuesta no ha sido adoptada todavía.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 695 final.

<sup>(7)</sup> COM(2009) 201 final.

4.4 Con este ánimo, el CESE propone cuatro medidas para resolver los problemas que plantea la doble imposición, reforzando al mismo tiempo la simplificación administrativa en las situaciones transfronterizas. Estas medidas son: (i) la prestación de servicios de ventanilla única; (ii) la simplificación de los procedimientos administrativos; (iii) la notificación de decisiones fiscales a priori; y (iv) la creación de un observatorio de la fiscalidad transfronteriza.

4.5 Las ventanillas únicas, tal como se conciben en el presente documento, tendrían dos objetivos principales. El primero consistiría en servir de centros de información a los que podrían acudir los ciudadanos europeos para obtener toda la información fiscal necesaria de manera directa, accesible y pertinente. El CESE propone, asimismo, una segunda función para las ventanillas únicas, a saber, actuar como puntos de servicio para los contribuyentes, ofreciendo servicios adicionales como, por ejemplo, la entrega de certificados y documentos de carácter fiscal.

4.6 Para ayudar a los ciudadanos europeos a adaptarse tanto a las normas fiscales en vigor como a las posibles normas futuras, es preciso simplificar los procedimientos administrativos actuales, especialmente en lo que se refiere a los convenios en materia de doble imposición. Además, la aplicación de sistemas fiscales centrados en la notificación de decisiones fiscales *a priori* de carácter personalizado, tomando en consideración las características específicas y las condiciones de situaciones individuales, es una forma eficaz de reforzar la transparencia de los procedimientos fiscales en beneficio de los ciudadanos europeos y de reducir la incertidumbre que generan las situaciones transfronterizas tanto para las empresas como los ciudadanos.

4.7 Por último, el CESE promueve activamente en el presente dictamen la creación de un observatorio para las barreras a las situaciones transfronterizas. Esta iniciativa se considera esencial puesto que permitiría examinar periódicamente tanto las barreras actuales como las posibles barreras futuras que puedan derivarse de las políticas fiscales, así como la eficacia de estas políticas a la hora de eliminar barreras. Los resultados de los estudios e investigaciones que se realizarán regularmente en este ámbito se publicarán en informes periódicos junto con propuestas relativas a la eliminación de las correspondientes barreras fiscales. El observatorio recurriría a diversos métodos para identificar obstáculos, incluidos los instrumentos disponibles basados en las denuncias de los ciudadanos y la realización de investigaciones específicas. Un aspecto importante de la función informativa del observatorio sería la evaluación de las consecuencias de dichas barreras para el bienestar de los ciudadanos europeos en general, el sector empresarial y sus diferentes componentes.

4.8 La creación de un observatorio garantizará la eficacia en la aplicación práctica de las políticas fiscales, especialmente en lo que se refiere a la movilidad laboral. En particular, el observatorio estaría encargado de estudiar un sistema mediante el cual los trabajadores que cambian frecuentemente de trabajo, pasando de un país a otro, pagaría sus impuestos a una única autoridad fiscal, preferiblemente en el país en que estén afiliados a un régimen de seguridad social. Este sistema de «equiparación fiscal» podría gestionarse mediante cámaras de compensación creadas específicamente para tal fin en empresas privadas o en instituciones públicas. Se invitaría al observatorio a evaluar los costes y beneficios de este sistema y a formular recomendaciones sobre la mejor forma de aplicarlo en función del contexto.

4.9 Además, el observatorio estudiaría el nivel óptimo de armonización de sistemas fiscales concretos como, por ejemplo, el IVA, lo que permitiría analizar en mayor profundidad las repercusiones de la distorsión fiscal en los componentes principales del mercado único. Se crearían grupos de trabajo en el seno del observatorio para estudiar los problemas y cuestiones específicos que puedan surgir ocasionalmente y proponer soluciones.

4.10 El CESE opina que la eficiencia se verá reforzada por la aplicación de procedimientos simplificados, puesto que el proceso de obtener información y entender las normas será más claro y comprensible para los ciudadanos europeos. Se deberá facilitar una información pertinente al objeto de ayudar en mayor medida a los ciudadanos a cumplir su obligación legal de pagar debidamente los impuestos exigibles.

4.11 Al mismo tiempo, el CESE cree firmemente que debería aprovecharse cualquier oportunidad que puedan brindar estas medidas para luchar contra la evasión fiscal.

4.12 Urge crear un observatorio de la fiscalidad transfronteriza puesto que todo indica que si no se toman medidas inmediatas, el problema, lejos de disminuir, seguirá creciendo y tendrá graves consecuencias económicas y sociales. Por lo tanto, el CESE recomienda que, en un principio, el observatorio se establezca y actúe bajo la égida de la Comisión Europea. Se

recomienda, asimismo, que la Comisión le confiera la autoridad, la responsabilidad y los recursos específicos para llevar a cabo eficientemente las tareas que le sean asignadas con arreglo a lo preconizado en el presente dictamen. Además, el CESE recomienda encarecidamente que el observatorio de la fiscalidad transfronteriza se cree lo antes posible con estatus de agencia estratégica y que esté dotado de una plena personalidad jurídica de derecho público, de modo que pueda ejercer sus funciones con absoluta autonomía e independencia y de manera totalmente objetiva. Asimismo, como agencia estratégica tendría derecho a obtener los recursos específicos necesarios para llevar a cabo las tareas que le sean asignadas.

4.13 Es necesario poner de relieve la eliminación de las barreras fiscales independientemente de las decisiones relativas a la armonización fiscal. Esta última podría percibirse en teoría como uno de los criterios necesarios para un mercado único, al menos en el ámbito de la fiscalidad indirecta, si bien se trata de un objetivo extremadamente difícil de alcanzar que, además, podría ser incompatible con otros objetivos fundamentales de la Unión Europea. Por ello, es incluso más importante centrarse en la eliminación de las barreras fiscales a las situaciones transfronterizas para contribuir a la realización de los objetivos del mercado único. Se considera que los esfuerzos encaminados a eliminar las barreras fiscales a las transacciones transfronterizas completan una serie de importantes iniciativas en curso y se ven completados por ellas, principalmente las relacionadas con el proceso Europa 2020 y la «Small Business Act».

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE»**

COM(2010) 571 final

(2011/C 318/16)

Ponente: **Vincent FARRUGIA**

El 18 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 sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE»

COM(2010) 571 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

**1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente el Libro Verde sobre la contratación pública electrónica y el Libro Verde sobre la política de contratación pública de la UE publicados por la Comisión Europea.

1.2 En opinión del CESE:

a) la creación de un marco intereuropeo para la contratación pública electrónica es fundamental para el correcto funcionamiento del comercio en el mercado interior, dada la importancia de la contratación pública en el PIB de todos los Estados miembros;

b) la implantación de la contratación pública electrónica hasta el nivel de la administración pública local debe considerarse un importante instrumento político porque:

- reduce costes en las empresas y la administración pública;
- agiliza el proceso de contratación pública, en especial si se eligen instrumentos de la contratación pública electrónica como la subasta electrónica y los sistemas dinámicos de adquisición, que permiten una toma de decisiones más rápida;
- aporta más transparencia y reduce los casos de prevaricación, tanto reales como supuestos, en la contratación pública;
- es un instrumento que acerca más la sociedad de la información.

1.3 El CESE considera que la revisión del marco de la contratación pública electrónica no puede estar separada de la revisión del marco legal de la contratación pública. La contratación pública electrónica es un canal que permite desarrollar la

política de contratación pública de forma más eficiente, efectiva y económica. El CESE llega a la conclusión de que es importante adoptar un enfoque conjunto y cohesionado.

1.4 El CESE reconoce que la puesta en marcha de la contratación pública electrónica en todos los Estados miembros no ha cumplido las expectativas que se recogían en el Plan de Acción de 2004. En todo caso, el CESE reconoce que existen ejemplos de mejores prácticas: una de ellas es el enfoque global para la implantación de la contratación pública electrónica adoptado por Portugal, que merece un reconocimiento.

1.5 El CESE llega a la conclusión de que el enfoque de múltiples opciones en virtud del cual cada Estado miembro adoptó su propio calendario para la aplicación de la contratación pública electrónica no logró los resultados esperados, sino que supuso un distanciamiento mayor del objetivo deseado de llegar a un sistema unificado aceptado por todos. El CESE considera que ahora es de la máxima importancia que la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios Financieros y la Dirección General de Sociedad de la Información, asuma un liderazgo fuerte y efectivo (similar al que tuvo para la Agenda Digital para Europa) con vistas a lograr un marco de la contratación pública electrónica integrado, interoperable y normalizado respecto de las empresas y la tecnología en todos los Estados miembros. Ello garantizaría que no se vea afectada la actividad de ningún Estado miembro que ponga en mayor peligro la consecución del objetivo contemplado, al tiempo que se lleva a cabo efectivamente una acción que facilite el proceso de aplicación de un enfoque de cohesión aprobado a lo largo de un período acordado. No obstante, el CESE desea recalcar la importancia de dotar a la contratación pública electrónica de unos marcos equilibrados y adecuados en sectores específicos y, en particular, en el ámbito de la economía social y en el sector de los servicios públicos, ya que es frecuente que los servicios que se contratan en dichos sectores sean complejos y revistan un valor específico único que debe tenerse también en cuenta en un procedimiento de contratación pública electrónica.

1.6 El CESE recomienda la creación de un mecanismo de seguimiento de la aplicación para evaluar los progresos, los obstáculos y la acción correctiva con vistas a la introducción de la contratación electrónica en los Estados miembros.

1.7 El CESE agrega que la Comisión Europea, en su labor como administradora de la implantación de la contratación pública electrónica, debería alentar a los Estados miembros a buscar soluciones innovadoras para superar los problemas que plantean los procedimientos de las empresas y el idioma.

1.8 La Comisión, además de asumir un papel de líder, debería servir de ejemplo y adoptar la contratación pública electrónica en todas sus instituciones.

1.9 El CESE subraya la importancia de la contratación pública electrónica como vehículo para fomentar el comercio paneuropeo en el mercado interior tanto para las pequeñas y medianas empresas (pymes) como para las microempresas. El CESE subraya que los procesos y la tecnología de las empresas deberían fomentar el comercio en el mercado interior, en vez de suponer una barrera deliberada al comercio.

1.10 El CESE subraya que las pymes y las microempresas son la columna vertebral del espíritu empresarial de la UE. Es imprescindible que el trabajo resultante de la revisión de los marcos respectivos de la contratación pública y la contratación pública electrónica se oriente a explotar la capacidad de las pymes y las microempresas en un entorno de contratación pública electrónica. El CESE recomienda que:

- todas las convocatorias de contratación pública en los Estados miembros –tanto por encima como por debajo del umbral– se publiquen en el portal de la entidad adjudicadora nacional;
- las pymes reciban asistencia mediante iniciativas directas para la creación de capacidades, la creación de centros de asistencia para facilitar la contratación electrónica por parte de entidades adjudicadores nacionales o regionales u órganos constituidos que representen a las pymes a través de fondos nacionales y europeos, a fin de garantizar que las pymes y las microempresas aceptan y aprovechan la contratación pública electrónica.

1.11 El CESE recomienda que la arquitectura de la contratación pública electrónica sea interoperable y esté basada en normas abiertas y en programas de fuente abierta.

## 2. Introducción

2.1 El 18 de octubre de 2010 la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE<sup>(1)</sup>, al que acompañaba un documento de trabajo de la Comisión que contenía una evaluación del Plan de Acción para la contratación pública electrónica<sup>(2)</sup>.

2.2 El Libro Verde representa un primer paso hacia el establecimiento de una infraestructura de contratación pública electrónica interconectada, como parte de la Agenda Digital de la

Comisión. En él se repasan los éxitos y los problemas relacionados con la implantación de la contratación pública electrónica en los Estados miembros y se plantean preguntas políticas sobre la calibración de la acción de la Comunidad para que las administraciones nacionales, regionales y locales apoyen la utilización de la contratación pública electrónica.

2.3 En 2005 los ministros de la UE establecieron el objetivo de que en 2010 el 50 % como mínimo de la contratación pública se realizase por medios electrónicos. Sin embargo, según la Comisión, menos del 5 % del presupuesto de los Estados miembros destinado a la contratación se adjudica a través de la contratación pública electrónica.

2.4 Al Libro Verde sobre la contratación pública electrónica siguió la publicación, el 27 de enero, del «Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente»<sup>(3)</sup>. El Comité está centrado actualmente en esta cuestión particular, así como en la facturación electrónica, y aprobará tres dictámenes interrelacionados.

### 3. Respuesta del Comité Económico y Social Europeo a las preguntas políticas que se plantean en el Libro Verde

Esta es la respuesta del CESE a las preguntas políticas que se plantean en el Libro Verde.

#### 3.1 Pregunta 1. El CESE clasifica los retos que se enumeran en el Libro Verde del modo siguiente:

3.1.1 La contratación pública resulta controvertida a veces y el resultado son acusaciones de corrupción y prevaricación; además, dado que la contratación pública electrónica es un nuevo proceso administrativo, algunas entidades han podido dudar en adoptarlo. Si bien la falta de voluntad política puede ser uno de los motivos, con toda probabilidad existen también otros factores subyacentes, como los niveles de uso informático en los distintos Estados miembros y la complejidad a la que deben hacer frente determinados sectores a la hora de llevar a la práctica la contratación pública electrónica.

3.1.2 El CESE llega a la conclusión de que, donde sí se introdujo la contratación pública electrónica, en ocasiones las entidades adjudicadoras exigieron unos requisitos técnicos más onerosos que no estaban presentes en el proceso tradicional.

Por ejemplo, a veces el acceso a los portales de contratación pública electrónica exigía una avanzada firma electrónica (una firma con certificación digital) para poder acceder a las publicaciones de anuncios de licitación, descargar los correspondientes documentos, etc.

3.1.3 El enfoque adoptado permite a los Estados miembros crear su propia y exclusiva plataforma de TIC para la contratación pública electrónica.

<sup>(1)</sup> COM(2010) 571 final - Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE - Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente (Véase la página 113 del presente Diario Oficial).

<sup>(2)</sup> SEC(2010) 1214 final.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1214 final.

La interoperabilidad entre entidades, y no digamos entre Estados miembros, solo puede conseguirse si se fijan y respetan unas normas, algo que no ocurrió, puesto que cada Estado miembro adoptó su propio mecanismo de autenticación.

El panorama está dominado por un planteamiento fragmentado entre los Estados miembros. Esto dificulta el reconocimiento de las **soluciones electrónicas nacionales en todos los Estados miembros**. Los Estados miembros deberían guiarse por unas directrices y normas al respecto elaboradas por el grupo de trabajo de la Comisión Europea sobre interoperabilidad.

### 3.1.4 Una red de contratación pública electrónica exige un **enfoque normalizado** en lo relativo a la arquitectura de las TIC<sup>(4)</sup> y en lo relativo a los procesos empresariales<sup>(5)</sup>.

Los Estados miembros aplican distintos procesos empresariales en el marco de la contratación tradicional. Es preciso normalizar los procesos empresariales.

3.1.5 Echando la vista atrás, el CESE llega a la conclusión de que la decisión de la Dirección General de Mercado Interior y Servicios Financieros y de la Dirección General de la Sociedad de la Información de tolerar una **transición de varias velocidades** a la contratación pública electrónica ha dado como resultado la multiplicidad de enfoques a escala regional y local en los Estados miembros.

Si se considera objetivo estratégico la puesta en marcha de la contratación pública electrónica a nivel nacional y transfronterizo, el CESE recomienda a la Comisión Europea dar más prioridad a esa puesta en marcha y contar con el respaldo de un mecanismo de supervisión más sólido y efectivo, basado en medidas preventivas y correctivas, igual que ocurre en otros ámbitos políticos de la administración electrónica.

## 3.2 Pregunta 2.

El CESE reconoce los siguientes retos:

3.2.1 Liderazgo político y administrativo para la implantación de la contratación pública electrónica. Aunque ya se ha mencionado más arriba, el CESE lo considera una dificultad específica.

Las evaluaciones comparativas llevadas a cabo por la UE respecto del grado de preparación de la contratación pública electrónica señalan que la mayoría de los Estados miembros adoptó un liderazgo energético para situarse a la vanguardia de los servicios de la administración electrónica. El interés se dirige, fundamentalmente, a los servicios G2C (gobierno-ciudadanos) y los servicios G2B tradicionales (gobierno-empresas).

<sup>(4)</sup> La arquitectura de las TIC es un proyecto encaminado ya sea a definir sistemática y definitivamente el marco actual de referencia de las TIC o un nuevo marco con vistas a lograr resultados óptimos basados en la eficiencia, las normas, la capacidad de conversión a escala, la interoperabilidad, la coherencia, la apertura del entorno, etc.

<sup>(5)</sup> Por ejemplo, algunos poderes adjudicadores imponen procedimientos especialmente engorrosos tales como suministrar traducciones autorizadas, certificadas y con apostilla.

Una utilización relativa de la contratación pública electrónica del 5 % en la UE –que es un servicio G2B– indica la ausencia de una actividad G2B innovadora –excepto en países como Portugal–, incluso cuando la bibliografía demuestra que la implantación de este canal produce ahorros, más transparencia, etc. Por ejemplo, un estudio portugués comparaba las mejores ofertas de obra pública para 50 hospitales públicos en 2009 utilizando los métodos de la contratación tradicional y en 2010 utilizando los de la contratación electrónica. El estudio demuestra que en 2010 se logró una reducción de los costes del 18 % gracias a la mayor competitividad que genera la contratación pública electrónica. El Libro Verde destaca ejemplos de ahorros que van del 10 % al 45 % en proyectos valorados en miles de millones de euros. Se ahorran centenares de millones que podrían utilizarse para ofrecer más servicios a la comunidad<sup>(6)</sup>.

El CESE añade que en una iniciativa estratégica de estas características la Comisión Europea debería haber encabezado la contratación pública electrónica mediante la creación de una plataforma al respecto para todas las direcciones y agencias de la Comisión al llegar a su término el Plan de Acción sobre contratación pública electrónica.

### 3.2.2 Hacia un entorno técnico interoperable. Este punto se trata en el apartado 3.1.

Hoy no puede tomarse la decisión de normalizar el mecanismo de autenticación hasta un nivel adecuado de seguridad sin tener en cuenta la inversión realizada por los Estados miembros en mecanismos de autenticación a nivel nacional o de servicios.

Los Estados miembros ya han invertido en sistemas de contratación pública electrónica parciales o completos (por ejemplo, Portugal) que pueden conectarse a mecanismos de autenticación nacionales o de las entidades adjudicadoras.

Dadas las circunstancias, el CESE recomienda que todo intento de adaptación de los Estados miembros a un mecanismo de autenticación normalizado en la UE se base en el principio de que el mecanismo elegido esté diseñado de forma que refleje el nivel de riesgos que deben afrontarse en la cadena de valor de la contratación pública electrónica.

## 3.3 Pregunta 3.

El CESE está de acuerdo en que debe incentivarse a la administración pública nacional y las entidades adjudicadoras para que introduzcan un marco para la contratación pública electrónica. Sin embargo, el CESE insiste en que no debería mantenerse la estrategia de varias velocidades adoptada por la Comisión Europea. El CESE opina que la experiencia desde 2005 y los escasos resultados logrados a falta de un mecanismo eficaz de seguimiento deberían llevar a la Comisión a ponerse de acuerdo con los Estados miembros sobre la puesta en práctica de las estrategias acordadas sobre contratación pública electrónica. No obstante, el CESE destaca que los Estados miembros han de seguir diseñando marcos equilibrados y adecuados en sectores específicos, más concretamente en la economía social y en el sector de los servicios sociales, ya que es frecuente que los

<sup>(6)</sup> Encontrará otros ejemplos en la página 5 del Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, SEC(2010) 1214, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_es.pdf).

servicios que se contratan en dichos sectores sean complejos y revistan un valor específico único que debe tenerse también en cuenta en un procedimiento de contratación pública electrónica.

Por lo que se refiere a los incentivos encaminados a animar a las empresas a utilizar la contratación pública electrónica, el CESE plantea las siguientes cuestiones:

- a) La aceptación de los servicios de la administración electrónica, incluida la contratación pública electrónica, depende de su facilidad de uso. La utilización innecesaria de tecnologías complejas, como PKI (infraestructura de clave pública), aleja a las organizaciones de la aceptación y el uso. El diseño del marco para la contratación pública electrónica en la UE debe evitar un exceso innecesario de ingeniería tecnológica.
- b) Las pymes son el eje empresarial de la empresa de la UE. La Comisión y los Estados miembros no deben dar por supuesto que las pymes tienen la misma capacidad, los mismos recursos y el mismo acceso a la tecnología que las grandes empresas.

Por lo que se refiere al apartado b) anterior, el CESE recomienda a la Comisión financiar en los Estados miembros iniciativas dirigidas a:

- garantizar el acceso a una tecnología que podría facilitarse a través de nodos tecnológicos facilitados por las autoridades competentes responsables de la política empresarial o por órganos constituidos que representen a las pymes;
- acometer iniciativas para crear conocimiento y capacidad dirigidas a las pymes, con el respaldo de unos servicios de asesoramiento facilitados por órganos constituidos responsables de las pymes a través de incentivos nacionales y de la UE;
- utilizar la contratación pública electrónica y la formación en capacidades, incluida la provisión de instrumentos de formación como la basada en los ordenadores, mediante la creación de centros de asistencia para facilitar la contratación pública.

#### 3.4 Pregunta 4.

Las entidades adjudicadoras son entidades gubernamentales y están sujetas a la política del gobierno. Los Estados miembros deberían facilitar la oportuna dirección a sus respectivas entidades adjudicadoras para diseñar e introducir la contratación pública electrónica. Esto puede exigir que los Estados miembros empleen estrategias para la puesta en marcha de la contratación pública electrónica en sus estrategias de TIC nacionales y empresariales respectivamente, estableciendo hitos graduales que deberán alcanzarse en un plazo determinado <sup>(7)</sup>.

La cuestión es si la contratación pública electrónica debería ser el único canal para participar en la contratación pública. El CESE cree que, en la medida de lo posible, los Estados miembros deberían convertir la contratación pública electrónica en el

<sup>(7)</sup> Existen ejemplos de mejores prácticas en la UE, en particular, en Italia, Portugal, Dinamarca, Austria y el Reino Unido.

canal principal para la contratación pública, siempre sujeto, sin embargo, a un diseño inteligente que refleje las necesidades particulares de determinados sectores. Esto es especialmente relevante en el caso de los servicios sociales, que implican una especial complejidad en relación con la contratación pública. La contratación pública electrónica de estos servicios debe tener como punto de partida el necesario respeto de sus especificidades.

En este sentido, las estrategias para introducir la contratación pública electrónica deberían complementarse también con la creación de capacidades y la actualización de aptitudes de los funcionarios de las entidades públicas, así como de centros de asistencia para facilitar la contratación pública, a los que puedan acceder fácilmente las pymes.

#### 3.5 Pregunta 5.

La realización de subastas electrónicas demuestra que los procedimientos electrónicos para ciertas contrataciones públicas ya se recogen en las Directivas 2004/17 y 2004/18, en caso de que se seleccionen estos instrumentos.

El CESE está a favor de un instrumento de contratación pública, como la subasta electrónica, que por su propia naturaleza exige un marco de contratación pública electrónica, sujeto, no obstante, a la creación de un marco de asistencia a las pymes, como se menciona en el punto 3.3 anterior, que únicamente se utilizaría cuando resultara conveniente.

Nunca se insistirá demasiado en la necesidad de abordar la creación de capacidades para establecer el marco de asistencia necesario, pues este garantizará la igualdad de condiciones en el comercio electrónico entre las pymes y las ONG por un lado y las grandes empresas por otro.

El CESE recalca el peligro de la brecha digital, pues creará competencia desleal, ya que las pymes estarán en desventaja a la hora de participar en la contratación pública a causa de una barrera tecnológica.

#### 3.6 Pregunta 6.

El CESE cree que la contratación pública debe canalizarse fundamentalmente a través de la contratación pública electrónica, con la condición de que el diseño de la contratación refleje las especificidades y las complejas necesidades que caracterizan a determinados sectores, como las contrataciones de servicios de tipo B.

Sea como fuere, la igualdad de condiciones, sin embargo, solo puede garantizarse si las pymes y las ONG tienen capacidad para operar en un entorno B2G. Puede que no sea este el caso actualmente y la creación de capacidad a cargo de la Comisión Europea y los Estados miembros debería canalizarse en este sentido.

### 3.7 Pregunta 7.

Las barreras innecesarias y desproporcionadas a la participación transfronteriza por lo que se refiere a la contratación pública electrónica surgirán principalmente de los retos siguientes:

- mecanismo de autenticación,
- procesos empresariales,
- idioma,
- disposición a abrir los mercados locales a la competencia.

El CESE sugiere que la Comisión Europea diseñe y apruebe un plan de acción concertado y completado mediante la puesta en práctica de un sistema de seguimiento para garantizar que se salvan dichos obstáculos.

### 3.8 Pregunta 8.

Retirar la notificación visible de licitaciones por debajo de los umbrales del marco de la contratación pública electrónica limitaría la participación transfronteriza en un mercado interior de la contratación pública electrónica orientado fundamentalmente a la gran empresa.

Cabe destacar que la visibilidad de las oportunidades de contratación pública por debajo de los umbrales en todo el Mercado Único es importante para las pymes y las microempresas, puesto que con demasiada frecuencia las especificaciones que se establecen en tales licitaciones corresponden a la cualificación y a la capacidad organizativa y financiera de tal empresa. Por consiguiente, la participación en el comercio transfronterizo mediante la contratación pública por debajo de los umbrales por parte de las pymes y las microempresas reforzará el Mercado Único.

Dado que el marco de la contratación pública electrónica está constituido por varios pasos que van desde la notificación electrónica hasta la facturación electrónica, el CESE recomienda que la política de contratación pública electrónica de la UE establezca que todas las licitaciones, por encima y por debajo de los umbrales, estén almacenadas de forma visible en un portal central que abarque tanto la esfera del Mercado Único como el ámbito nacional, respaldado por un servicio de notificación electrónica.

### 3.9 Pregunta 9.

El CESE cree que el marco legislativo para la contratación pública electrónica es exhaustivo. El fracaso surge de la falta de voluntad de aplicarlo.

### 3.10 Pregunta 10.

Demasiado a menudo las soluciones están guiadas por la arquitectura técnica, no por los procesos empresariales. El nivel de seguridad aplicado debería reflejar el grado de riesgo existente y la inversión en el marco de seguridad adoptado debería soportarse con el mencionado riesgo.

El sesgo de seguridad adoptado en el diseño del mecanismo de autenticación de la contratación pública electrónica está basado en las firmas electrónicas avanzadas. La firma electrónica avanzada, no obstante, es difícil de conseguir, en cuanto a la configuración, el coste de los certificados digitales, etc.

Se plantea una pregunta: ¿debería la contratación pública electrónica estar vinculada de facto a un mecanismo de autenticación de la firma electrónica avanzada?

El CESE considera que debería haber más debate sobre los riesgos para la contratación pública electrónica en la Comisión y los Estados miembros antes de tomar la decisión de que el mecanismo de autenticación para la contratación pública electrónica esté vinculado a las firmas electrónicas avanzadas.

Es pertinente señalar que una tarjeta de débito o de crédito, que si se pierde o la roban hace que la persona esté expuesta al riesgo financiero, está sometida a un número de identificación personal de cuatro cifras. El CESE plantea las siguientes preguntas:

- ¿Necesitan todas las fases de la cadena de valor de la contratación pública electrónica autenticación de firma electrónica avanzada? ¿Es necesario este nivel de seguridad para entrar en el portal, ver la información sobre licitaciones y activar los servicios electrónicos o móviles como la notificación y otros servicios necesarios?
- Si no es necesario, ¿debería tener dos niveles el mecanismo de autenticación (un registro simple para aquellos procesos de la cadena de valor que son de dominio público según el proceso empresarial tradicional y un nivel de autenticación superior para la presentación de una oferta o para la participación en una subasta electrónica)?
- Si se adopta un mecanismo de autenticación de dos niveles, ¿se deduce que el nivel de autenticación más alto esté basado en una firma electrónica avanzada o debería adoptarse un mecanismo de autenticación menos complejo pero seguro?
- ¿Debería basarse el mecanismo de autenticación en una contraseña alfanumérica segura y un número de identificación personal numérico seguro, o debería incluir todo ello y, además, una contraseña única generada por un dispositivo similar al que permite acceder a la banca electrónica?

El CESE opina que, aunque debe haber un mecanismo seguro por lo que se refiere a la contratación pública electrónica, la solución debe ser proporcional al riesgo y lo menos compleja de implantar que sea posible.

En caso de que la decisión sea que los certificados cualificados avanzados deberían ser el mejor modelo de seguridad para la contratación pública electrónica, el CESE propone que el trabajo en este sentido se base en el Expediente Virtual de la Empresa que está realizando la Contratación Pública Paneuropea en Línea (PEPPOL, Pan-European Public Procurement Online<sup>(8)</sup>).

<sup>(8)</sup> <http://www.peppol.eu/>

El CESE reconoce que la Directiva actual establece que los equivalentes a certificados deberían ser reconocidos por las entidades adjudicadoras. El hecho es que en la práctica a menudo es difícil encontrar equivalentes y algunos Estados miembros exigen procedimientos tediosos, como suministrar traducciones autorizadas, certificadas, con apostilla o requerir originales solo. Esto es engorroso y caro, no solo para las empresas sino también para las entidades adjudicadoras.

### 3.11 Pregunta 11.

En cuanto a los idiomas, existen barreras reales. No puede existir un marco para la contratación pública electrónica en la UE sin la capacidad para comunicar una licitación emitida en los 27 Estados miembros. Por otra parte, la traducción de un documento de una licitación por parte de una entidad adjudicadora nacional a las lenguas oficiales e la UE, por no hablar de todas las lenguas de los 27 Estados miembros, para hacer que la licitación sea accesible a empresas de todos los Estados miembros es compleja, costosa y empantanaría la contratación pública.

Es importante que las empresas o los particulares que deseen licitar sepan qué licitaciones existen, y esta información debería ofrecerse sin barreras de idioma. Después correspondería a la empresa solicitante (grande, pequeña, mediana o microempresa) buscar más información a través de los centros de asistencia facilitadores, como se propone en este dictamen, y decidir si incurrir en más gastos para traducciones más detalladas que vayan más allá de lo que puede conseguirse utilizando los instrumentos lingüísticos propuestos.

Una posible solución podría ser que la Comisión desarrollara una herramienta para la traducción de contrataciones en línea específicamente diseñada y adaptada al lenguaje técnico de los documentos de las licitaciones, es decir, prestando especial atención a cómo traducir correctamente palabras técnicas como «podría», «obligatorio», etc., sin matices que pudieran dar lugar a malas interpretaciones.

En cualquier caso, únicamente debería recurrirse a un instrumento de estas características en procedimientos simples de contratación y con claras garantías de que el resultado no comportará un aumento de las cargas administrativas, sin ventajas reales ni para la administración adjudicadora ni para el licitador.

### 3.12 Pregunta 12.

El CESE recomienda que la Comisión influya en los Estados miembros para que construyan marcos de contratación pública electrónica basados en normas abiertas.

El CESE recomienda a la Comisión animar a los Estados miembros a utilizar la solución abierta e-Prior que la Comisión ha puesto a disposición como componentes de fuente abierta y gratuita para la integración de cualquier solución para la contratación pública electrónica que esté en fase de diseño.

### 3.13 Pregunta 13.

El CESE recomienda que la Comisión fomente e incremente la provisión de soluciones de fuente abierta para la integración en sistemas de contratación pública electrónica existentes o en desarrollo.

### 3.14 Pregunta 14.

El CESE está de acuerdo en que la Comisión Europea debería seguir desarrollando su serie de aplicaciones, como las soluciones de e-Prior y ponerlas a disposición de los Estados miembros para que las usen.

### 3.15 Pregunta 15.

Como se ha señalado, la Comisión Europea y los Estados miembros deben acometer iniciativas para la creación de capacidades que ayuden a las pymes a prepararse para el comercio electrónico B2G. El problema del idioma es un obstáculo que las pymes tendrán muchas más dificultades en superar si quieren participar en la contratación pública electrónica dentro de la UE.

Bruselas, 13 de julio 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 — Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica»**

COM(2010) 712 final

(2011/C 318/17)

Ponente: IOZIA

El 2 de diciembre 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 — Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica»

COM(2010) 712 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 119 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya y valora positivamente la propuesta de la Comisión y declara que comparte el contenido de la Comunicación, que se inscribe en el marco de la agenda digital para Europa. La modernización de los instrumentos que regulan las relaciones económicas y la innovación tecnológica, amén de constituir un ahorro sumamente importante, contribuyen a difundir la innovación y a alcanzar los objetivos que se ha fijado la Estrategia Europa 2020.

1.2 La realización de la agenda digital será un motor fundamental para reactivar el mercado interior como factor de desarrollo social y económico sostenible.

1.3 El CESE insiste en la necesidad de que se tengan particularmente en cuenta los beneficios que podrán derivarse de la generalización de la facturación electrónica. Estos beneficios deberán distribuirse equitativamente entre todas las categorías de empresas, pero en particular, entre las pymes. Habrá que prestar una atención especial a sus necesidades específicas de alfabetización digital y contención de los costes de acceso a las plataformas digitales y a los programas de gestión.

1.4 El CESE pide a la Comisión que se esfuerce por acelerar en la medida de lo posible la tramitación de la nueva legislación sobre la firma electrónica y se pregunta si no sería preciso adoptar un reglamento en vez de una directiva para evitar transacciones divergentes y problemáticas que seguirán perpetuando las diferencias entre las normativas en este ámbito.

La reforma del sistema de imposición indirecta del IVA ya tiene en cuenta la equiparación de las facturas en papel con las facturas electrónicas a efectos de la conservación de los asientos contables y las facturas. Las administraciones fiscales de los Estados miembros deberían unificar lo antes posible su legislación de conformidad con estas disposiciones.

1.5 Por lo que se refiere a las pymes, el CESE recomienda que se salvaguarden sus intereses en materia de pago del IVA,

que debería ser simultáneo al pago de la factura electrónica en vez de vincularse a una fecha determinada posterior a la emisión de la factura. El nuevo sistema deberá sopesar debidamente los problemas que podrían planteárseles a las pymes, sobre todo en la gestión del efectivo de la empresa.

1.6 El CESE apoya la adopción generalizada de la facturación electrónica, llevada a cabo con celeridad, pero insiste en que debe seguir siendo un régimen opcional y, aunque valora positivamente los objetivos, considera que no existen las condiciones para imponer una adopción obligatoria de un sistema de estas características.

1.7 El CESE recomienda a la Comisión que las medidas legislativas necesarias para la realización del objetivo propuesto sean elaboradas con prudencia y atención a fin de no crear problemas innecesarios y onerosos para las empresas y los consumidores.

1.8 La coexistencia de dos sistemas con el mismo valor legal —la facturación electrónica y la facturación en papel— debería permitir a todas las partes interesadas escoger el modelo más adecuado para sus necesidades concretas.

1.9 El CESE invita a la Comisión a que adopte normas internacionales para la facturación electrónica. La normalización y la interoperabilidad de los sistemas son factores esenciales para la difusión y el éxito de la facturación electrónica, ya que permiten el desarrollo del mercado interior y la posibilidad de ampliar el número de operadores en el mercado.

En cambio, en la actualidad nos hallamos frente a un mercado fragmentado y cerrado a la comunicación interna, que impide de hecho el desarrollo de este instrumento tan útil a nivel transfronterizo.

1.10 Debería generalizarse el proyecto piloto Peppol a fin de conectar de manera permanente las zonas en que la facturación electrónica es ya una realidad. Debería prestarse más atención a las necesidades de las pymes.

1.11 En la Comunicación no se realiza un análisis de las exigencias e intereses de los consumidores, pese a que también ellos son destinatarios de las facturas electrónicas. Únicamente aquellos que tengan una experiencia adecuada en la utilización de las tecnologías informáticas podrán disfrutar de las ventajas de recibir una factura electrónica.

1.12 Las perspectivas que abre la difusión de este instrumento deberían materializarse en la posibilidad de completar un ciclo virtuoso: visionado del catálogo electrónico, selección y orden de compra, envío de la mercancía, emisión de la factura y pago con transferencia simultánea del importe pagadero a la administración financiera con cálculo automático del tipo de IVA aplicable en función de la clase de mercancía y de los operadores.

1.13 La aceleración de estos procedimientos dará lugar a un ahorro considerable de tiempo, permitirá pagos más puntuales y reducirá el fenómeno de las facturas falsas.

1.14 Los proyectos financiados por la UE en el ámbito del negocio electrónico (*e-business*) deberían incluir el requisito obligatorio de que en una proporción determinada de todos los proyectos piloto participen también pequeñas y medianas empresas. Ello contribuiría a centrar la atención en las necesidades de las pymes, ya desde las primeras fases de estas iniciativas, y sobre todo podría influir en el desarrollo de tecnologías innovadoras para las pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, en el proyecto Peppol).

1.15 La Comisión Europea debería hacer más hincapié en la necesidad de que las administraciones públicas nacionales adopten el principio de igualdad de trato entre las facturas de papel y las electrónicas, eliminando los obstáculos que entorpecen el comercio transfronterizo. En particular, habría que suprimir la obligación de utilizar soluciones tecnológicas específicas (entre ellas, la firma electrónica) que no son necesarias para las facturas en papel y eliminar, si se respetan todos los requisitos en vigor, la obligación que existe en algunos Estados miembros de imprimir las facturas electrónicas para los controles fiscales.

1.16 Podrán crearse incentivos para las pymes en cooperación con las autoridades públicas locales y mediante programas específicos. También debería sopesarse la posibilidad de que participe la DG Regio.

1.17 El CESE valora positivamente la constitución del foro europeo de facturación electrónica y se declara dispuesto a participar en sus actividades.

## 2. Introducción

2.1 La factura es un documento fundamental que se intercambia entre operadores comerciales y entre estos y los consumidores finales. Además de servir primordialmente para que el vendedor solicite al comprador el pago por los bienes cedidos o los servicios prestados, la factura es un documento contable importante y puede tener repercusiones legales para ambos socios comerciales; de hecho, se trata de un documento contractual en las relaciones entre las empresas y los consumidores. En algunos países la factura es un documento fundamental para las declaraciones fiscales y los reembolsos y para completar declaraciones de importación y exportación.

2.2 Las partes implicadas son el comprador y el vendedor. En algunas circunstancias el emisor y el receptor pueden ser terceras partes, como en el caso de un transportista o un operador de servicios logísticos.

2.3 La facturación electrónica es el proceso automatizado de emisión, envío, recepción y elaboración de los datos de la factura por vía electrónica. La facturación electrónica forma parte de una intrincada red de procesos empresariales y de procedimientos designados habitualmente como el ciclo de pedido a cobro –desde el punto de vista del proveedor– y como ciclo de adquisición de bienes y pago, desde el punto de vista del comprador.

2.4 Entre las siete iniciativas «emblemáticas» promovidas por la Unión Europea para hacer avanzar la Estrategia Europa 2020, «Una agenda digital para Europa» está pensada para apoyar, mediante una adaptación de la normativa, el desarrollo de las tecnologías informáticas concebidas, entre otras cosas, para la simplificación y la reducción de las cargas con objeto de lograr la realización del mercado interior. Se adoptarán más de cien iniciativas y más de treinta medidas legislativas para alcanzar en los próximos diez años los trece objetivos estratégicos fundamentales.

2.5 La Comunicación de la Comisión, publicada después de cinco años de preparación y detenidas consultas, se centra en un sector muy importante de la agenda, la facturación electrónica, y se fija como objetivo que este tipo de facturación sea el método prevalente de facturación a más tardar en 2020. Se estima que actualmente solo el 5 % del total de facturas intercambiadas anualmente entre empresas son electrónicas.

2.6 La Comisión calcula que las facturas electrónicas podrían generar un ahorro aproximado de 240 000 millones de euros en un periodo de seis años<sup>(1)</sup>. La Asociación Europea de Financieros y Tesoreros de Empresa ha llegado a resultados análogos y ha señalado que las empresas podrían ahorrarse hasta el 80 % de los gastos de funcionamiento si los datos de la factura se elaboraran de forma automática, eliminando el consumo de papel y reduciendo considerablemente el trabajo administrativo. El desarrollo de la zona única de pagos en euros (SEPA) permitirá conjugar la facturación con los pagos, haciendo posible así la integración de los sistemas y la posibilidad de establecer «sistemas europeos de facturación electrónica interoperables».

2.7 Las prioridades determinadas son las siguientes:

- «garantizar la seguridad jurídica y condiciones técnicas claras para la facturación electrónica, de cara a facilitar su adopción generalizada;
- alejar y favorecer el desarrollo de soluciones de facturación electrónica abiertas e interoperables basadas en una norma técnica común, prestando especial atención a las necesidades de la PYME;
- respaldar el uso de la facturación electrónica mediante el establecimiento de estructuras organizativas, tales como foros nacionales de facturación electrónica y un foro europeo multilateral».

(1) SEPA potential benefits at stake, Capgemini, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/payments/docs/sepa/sepa-capgemini\\_study-final\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/sepa/sepa-capgemini_study-final_report_en.pdf).

### 3. Observaciones y recomendaciones del CESE

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es un firme partidario de la iniciativa emblemática «Una agenda digital para Europa» y se congratula de la iniciativa de la Comisión. En varios dictámenes anteriores<sup>(2)</sup>, el CESE ha apoyado la adopción de programas e iniciativas legislativas destinadas a fomentar el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

3.2 En Europa el volumen de las facturas y las cuentas asciende a más de 30 000 millones. En 2011, de los 3 000 millones de cuentas y facturas que serán enviadas por correo electrónico sólo una parte consistirá en facturas electrónicas. Más de 4,5 millones de empresas y más de 75 millones de consumidores ya utilizan este sistema. Los principales operadores del sector que prestan sus servicios en el ámbito de la facturación electrónica han duplicado su volumen de negocio en el espacio de pocos meses.

3.3 Según los cálculos efectuados por un grupo de expertos por encargo de la Comisión, el ahorro por factura puede equivaler a varios euros para el emisor del documento contable. Los envíos electrónicos y automáticos pueden generar ahorros de entre un 60 % y un 80 % en comparación con los métodos tradicionales basados en el papel. Generalmente, esto significa que es posible reducir entre el 1 % y el 2 % de los costes administrativos. El rendimiento económico de una inversión en un proyecto de facturación electrónica es positivo después de solo seis meses, según estimaciones de expertos del sector<sup>(3)</sup>.

3.4 En su Comunicación la Comisión expresa el deseo de que la facturación electrónica se convierta en el método de facturación prevalente, pero no indica por qué es necesario tanto tiempo. El CESE, por su parte, considera que deben hacerse todos los esfuerzos necesarios para acelerar en la medida de lo posible la consecución de este objetivo.

3.5 El CESE subraya y valora positivamente la importante contribución que el desarrollo de la facturación electrónica puede representar en términos de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub> gracias a la reducción de la energía necesaria para el transporte y al menor consumo de papel.

3.6 El CESE coincide también en considerar muy importante la prioridad que se da a las pymes y a la información facilitada por ellas en la investigación llevada a cabo por el grupo de expertos al que la Comisión encargó esta tarea.

<sup>(2)</sup> «Una agenda digital para Europa», DO C 54 de 19.2.2011, p. 58; «Transformar el dividendo digital en beneficios sociales y crecimiento económico», DO C 44 de 11.2.2011, p. 178; DO C 255 de 22.9.2010, p. 116 y DO C 77 de 31.3.2009, p. 60.; «Mejora de los modelos de "asociaciones público-privadas participativas" en el despliegue de los servicios electrónicos para todos en la UE-27», DO C 48 de 15.2.2011, p. 72; DO C 255 de 22.9.2010, p. 98; DO C 128 de 18.5.2010, p. 69; DO C 317 de 23.12.2009, p. 84; DO C 218 de 11.9.2009, p. 36; DO C 175 de 28.7.2009, p. 8; DO C 175 de 28.7.2009, p. 92; DO C 175 de 28.7.2009, p. 87; DO C 77 de 31.3.2009, p. 63; DO C 224 de 30.8.2008, p. 61; DO C 224 de 30.8.2008, p. 50; DO C 97 de 28.4.2007, p. 27; DO C 97 de 28.4.2007, p. 21; DO C 325 de 30.12.2006, p. 78; DO C 318 de 23.12.2006, p. 222; DO C 110 de 9.5.2006, p. 83; DO C 123 de 25.4.2001, p. 36.

<sup>(3)</sup> <http://www.expp-summit.com/marketreport.htm>.

3.7 El CESE recomienda que se adopten todas las medidas posibles para facilitar la aparición de muchos operadores especializados, evitando de este modo que se constituyan pequeños monopolios de facto, que inevitablemente se aprovecharían de su posición dominante.

3.8 El CESE insta a la Comisión a que emprenda las iniciativas necesarias para aplicar y adoptar un modelo de datos normalizado desarrollado por el CEFAC/ONU<sup>(4)</sup>, el organismo intergubernamental subsidiario del Comité de Comercio de la Comisión Económica para Europa (CEPE/ONU) encargado de desarrollar un programa de trabajo a escala mundial para establecer una coordinación y una cooperación en el ámbito de las normas electrónicas y facilitar los intercambios entre las empresas.

3.9 El Consejo debe apoyar la adopción generalizada de las mejores prácticas que aplican algunos Estados miembros, que requieren el uso obligatorio de facturas electrónicas en los contratos públicos, ya que ello constituye un método adecuado para promover estas prácticas. El proyecto Peppol (Contratación Pública Panuropea en Línea), proyecto piloto a gran escala del Programa marco para la innovación y la competitividad (PIC) que cuenta con el apoyo de la Comisión, debería aplicarse de manera generalizada mediante la adopción y el respaldo a las normas desarrolladas y la conexión de las zonas europeas en que la contratación electrónica es ya una realidad.

3.10 El CESE acoge con satisfacción esta iniciativa, pero recomienda que se permita la entrada de otros operadores en el sector de las facturas electrónicas, abriendo de este modo el mercado a otros participantes. Actualmente existen cerca de 400 proveedores de servicios de facturación electrónica que operan principalmente en el ámbito local y ofrecen una amplia gama de productos. Por desgracia, la interoperabilidad de los sistemas dista mucho de lograrse. Es fundamental contar con normas internacionales comunes, cuya adopción recomienda el CESE, para acelerar la realización del mercado único europeo y distribuir sus beneficios entre una amplia gama de interesados, en especial las pymes, mejorando su competitividad.

3.11 Las ventajas de utilizar modelos de facturación electrónica normalizados son obvias. Hoy en día, el mercado está fragmentado y padece problemas de comunicación. El CESE apoya las iniciativas destinadas a converger hacia niveles de interoperabilidad cada vez más integrados y acoge con satisfacción que el modelo de datos CII v.2 de la UN/CEFACT (Cross-Industry Invoice) se haya tomado como base para desarrollar la norma ISO 20022 para los mensajes de facturación.

3.12 Las normas mundiales deberían siempre tener en cuenta los procedimientos de licitación correspondientes para evitar que las empresas deban automatizar el proceso de facturación por separado del de suministro o del proceso de pedido, por ejemplo. Esto podría dar lugar a disfunciones. Se debe fomentar y supervisar el desarrollo de perfiles CEN/B II para toda la cadena del suministro, dado que estos constituyen la base de los documentos electrónicos del proyecto Peppol. Debería prestarse especial atención a la progresiva adopción de la norma UBL en varios Estados miembros de la UE, sobre todo, en el sector público. Debería promoverse la adopción de normas internacionales de este tipo.

<sup>(4)</sup> Centro de Naciones Unidas para la Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT/ONU).

3.13 En el futuro, cuando se haya generalizado el sistema de la facturación electrónica, las administraciones financieras podrán beneficiarse de las indudables ventajas de la facturación electrónica, puesto que el IVA se pagará al mismo tiempo que la factura. La integración con la zona única de pagos en euros podrá aumentar la eficiencia del sistema de recaudación. A fin de evitar las consecuencias negativas para las pymes, sobre todo en la gestión del efectivo de la empresa, el CESE recomienda a la Comisión que tenga en cuenta esta problemática.

3.14 Los ahorros se generarán principalmente en la gestión de las declaraciones de impuestos y en el coste de los pagos automáticos. Por lo general, la reducción de los gastos de recaudación, control y gestión de los servicios tributarios constituye uno de los objetivos de modernización y mejora del sistema económico. La reducción de la evasión fiscal que podría resultar de la automatización del proceso de facturación contribuirá después a que en el sistema se liberen recursos que puedan reinvertirse para apoyar actividades económicas y productivas.

3.15 El CESE apoya la opción adoptada por la Comisión de proponer una revisión de la Directiva 1999/93/CE sobre la firma electrónica, con el objeto de establecer un marco legal para el reconocimiento y la interoperabilidad transfronteriza de sistemas de autenticación electrónica seguros y pide a la Comisión que inste al Consejo y al Parlamento a que adopten esta medida legislativa lo antes posible con carácter de urgencia. Las

discrepancias con respecto a la transposición de la directiva y la obligación de su utilización en diversos Estados miembros han dado lugar a problemas graves, sobre todo para las pymes, que consideran que la firma electrónica representa uno de los principales y más inútiles obstáculos para la adopción de la facturación electrónica. En cuanto al instrumento legislativo, el CESE se pregunta si no ha llegado el momento de poder contar finalmente con una legislación uniforme y adaptada a las expectativas creadas por el Acta del Mercado Único mediante la adopción de un reglamento.

3.16 Los ciudadanos europeos no perciben las oportunidades que ofrece el mercado único debido a la persistencia de barreras, obstáculos burocráticos y obligaciones administrativas. Los consumidores todavía no han visto los beneficios anunciados con tanto énfasis, por ejemplo en el sector financiero y en el sector energético, donde solo la legislación de la UE ha impuesto normas que favorecen a los consumidores (tercer paquete energético, SEPA y Directiva sobre los mercados de instrumentos financieros (MIFID), etc.)

3.17 El CESE considera que la propuesta formulada en la Comunicación de la Comisión va en la dirección correcta y pide que se aceleren progresivamente los procesos de toma de decisiones y los plazos de realización del proyecto a fin de ofrecer a los trabajadores, ciudadanos y empresas un marco legislativo armonizado, o mejor aún, reglamentado de manera uniforme.

Bruselas, 13 de julio 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 — Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios»**

COM(2011) 20 final

(2011/C 318/18)

Ponente: **Martin SIECKER**

El 27 del enero 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 — Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios, partiendo de los resultados del proceso de evaluación recíproca de la Directiva de servicios»

COM(2011) 20 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 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 134 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité respalda el deseo expresado por la Comisión de mejorar el funcionamiento del mercado único de servicios. Es evidente que los obstáculos en forma de requisitos discriminatorios, injustificados o desproporcionados deben eliminarse. El Comité se congratula también del esfuerzo de modernización de las Administraciones públicas mediante la creación de «ventanillas únicas», aunque también hay que encomiar la cooperación administrativa en cuestiones transfronterizas. No obstante, esta cooperación debe ampliarse también a ámbitos administrativos en los que está en juego el cumplimiento de las obligaciones.

1.2 El CESE considera prematuras las conclusiones de la Comisión sobre los efectos de la Directiva de servicios y el funcionamiento del sector de los servicios. La Directiva solo lleva en vigor algunos años. El hecho de que no todos los Estados miembros estén satisfechos con la Directiva y que cada uno de ellos deba aplicarla a su modo en la legislación nacional son factores que complican la situación, pero que no son tenidos en cuenta en la Comunicación. El sector de servicios es un sector de gran tamaño y complejidad dividido en muchos ramos y, por esta razón, se necesita tiempo para racionalizar el mercado interior de los servicios a través de la legislación europea.

1.3 La Directiva de servicios se puso en marcha en el marco del antiguo Tratado, en el que el interés económico era todavía la principal prioridad del mercado interior. Con el Tratado de Lisboa, el resto de los intereses no están subordinados a los económicos, sino que se les asigna la misma importancia. Es interesante examinar cómo se comportarán con el nuevo Tratado la legislación y la jurisprudencia que se elaboraron con arreglo al antiguo Tratado. En su dictamen sobre el Acta del Mercado Único, el CESE ha formulado la recomendación de evaluar la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores

en función del nuevo Tratado. Sería especialmente útil comprobar si la evaluación de las sentencias del TJE en las que se otorga primacía al mercado interior (antiguo artículo 49) también podría aportar nuevos puntos de vista.

## 2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 Aunque los servicios constituyen una fuerza económica importante en la Unión Europea, la Comisión considera que el mercado interior de servicios no arroja aún todos sus frutos. Así, en su Comunicación sobre la Estrategia Europa 2020<sup>(1)</sup> la Comisión señala que debe crearse un mercado único y abierto de servicios sobre la base de la Directiva de servicios y en su Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único»<sup>(2)</sup> subraya la necesidad de seguir desarrollando el mercado único de servicios. Ambas cosas son necesarias para ayudar a que las empresas del sector de servicios crezcan, creen más empleo y adquieran una mejor posición a escala global que les permita crear más empleo.

2.2 La adopción en diciembre de 2006 de la Directiva de servicios<sup>(3)</sup> y su posterior implementación han sido un hito en la mejora del funcionamiento del mercado único de servicios. Con ella la Comisión ha simplificado el marco normativo y gracias a ella se han eliminado cientos de requisitos injustificados o desproporcionados que existían en toda la UE.

2.3 En la Directiva de servicios se estableció un «proceso de evaluación recíproca» como instrumento de «examen inter partes». En 2010 los Estados miembros, más Islandia, Lichtenstein

<sup>(1)</sup> COM(2010) 2020 final.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 608 final.

<sup>(3)</sup> Directiva 2006/123/CE.

y Noruega, evaluaron aproximadamente 35 000 requisitos legales habitualmente impuestos a las empresas del sector de servicios. Se trataba tanto de requisitos relativos al establecimiento (tales como regímenes de autorización, restricciones territoriales o sobre la propiedad del capital) como los referentes a la prestación transfronteriza de servicios (tales como las obligaciones de registro, notificación o suscripción de un seguro).

2.4 La conclusión extraída de este proceso que más salta a la vista es que el mercado único de servicios sigue siendo, en algunos sectores, una obra inconclusa. A juicio de la Comisión, el problema más importante es que todavía no se han eliminado todos los obstáculos discriminatorios a través de la legislación y que la implementación de todas las leyes encaminadas a eliminar los obstáculos aún no ha culminado en todos Estados miembros o esta legislación no se aplica debidamente en todos los Estados miembros. Además, los Estados miembros siguen haciendo amplio uso de la posibilidad de reservar determinadas actividades de servicios para ciertos operadores.

2.5 Para hacer avanzar el mercado único de servicios, la Comisión propone una serie de medidas que deberán aplicarse durante el próximo año y medio, por ejemplo:

- un «control de eficacia» del mercado único de servicios con el objetivo de examinar la situación desde la perspectiva de los usuarios (empresas, autónomos, consumidores);
- medidas específicas destinadas a eliminar los restantes obstáculos normativos injustificados que frenan el potencial del mercado único de servicios;
- medidas específicas destinadas a lograr que el mercado único de servicios sea una realidad más palpable.

La Comisión evaluará la eficacia de los medios de recurso de que disponen los proveedores de servicios a nivel nacional en caso de que las Administraciones nacionales vulneren los derechos que les confiere el mercado único, y decidirá sobre nuevas medidas para finales de 2012.

### 3. Observaciones generales

3.1 La Comisión señala acertadamente que el mercado único de servicios no es un fin en sí mismo, sino un instrumento orientado a mejorar la vida diaria y el bienestar de las empresas y los ciudadanos europeos. Es recomendable evaluar con mayor profundidad la contribución que el mercado único de servicios puede hacer a estos objetivos horizontales. La Directiva de servicios se puso en marcha en el marco del antiguo Tratado, en el que el interés económico era todavía la principal prioridad del mercado interior. Con el Tratado de Lisboa, el resto de los intereses no están subordinados a los económicos, sino que se les asigna la misma importancia. Es interesante examinar cómo la legislación y la jurisprudencia que se elaboraron con arreglo al antiguo Tratado se comportan con el nuevo Tratado. En su dictamen sobre el Acta del Mercado Único, el CESE ha formulado la recomendación de evaluar la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores en función del nuevo Tratado. Sería muy útil comprobar si la evaluación de las sentencias del TJE en las que se otorga primacía al mercado interior (antiguo artículo 49) también podría aportar nuevos puntos de vista.

3.2 Las evaluaciones realizadas hasta la fecha están muy volcadas en la propia reglamentación y por ello tienen un carácter demasiado «tecnocrático». Así pues, por ejemplo, la reglamentación de determinadas profesiones en un Estado miembro puede

estar bien fundada y tener en cuenta la calidad de la prestación de los servicios a la que se aspira y, por tanto, ser importante para el bienestar de los ciudadanos. Cuando la reglamentación se percibe como un obstáculo para la libre prestación de servicios transfronterizos ello puede no significar que el «obstáculo» vaya a ser eliminado automáticamente. En un caso de estas características, deben pesar más los intereses de los consumidores y los trabajadores que las consideraciones relativas a las libertades económicas. Solo cuando un obstáculo se fundamente de hecho en motivos injustos y discriminatorios deberá eliminarse dicho obstáculo.

3.3 El CESE considera prematuras las conclusiones de la Comisión sobre los efectos de la Directiva de servicios y el funcionamiento del sector de los servicios. La Directiva solo lleva en vigor algunos años. El hecho de que no todos los Estados miembros estén satisfechos con la Directiva y que cada uno de ellos deba aplicarla a su modo en su legislación nacional son factores que complican la situación y que no son tenidos en cuenta en la Comunicación. El sector de servicios es un sector de gran tamaño y complejidad dividido en muchos ramos y, por ello, se necesita tiempo para racionalizar el mercado interior de los servicios a través de la legislación europea.

3.4 En el documento se habla tanto de la libertad de establecimiento como de la libre prestación de servicios transfronterizos, que son dos conceptos diferentes. Los requisitos relacionados con el establecimiento son en principio competencia nacional, pero la prestación de servicios transfronterizos debe remitirse al marco de las libertades económicas de la legislación de la UE. Son los Estados miembros los que deben encontrar un equilibrio correcto a este respecto.

3.5 Sería también recomendable formular una definición clara sobre todo aquello que pertenezca a los servicios transfronterizos y precisar cuál es su relación con las cifras que figuran en la Comunicación. La Comisión afirma que las actividades de servicios representan aproximadamente el 40 % del PIB de la UE. En otro lugar del mismo documento se señala que el sector de servicios representa aproximadamente el 70 % del PIB de la UE. Ello sugiere que más de la mitad del mercado de servicios se compone de servicios transfronterizos, afirmación sobre la que habría mucho que discutir.

3.6 Por otra parte, la Comunicación contiene además varios presupuestos que o bien no son verificables o al menos son discutibles, pero que la Comisión acepta con bastante facilidad. En el punto 5.1 la Comisión declara sus grandes expectativas sobre los resultados del «control de eficacia» que efectuará en colaboración con los Estados miembros, cuando son precisamente algunos Estados miembros los que frustran la realización plena del mercado único de servicios.

3.7 Asimismo, en el capítulo 2 la Comisión también señala que globalmente, y según estimaciones prudentes, la aplicación de la Directiva de servicios podría reportar beneficios económicos potenciales de hasta 140 000 millones de euros, lo que representa un incremento de hasta un 1,5 % del PIB de la UE. Esta cifra proviene de un estudio realizado en 2007 por la Oficina de análisis de política económica de los Países Bajos (Centraal Planbureau), poco después de la entrada en vigor de la Directiva de servicios. En aquellos momentos el nivel de las expectativas sobre los efectos de la Directiva de servicios no se había visto todavía afectado por la crisis que estallaría un poco más tarde. También en este punto estaría justificado hacer algunas matizaciones.

3.8 También hay que plantear interrogantes sobre los capítulos 3 y 4 en lo que se refiere al proceso de evaluación recíproca que se desarrolló en 2010. En su Comunicación la Comisión señala que la evaluación recíproca ha tenido un «efecto mercado único» sin precedentes, sin explicar claramente en qué ha consistido dicho efecto. Es posible que haya dado lugar a mucha actividad en determinados negociados de las administraciones nacionales, ¿pero cuál ha sido su efecto en cuanto a consecuencias concretas para el mercado único de los servicios?

3.9 La Comisión no se manifiesta con claridad sobre cuál podría ser la jerarquía entre los diferentes objetivos horizontales que la Unión Europea se ha propuesto alcanzar. La falta de claridad resulta aún más palmaria si se tiene en cuenta la competencia de los Estados miembros para adoptar reglamentaciones favorables al interés general que pueden tener efectos particularmente restrictivos. Las cuestiones relativas a esta competencia merecen ser debatidas con mayor profundidad en el seno de la sociedad, habida cuenta de la falta de apoyo público para el proyecto europeo a la que se alude en el Informe Monti.

#### **4. Observaciones particulares**

4.1 El Comité respalda el deseo expresado por la Comisión de mejorar el funcionamiento del mercado único de los servicios. Es evidente que los obstáculos en forma de requisitos discriminatorios, injustificados o desproporcionados deben eliminarse. El Comité se congratula también del esfuerzo de modernización de las Administraciones públicas mediante la creación de «ventanillas únicas», aunque también hay que encomiar la cooperación administrativa en cuestiones transfronterizas. No obstante, esta cooperación debe ampliarse también a ámbitos administrativos en los que está en juego el cumplimiento de las obligaciones<sup>(4)</sup>.

4.2 La Directiva de servicios establece que solo son obligatorias las «ventanillas únicas» electrónicas. En unos cuantos Estados miembros también se han creado «ventanillas únicas» físicas. En este caso, también se ofrece un servicio diferente, más dinámico y más amplio a los empresarios deseosos de expandir sus actividades a los mercados de otros Estados miembros. El Comité estima que este tipo de puntos de contacto deben ser fácilmente accesibles, ofrecer servicios en más lenguas que únicamente la del país y brindar además la posibilidad de registrarse electrónicamente. El CESE desearía tener más información acerca de las diferentes experiencias que los empresarios han tenido con los diversos planteamientos y pide a la Comisión que examine si estas ventanillas físicas permiten obtener mejores resultados y son más valoradas que las ventanillas electrónicas.

4.3 No cabe duda de que debe relativizarse en alguna medida la afirmación de que el sector de servicios se encuentra entre los más innovadores y dinámicos y puede contribuir significativamente a un nuevo crecimiento económico. Naturalmente, la Directiva de servicios contribuye de manera positiva e importante a la evolución del empleo en la Unión Europea y ha creado muchos empleos de calidad. Sin embargo, muchos «nuevos» puestos de trabajo en el sector de servicios son no cualificados, son repetitivos y están mal pagados. El fenómeno del número creciente de trabajadores pobres, cuya relación con estos nuevos servicios se ha puesto de manifiesto en varios estudios, no contribuye a mejorar el bienestar de los ciudadanos europeos.

<sup>(4)</sup> COM(2008) 703 final.

4.4 La libre prestación de servicios y la libre circulación de los trabajadores son cosas diferentes. Sin embargo, varias investigaciones indican que la libre prestación de servicios se utiliza regularmente como pretexto para reclutar trabajadores. Deben combatirse los servicios transfronterizos cuyo único propósito es reclutar mano de obra barata en el mercado. En el caso de la contratación transfronteriza de mano de obra, debe aplicarse íntegramente el principio del país de trabajo a fin de proteger los intereses tanto de los trabajadores como de los empresarios de buena fe y evitar la competencia desleal derivada de la utilización de falsos autónomos o la elusión por otros medios de la normativa laboral vigente a nivel nacional.

4.5 Los controles o la imposición del cumplimiento de la legislación laboral vigente en el país de trabajo no pueden ser definidos por la Unión Europea como «obstáculos» o «barreras» al funcionamiento del mercado único de los servicios mientras estas disposiciones no se utilicen para disuadir a la competencia. El control del cumplimiento de los convenios colectivos no favorece solo la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores, que deben ser respetados, sino que interesa también a los empresarios de buena fe. Esta afirmación es válida no solo para las multinacionales, sino también para las pequeñas y medianas empresas. La obligación de registro y de comunicación es necesaria para garantizar el respeto de estos derechos fundamentales y se trata de un elemento básico de las obligaciones vinculadas a la prestación de servicios transfronterizos. La mejora de la cooperación entre los Estados miembros en este ámbito es ventajosa para todas las partes interesadas y también beneficia a la prestación transfronteriza de servicios.

4.6 La Comisión Europea señala en su Comunicación que el volumen de la prestación de servicios transfronteriza en el comercio de servicios dentro de la UE sigue siendo inferior a la de los sectores de servicios nacionales. Muchos servicios son de carácter local y de alcance geográfico más reducido y son más difíciles de prestar a distancia. La Comisión examina por encima esta cuestión, pero sus observaciones no reflejan la magnitud e importancia de este aspecto. Los ejemplos que la Comisión proporciona en la Comunicación no ayudan a aclarar cuáles son sus expectativas. Parece que se trata de incidentes que se han producido en un número limitado de Estados miembros –en los que obviamente la Directiva de servicios no de ha aplicado de forma adecuada– más que de defectos fundamentales de la Directiva en sí misma.

4.7 La Comisión se centra sobre todo en la competencia, puesto que de ella se derivarían ventajas para los consumidores en lo que respecta, entre otras cosas, a las posibilidades de elección y el precio. Sin embargo, los consumidores tienen también otras necesidades en cuanto a la prestación de servicios, por ejemplo la protección, la seguridad, la calidad, la transparencia de precios, condiciones contractuales justas, información clara y comprensible y la garantía de ser reembolsados cuando los servicios prestados no son satisfactorios. También es fundamental la regulación sectorial para evitar que se socaven los derechos de los consumidores, como ha ocurrido con la liberalización del mercado de la energía y de las telecomunicaciones.

4.8 Para luchar contra el intrusismo, garantizar la calidad de la prestación de servicios y ofrecer la posibilidad de obtener un resarcimiento cuando el prestador del servicio no cumple con sus obligaciones, es importante que los profesionales acreditados de los diferentes sectores estén inscritos en un registro accesible al público. Las cualificaciones de los prestadores de servicios registrados deberán cumplir unos requisitos establecidos y su

profesionalidad deberá controlarse periódicamente. Cuando los consumidores puedan realizar una elección segura y responsable con todas estas garantías, aumentará la confianza en el mercado interior.

4.9 En el plano jurídico, la Comunicación aboga continuamente por la creación de medios de recurso para los proveedores de servicios, especialmente las pequeñas y medianas empresas. Se trata de un enfoque demasiado unilateral. Los medios de recurso establecidos en este ámbito deben servir no solo a las empresas, sino también a los consumidores y los trabajadores.

4.10 Los obstáculos en el ámbito de la legislación nacional de los Estados miembros a los que la Comisión se refiere en el punto 5.2 no pueden ni deben ser juzgados únicamente desde la perspectiva del prestador de servicios. Las reservas de actividades, el requerimiento de recursos propios y las obligaciones de aseguramiento también están justificadas por los requisitos de calidad que exige la sociedad. Además, este tipo de requisitos

están concebidos para asegurar tanto la responsabilidad legal como la posibilidad de que los consumidores y los trabajadores puedan presentar una reclamación.

4.11 Las autoridades y los organismos responsables de la supervisión y el cumplimiento denuncian regularmente el fenómeno de las «sociedades que son únicamente un apartado de correos» en el comercio transfronterizo. En este caso, el mercado único de servicios se utiliza indebidamente para eludir o evadir la legislación y la reglamentación de diferentes países. El mismo problema se plantea cuando se trabaja a gran escala con trabajadores que tienen el estatuto de autónomos cuando en realidad se trata de falsos autónomos. El Comité recomienda a la Comisión que realice una investigación para analizar más a fondo esta modalidad de falseamiento de la competencia, que perjudica sobre todo a las empresas de buena fe, tanto grandes como pequeñas, y que, de ser necesario, adopte las medidas oportunas.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE — Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente»**

COM(2011) 15 final

(2011/C 318/19)

Ponente: **Joost van IERSEL**

Coponente: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

El 27 de enero 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 el *Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE — Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*

COM(2011) 15 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 164 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## Definiciones

Directiva	Directiva 2004/18/CE – procedimientos de adjudicación de los contratos públicos
Poderes	Los poderes adjudicadores, tal como se definen en el artículo 1, apartado 9, de la Directiva a la que están sujetos
Servicios públicos	Las entidades adjudicadoras sujetas a la Directiva 2004/17/CE
Soberregulación	Un fenómeno que resulta más gravoso cuando las directivas se incorporan al Derecho nacional <sup>(1)</sup>

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el debate iniciado por la Comisión en su Libro Verde con vistas a la modernización de la política de contratación pública de la UE para que sea más eficiente en el contexto de un mercado único más operativo, innovador, ecológico y social. El Comité tiene previsto elaborar un dictamen adicional en cuanto la Comisión dé a conocer los resultados de su evaluación de los efectos de la Directiva 2004/18/CE al objeto de completar el presente dictamen a la luz de dicha evaluación.

1.2 Las directivas sobre la contratación pública <sup>(2)</sup> tienen por objeto, entre otras cosas, fomentar la calidad en la contratación pública. La última revisión general de las directivas tuvo lugar

<sup>(1)</sup> Véanse los correspondientes dictámenes del CESE, DO C 93/25 de 27.4.2007, p. 25, y DO C 24 de 31.1.2006, p. 52.

<sup>(2)</sup> Véase la Directiva «clásica» 2004/18/CE y la Directiva sobre servicios públicos 2004/17/CE. Este Dictamen se centra, en particular, en la Directiva «clásica», en lo sucesivo «la Directiva».

en 2004. El CESE insiste en que cualquier nueva revisión deberá prepararse con el mismo esmero y rigor que en 2004.

1.3 Para cualquier revisión se impone un análisis del conjunto de los efectos de la Directiva y de su aplicación en los Estados miembros, así como de la jurisprudencia del TJCE desde 2004. Asimismo, debería tenerse en cuenta el carácter relativamente reciente de la experiencia adquirida con esta Directiva en Europa.

1.4 Deberá reducirse la burocracia innecesaria para obtener mejores resultados para todos. Deberá evitarse una legislación complicada y una soberregulación generalizada en los Estados miembros como consecuencia de una aplicación incorrecta de la Directiva. La Estrategia Europa 2020 prevé un papel de supervisión más amplio para la Comisión.

1.5 El CESE hace hincapié en que siguen siendo tan válidos como siempre tanto los principios de apertura y transparencia, como la eficiencia, la seguridad jurídica, la relación entre la calidad y el precio, la competencia, el acceso de las pymes y las profesiones liberales al mercado, la proporcionalidad, el aumento de los contratos transfronterizos, la prevención de la discriminación y la corrupción, y la necesidad de profesionalidad.

1.6 El CESE subraya las repercusiones y la importancia que también tienen para la contratación pública los aspectos innovadores, medioambientales y sociales de la Estrategia Europa 2020.

1.7 A fin de consolidar el compromiso de los Estados miembros con la aplicación correcta de la Directiva e integrar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en los contratos públicos, el CESE insiste en que debería prestarse especial atención a esta cuestión que debería examinarse anualmente en el Consejo (de competitividad).

1.8 Los Estados miembros están mostrándose cada vez más interesados en el papel que está llamada a desempeñar la contratación pública en una economía inteligente. Las autoridades nacionales participan, en mayor o menor grado, en el establecimiento de los criterios medioambientales y sociales que deberá tener en cuenta el comprador. Deben tenerse en cuenta los requisitos especiales que impone la contratación pública a los servicios que no pueden describirse<sup>(3)</sup>. En el debate anual del Consejo deberían examinarse, asimismo, las mejores prácticas y la experiencia.

1.9 En el Libro Verde no se examina ni la necesidad de una profesionalidad satisfactoria ni la aversión al riesgo de las autoridades públicas, lo cual, en opinión del CESE, representa una importante laguna. La profesionalización es un aspecto fundamental a la hora de fomentar la innovación. Deberían elaborarse programas de formación para compradores en los Estados miembros. El Comité aboga por evaluaciones comparativas y el intercambio de buenas prácticas.

1.10 El comprador debe asumir plena responsabilidad por las consecuencias económicas, sociales y financieras que puedan derivarse de la definición de las características de las obras, los productos o los servicios. Esto podría exigir la presentación de una declaración firmada o una declaración de conformidad, por parte del licitador, relativa a las disposiciones legislativas nacionales pertinentes, por ejemplo, en relación con los aspectos sociales, la limitación del requisito de presentación de certificados oficiales al adjudicatario, etc.

1.11 En particular, en lo que respecta a los grandes proyectos, el CESE, dada la necesidad de fomentar el desarrollo sostenible, aboga por la aplicación, cuando proceda, del principio de costes del ciclo de vida.

1.12 El CESE es partidario de mantener la diferencia entre los servicios A y B siempre que exista seguridad jurídica y la posibilidad de prorrogar los contratos transfronterizos de servicios B. Preconiza una revisión periódica de la lista de servicios B por parte de la Comisión, al objeto de determinar si algunos servicios B pueden, de manera ventajosa, transformarse en servicios A.

1.13 Debe aumentar la participación de las pymes, incluidas las empresas sociales. Dada la divergencia de opiniones entre las partes interesadas, el CESE no está a favor de una modificación de los umbrales. Deben realizarse mejoras recurriendo debidamente al principio de proporcionalidad, adaptando los métodos de publicación, utilizando correctamente la licitación electrónica y, si es aplicable en la práctica, fraccionando los contratos. Asimismo, el CESE recomienda programas de mantenimiento de los conocimientos especializados de las pymes.

1.14 Uno de los objetivos de las directivas consiste en combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción. En cuanto a la modernización de las directivas, debería evitarse cualquier elemento que diluya su rigor. El Comité considera que la publicación previa de todos los contratos públicos mediante un proceso de licitación electrónica ayudaría a prevenir abusos.

1.15 Desde 1971 uno de los objetivos principales de la Directiva consistía en fomentar los contratos públicos europeos de

<sup>(3)</sup> Actividades profesionales independientes que no puedan describirse de antemano en términos inequívocos y exhaustivos.

carácter transfronterizo. El balance es pobre. El CESE recomienda un análisis de las (mejores) prácticas y ejemplos de los Estados miembros, seguido de medidas que contribuyan a la apertura de los mercados<sup>(4)</sup>.

1.16 El CESE recomienda que el contrato inicial contenga una cláusula relativa a la jurisdicción en caso de prestaciones transfronterizas.

## 2. Introducción

2.1 La Comisión presenta la contratación pública como una de las doce iniciativas que podrían servir de instrumento para potenciar un mercado interior más ecológico, social e innovador<sup>(5)</sup>. En su Libro Verde la Comisión destaca asimismo la necesidad de eficiencia y simplificación, la facilitación del acceso de las pymes y el fomento de los contratos transfronterizos.

2.2 La contratación pública en la UE tiene una larga historia. Abarca los distintos métodos y medios mediante los cuales las autoridades y servicios públicos<sup>(6)</sup> satisfacen sus necesidades recurriendo a la adquisición de obras, suministros y servicios. Un importante objetivo fue y sigue siendo la igualdad de condiciones a nivel europeo. Sin embargo, el número de contratos transfronterizos sigue siendo muy exiguo. El presente dictamen se centra en la Directiva<sup>(7)</sup> cuya mejora debería reportar los mayores beneficios en términos relativos, según se infiere en el Libro Verde.

2.3 Por regla general, se trata de una relación complicada. Fundamentalmente, la Directiva es de carácter procedural, con disposiciones y garantías legales, por las que se rige el proceso de licitación y adjudicación de contratos. El contenido de un contrato adjudicado con arreglo a la Directiva depende exclusivamente del poder adjudicador.

2.4 Tras las directivas originales sobre contratación pública (1972) y servicios públicos (1993), las versiones de 2004 de las directivas indujeron una modernización considerable, especialmente en la Directiva sobre procedimientos de adjudicación (2004/18/CE), e introdujeron cambios menores en la más actualizada Directiva sobre servicios públicos (2004/17/CE). La revisión fue el resultado de un amplio y profundo debate entre las partes interesadas. La aplicación varía de un país a otro debido a las diferencias culturales y legales y la sobreregulación.

2.5 Con el fin de crear un mercado paneuropeo transparente, se examinaron numerosas cuestiones como, por ejemplo, la seguridad jurídica, la sensibilización sobre los costes, la relación entre la calidad y el precio, los aspectos cualitativos, el aumento de la competencia, el acceso de las pymes al mercado, la proporcionalidad, la innovación, la sostenibilidad -principio que se recoge actualmente en la Estrategia Europa 2020-, los costes

<sup>(4)</sup> Véase el segundo considerando de la Directiva: «... de forma que queden garantizados sus efectos, y abrir a la competencia la contratación pública».

<sup>(5)</sup> «Comunicación de la Comisión sobre el Acta del Mercado Único: Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza», COM(2011) 206 final, punto 2.12 (Contratos públicos).

<sup>(6)</sup> Entidades de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

<sup>(7)</sup> Directiva 2004/18/CE (sobre contratación pública).

del ciclo de vida, la prevención de la discriminación y el fraude, la igualdad de condiciones y los contratos transfronterizos.

### 3. La situación desde 2004

3.1 Desde la entrada en vigor de estas directivas, la contratación pública en general ha experimentado una evolución significativa que hoy sigue su curso. En el Libro Verde se plantea si se debería introducir, permitir o mejorar algunos de los aspectos habituales en el mundo del comercio y en el sector de los servicios públicos.

3.2 Las técnicas principales son la innovación, la negociación y la sensibilización del mercado. Dichas técnicas se utilizan siempre en el sector de los servicios públicos y se puede recurrir a ellas, con algunas limitaciones, en el sentido de la Directiva, aunque no están muy difundidas. Cuando no se utilizan y falta una experiencia considerable, se carece de una reserva de conocimientos especializados, por lo que es muy poco probable que se conviertan en práctica habitual.

3.3 En aras de la coherencia con las técnicas modernas, la Directiva incluye otras técnicas como la contratación electrónica y la subasta inversa. La primera se aplica de forma bastante generalizada, mientras que la segunda solo resulta realmente adecuada cuando el precio y la entrega son los únicos criterios. El CESE llama la atención sobre la necesidad de mejorar la interoperabilidad electrónica transfronteriza.

3.4 Tras un largo debate sobre los servicios de interés general (SIG), se llegó a la conclusión de que no constituyen contratos públicos propiamente dichos, sino servicios prestados por autoridades o en su nombre. El CESE reitera que los poderes adjudicadores tienen plena libertad para realizar por sí mismos todos o algunos de sus cometidos o para externalizar aquellas tareas que consideren oportunas. Asimismo, hay que tener en cuenta los sistemas de los Estados miembros que respetan los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia sancionados en el Derecho primario de la UE y que contemplan un derecho general a acceder a la prestación de servicios. El SIG<sup>(8)</sup> en sí mismo no entra, por tanto, en el ámbito de aplicación de la Directiva, si bien cualquier externalización o contrato relacionado con el mismo, adjudicado por el poder adjudicador o en su nombre, estaría claramente sujeto a la Directiva.

El artículo 14 y el protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general del TFUE reconocen la naturaleza específica y la importancia de los servicios públicos, así como la amplia capacidad de discreción de las autoridades nacionales, regionales y locales para decidir cómo se prestan, encargan y organizan estos servicios. Esto incluye la provisión de servicios a nivel interno o la colaboración público-pública. Es fundamental garantizar un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios.

3.5 La Directiva no prescribe en modo alguno lo que un poder adjudicador debe o no debe adquirir o externalizar, sino que se limita a establecer los procedimientos aplicables a dicha adquisición o externalización. El CESE considera que esta libertad de actuación no debe verse coartada.

<sup>(8)</sup> Véanse los artículos 14 y 106 del TFUE y el Protocolo nº 26 del TFUE.

### 3.6 Negociación

3.6.1 El CESE insta a la Comisión a que clarifique en la Directiva las circunstancias en que el poder adjudicador puede adjudicar directamente un contrato a una entidad sobre la que ejerce un control análogo al que ejerce sobre sus propios departamentos internos. El CESE pide que se modifique la Directiva de modo que se expongan las condiciones que deben cumplirse para estar exento de sus requisitos.

3.6.2 Dada la mayor importancia otorgada a las propuestas innovadoras y las especificaciones basadas en los resultados, resulta esencial el diálogo entre compradores y licitadores durante el procedimiento de licitación. Por este motivo, se requiere un procedimiento negociado general similar al de la Directiva sobre servicios públicos o al diálogo competitivo pero sin la restricción relativa a los casos «excepcionalmente complejos». Esto incluye las normas en vigor aplicables a la contratación pública de servicios que no pueden describirse.

3.6.3 Algunos estiman que dicho procedimiento permitiría a los diferentes licitadores presentar sus ofertas y que, a continuación, el comprador seleccionaría los mejores elementos de las mismas («elección selectiva») y publicaría el pliego de condiciones resultante, de carácter híbrido, como una nueva licitación basada en un procedimiento sin «negociación». Se trata de una apreciación errónea. Los licitadores deben ser capaces de proteger su propiedad intelectual –patentada o no– en todo momento, impidiendo así que otros proveedores exploten sus ideas, incluso de forma limitada, sin su consentimiento expreso.

3.6.4 Evidentemente, para poder negociar contratos –especialmente los de carácter complejo–, el comprador ha de poseer competencias considerables. La introducción de un procedimiento negociado general debe ir acompañada de medidas que garanticen la disponibilidad, en la parte compradora, de recursos humanos con las competencias y la experiencia necesarias.

### 3.7 Innovación

3.7.1 La cuestión de la innovación en los contratos públicos se examina en el Libro Verde. En la contratación pública, deben tenerse en cuenta tres aspectos principales:

- la voluntad de aceptar una solución novedosa para satisfacer un requisito tradicional;
- la participación en el desarrollo de una solución; y
- el patrocinio de un proyecto de desarrollo.

3.7.2 El aspecto más sencillo y probablemente más productivo es la voluntad de aceptar una solución novedosa. El CESE recomienda que se anime al comprador, que debería disponer de suficientes competencias, a considerar propuestas de solución novedosa. Para ello, el comprador deberá estar dispuesto a estudiar soluciones alternativas a menos que estipule expresamente lo contrario. Sin embargo, los funcionarios públicos suelen mostrarse reacios a este respecto debido más bien a la aversión al riesgo que a cualquier impedimento administrativo o legal.

3.7.3 También existe oposición al concepto de propuesta alternativa. La capacidad para presentar propuestas innovadoras resulta mucho más práctica si el comprador articula sus requisitos en torno al problema que desea resolver en lugar de la solución. Dicho planteamiento permite al licitador utilizar las competencias necesarias para proponer la mejor solución, ya sea de carácter tradicional o innovador.

3.7.4 Cuando un poder adjudicador participa en la búsqueda de una solución innovadora, como por ejemplo el desarrollo de un importante sistema de bases de datos, su participación y apoyo a todos los niveles es fundamental. A falta de dicha aportación, el riesgo de fracaso es elevado.

3.7.5 En relación con el concepto de contratación precomercial<sup>(9)</sup>, se propone que los poderes adjudicadores patrocinen las novedades y actúen como primeros adoptantes. Este planteamiento no está exento de riesgo habida cuenta de las posibilidades de fracaso. La experiencia demuestra que son pocos los poderes adjudicadores que por su constitución, organización o experiencia están suficientemente capacitados para llevar a cabo esta actividad, que debe emprenderse con prudencia.

3.7.6 La sostenibilidad en cuanto a la producción y al consumo es uno de los objetivos prioritarios. Se reconoce de forma generalizada que la innovación en el desarrollo sostenible tiene una enorme importancia con vistas al objetivo de fomentar buenos trabajos y empresas dentro de la UE como parte de la Estrategia Europa 2020. Su consecución correcta ofrece importantes beneficios económicos. En muchos contratos públicos, deben tenerse en cuenta los costes del ciclo de vida, que incluyen, según el caso, la calidad, el precio original, el mantenimiento, la explotación y la eliminación definitiva. Un planteamiento basado en la calidad impulsará la innovación y condiciones y prácticas de trabajo adecuadas, que generarán mayor eficacia y ahorro de costes a largo plazo. Las técnicas de evaluación han demostrado hace tiempo su eficacia. El CESE recomienda que se tomen medidas al objeto de animar a los compradores públicos a adoptar y utilizar estas técnicas.

#### **4. Razones que justifican una mayor modernización**

##### **4.1 Aspectos jurídicos**

4.1.1 Una transposición correcta a la legislación nacional es una cuestión fundamental pero espinosa a la que se debió haber prestado especial atención en el Libro Verde. Son pocos los Estados miembros que llevan a cabo una transposición correcta. Una aplicación correcta redundaría en beneficio de todas las partes interesadas. La sobreregulación no solo aumenta la carga administrativa y burocrática, sino que levanta obstáculos innecesarios, en particular para las pymes -el concepto de pyme y la referencia a las empresas debe incluir a todo tipo de partes interesadas, con o sin ánimo de lucro, según la competencia leal con arreglo a las normas en vigor-, y aumenta los costes del poder adjudicador. La Directiva es clara y no excesivamente complicada. A pesar de los diferentes ordenamientos jurídicos y planteamientos, deberían evitarse requisitos y formalidades

<sup>(9)</sup> «La contratación precomercial: impulsar la innovación para dar a Europa servicios públicos de alta calidad y sostenibles» - COM(2007) 799 final.

adicionales. En opinión del CESE, la Comisión debería seguir más de cerca el proceso de aplicación, esforzándose por fomentar la sencillez y la claridad en la legislación nacional.

4.1.2 En la aplicación de la Directiva sobre procedimientos de recurso a los contratos transfronterizos se plantea un problema sistemático. En los contratos transfronterizos no queda claro si debe intervenir la jurisdicción del comprador o la del proveedor. En opinión del CESE, esta cuestión debería abordarse desde el principio en la fase de negociación del contrato.

4.1.3 En algunos contratos, en particular los de larga duración, intervienen circunstancias que exigen la modificación de alguna de las disposiciones contractuales. Aunque estas situaciones son a veces inevitables, hacen que aumente el riesgo de corrupción. La Directiva limita los cambios que pueden realizarse en los contratos marco (artículo 32), pero no contiene ninguna disposición adicional sobre esta cuestión. A juicio del CESE, el riesgo de corrupción y/o la falta de seguridad contractual que puede generar una flexibilización general de las normas, tiene efectos perjudiciales. Por consiguiente, no se debería modificar la Directiva en lo que a este aspecto se refiere.

4.1.4 La Directiva subdivide los servicios en dos categorías, los «servicios A» y los «servicios B». Los primeros deben respetar todos los procedimientos de la Directiva, mientras que los segundos están sujetos, por lo general, a un régimen menos riguroso. En el Libro Verde se plantea si esta división sigue siendo apropiada dado el carácter cada vez más transfronterizo de muchos tipos de servicio. El CESE es partidario de mantener la diferencia entre ambas categorías siempre que exista seguridad jurídica y la posibilidad de transformar los servicios transfronterizos de la categoría B en servicios de la categoría A. Además, preconiza una revisión periódica de la lista de servicios B por parte de la Comisión, al objeto de determinar si algunos de estos servicios pueden, de manera ventajosa, transformarse en servicios A.

##### **4.2 Prácticas**

4.2.1 Un obstáculo significativo a la realización de avances en la consecución del objetivo de una contratación pública eficaz es la falta de profesionalidad satisfactoria y de conocimientos especializados de las autoridades públicas. En el Libro Verde no se plantea este requisito básico para todo tipo de adquisición pública, lo cual constituye una laguna. Los incentivos para mejorar son demasiado escasos. El CESE recomienda encarecidamente que se emprendan acciones de formación -en particular a nivel local y regional- que permitan a los funcionarios adquirir las competencias necesarias para negociar y encuadrar contratos viables<sup>(10)</sup>.

4.2.2 Además, también es necesario cambiar la cultura de contratación pública. La contratación pública no es una mera tarea administrativa y deben participar todos los niveles de dirección que requiera el contrato, como ocurre en muchas sociedades mercantiles. El éxito solo se puede garantizar

<sup>(10)</sup> La Fundación neerlandesa PIANNO es un ejemplo ilustrativo. En la misma línea, la Confederación de Industrias de los Países Bajos y la Asociación de Municipios de los Países Bajos tienen previsto emprender conjuntamente una gran campaña destinada a los funcionarios responsables de la contratación pública en todo el país.

mediante un compromiso de todo el personal de los poderes adjudicadores con las prácticas de contratación modernas, en particular la gestión del riesgo. Las prácticas del sector de los servicios constituyen ejemplos positivos.

**4.2.3** Debe fomentarse la profesionalización de las tareas relacionadas con la licitación y contratación en el sector público por medio de la formación interna y la contratación de profesionales, valorizando así el papel y el perfil de este ámbito laboral. En varios casos, dos medidas adicionales han tenido éxito: la contratación de ejecutivos experimentados en materia de adquisición procedentes de otros sectores y la creación de agencias de adquisición que ofrecen conocimientos especializados al poder adjudicador durante todo el proceso de licitación. La calidad de los compradores varía de un país a otro. El CESE aboga por evaluaciones comparativas y el intercambio de buenas prácticas.

**4.2.4** Los compradores principales o los jefes de proyecto del poder adjudicador deberían realizar un estudio de mercado antes de preparar los documentos de licitación y proceder a la publicación del anuncio correspondiente. El estudio de mercado suele incluir revistas técnicas, ferias comerciales y contactos con proveedores del ámbito correspondiente.

**4.2.5** Asimismo, se necesita un mayor nivel de profesionalidad en las pymes. La realización de cursos de formación especiales y la disponibilidad de personas con experiencia en el ámbito de las licitaciones pueden ayudar a mejorar las cualificaciones y los conocimientos.

**4.2.6** Un aspecto de la aversión al riesgo es el uso excesivo del criterio de adjudicación del «precio más bajo». Aunque algunas licitaciones carecen de criterios realistas a excepción del precio -y tal vez la entrega-, la mayoría presenta otras características notables que contribuyen a la obtención de un resultado más positivo. El criterio del precio más bajo inhibe la innovación y la búsqueda de una mayor calidad y una mejor relación calidad-precio, conforme a lo exigido por la Estrategia Europa 2020, y no se traduce necesariamente en un mayor valor.

**4.2.6.1** Por lo tanto, el criterio del precio más bajo debería ser la excepción y no la norma. Mediante la ampliación del criterio de la «oferta más ventajosa desde el punto de vista económico» a fin de evaluar la sostenibilidad de la oferta más ventajosa, los poderes adjudicadores pueden lograr un óptimo valor tanto económico como sostenible en términos medioambientales y sociales. El CESE anima a los poderes adjudicadores a calcular los costes del ciclo de vida, siempre que sea posible y adecuado.

**4.2.7** Por motivos de profesionalidad, eficiencia y financiación, y dado su elevado número, se debería invitar, e incluso obligar, a los municipios medianos y, en particular a los pequeños, a cooperar en proyectos de gran envergadura. El CESE pide que se preste especial atención a esta cuestión y recomienda, en cualquier caso, un intercambio de mejores prácticas y una aclaración de las correspondientes normas de contratación pública.

**4.2.8** Según un análisis estadístico, las pymes en particular están subrepresentadas en los contratos públicos cuyo valor

excede de los umbrales de la UE. El CESE es partidario de una contratación pública en igualdad de condiciones, que permita a las pymes «asegurarse una “participación equitativa” en los contratos públicos». El CESE no está a favor de la introducción de medidas de discriminación positiva en relación con las pymes, entre otras cosas porque podrían dar lugar a artificios y, por consiguiente, a posibles casos de corrupción. No obstante, se debería animar a los poderes adjudicadores a subdividir los contratos en lotes, siempre que resulte factible, para brindar oportunidades más claras y accesibles a las pymes.

**4.2.9** Existen divergencias en torno a la cuestión de los umbrales. Estos se establecieron tras un extenso debate y un examen detenido, son coherentes con los umbrales del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) y se ajustan periódicamente al nivel de inflación y a los tipos de cambio. Algunos sectores han pedido que se aumenten los umbrales y otros que se reduzcan. Pero ninguno de los argumentos esgrimidos es muy convincente y el CESE recomienda que se mantengan los actuales niveles prácticos. Para los contratos con un valor inferior a los umbrales, se aplican los procedimientos nacionales, con arreglo a las obligaciones que impone el Tratado. Sería conveniente que estos se ajustaran en la medida de lo posible a los procedimientos de la Directiva para evitar cualquier duda o confusión y permitir que las compras se realicen con arreglo a un procedimiento único.

**4.2.10** A fin de fomentar la transparencia y reducir las prácticas abusivas, el CESE recomienda que todos los contratos públicos sin excepción se publiquen de antemano. Los contratos cuyo valor sea inferior a los umbrales y los relativos a los servicios B deberían publicarse de forma muy simplificada en un sitio Web, accesible en todos los países del EEE, dedicado a la contratación pública electrónica<sup>(11)</sup>.

**4.2.11** El impulso hacia una mayor profesionalidad también puede ayudar a simplificar los procedimientos nacionales, que actualmente generan a menudo unos costes desproporcionados. Las situaciones concretas varían en gran medida, por lo que debería evitarse cualquier confusión o disputa en materia de interpretación. La adopción de planteamientos más sencillos a nivel nacional serviría de ejemplo para los demás.

**4.2.12** La tendencia de los poderes adjudicadores a exigir garantías financieras, seguros y garantías de buena ejecución también representa otra traba más para las pymes. Además, actualmente los recursos financieros tienden a ser menos accesibles y la utilización de los limitados recursos de las pymes para avalar este tipo de garantía representaría un despilfarro. Es preciso recordar a los poderes adjudicadores su obligación de evitar unos requisitos desproporcionados en relación con los niveles de cualificación profesional y de solidez financiera, en lugar de requerir garantías.

**4.2.13** Se están emprendiendo iniciativas en estos ámbitos con el fin de mejorar la situación en los Estados miembros. El CESE aboga firmemente por la elaboración de una lista de mejores prácticas y la celebración, con arreglo a las prácticas de algunos Estados miembros, de reuniones frecuentes entre los compradores públicos y expertos experimentados a nivel de la UE.

<sup>(11)</sup> Véase el expediente relativo a la contratación pública electrónica, DO C 248 de 25.8.2008, p. 149.

4.2.14 Para ayudar a las pymes, los poderes adjudicadores podrían crear portales electrónicos que:

- amplíen el acceso a la información sobre oportunidades de contratos públicos con un valor inferior a los umbrales de la UE;
- permitan a las pymes manifestar su interés en oportunidades para asociarse con otras pymes interesadas; y
- desarrollen una página de acceso restringido en un sitio Web central sobre contratación pública electrónica, que permita a las pymes cargar y modificar o actualizar informaciones administrativas destinadas a los poderes adjudicadores.

## 5. Interacción entre la contratación pública y otras políticas

5.1 Además del objetivo de incrementar la eficiencia del gasto público<sup>(12)</sup>, en el Libro Verde se plantea la cuestión de una mayor interacción entre la contratación pública y otras políticas, concretamente en materia de innovación, medio ambiente y asuntos sociales.

5.2 Desde 2004 el desarrollo sostenible y el crecimiento integrador figuran, junto con el aumento de la competitividad, entre las prioridades que se han visto confirmadas nuevamente en la Estrategia Europa 2020. Estos aspectos también deberían tenerse en cuenta en los contratos públicos.

5.3 El CESE comparte la opinión de que se debería animar a las autoridades nacionales y regionales a tener en cuenta los aspectos sociales, lo cual exige un margen de maniobra para estos elementos en la elaboración de los contratos.

5.4 El Convenio de la OIT C94 sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas) de 1949 vincula actualmente a diez Estados miembros de la UE, aunque otros Estados miembros incluida Irlanda, aplican voluntariamente el Convenio a la contratación pública. El CESE toma nota de los principios consagrados en el Convenio y sugiere que se anime a los Estados miembros a ratificarlo y a aplicar dichos principios.

5.5 El CESE destaca que la Directiva define un conjunto de normas de procedimiento por las que se rige la relación entre las partes contratantes en la contratación pública. En documentos anteriores, la Comisión ha sacado conclusiones, sobre la base de amplias consultas, del modo en que los compradores públicos pueden tener en cuenta productos, servicios y procesos innovadores, así como objetivos medioambientales y sociales, cuando elaboran contratos<sup>(13)</sup> o recurren a la contratación pre-comercial.

5.6 En cuanto a la innovación y la contratación pública, cabe mencionar el Informe Aho de carácter pionero y la «Iniciativa en favor de los mercados líderes»<sup>(14)</sup>. La innovación puede vincularse a numerosas cuestiones: alta tecnología, bajas emisiones de carbono, bajo consumo energético, métodos nuevos y alternativos de asistencia sanitaria y social, construcción, transporte, infraestructura, etc. El CESE hace hincapié en que la

<sup>(12)</sup> Véase el tercer párrafo de la página 4 del Libro Verde.

<sup>(13)</sup> Véanse las notas en la página 34 del Libro Verde. Véase, asimismo, la guía «Build for All» (Construir para todos), de noviembre de 2006, sobre la inclusión de criterios de accesibilidad en los procedimientos de contratación pública.

<sup>(14)</sup> Véase el Informe del Grupo Aho titulado «Creación de una Europa innovadora», 2006, y la «Iniciativa en favor de los mercados líderes», CE, octubre de 2010.

demandas puede desempeñar un papel fundamental como motor de innovación<sup>(15)</sup>, que ha quedado relegado o minimizado durante muchos años. Además, puede fomentar indirectamente la implicación de las universidades y los centros de I+D, así como la innovación continuada llevada a cabo, por ejemplo, por las pymes y los agentes de la economía social.

5.7 En respuesta a las preguntas formuladas en el Libro Verde, el CESE subraya que la responsabilidad respecto de la contratación pública incumbe, en primer lugar, a las autoridades nacionales, regionales y europeas, que deben encontrar en cada caso, en el marco de las directivas, un justo equilibrio entre diferentes exigencias sociales como la innovación, la protección del medio ambiente, los aspectos sociales<sup>(16)</sup> (incluida la normativa social en materia de discapacidad) y la eficiencia, las fases de producción, los costes, el número de proveedores, los posibles resultados de los contratos, etc.

5.8 Los poderes adjudicadores pueden establecer libremente requisitos específicos, incluidos los de carácter medioambiental y social. En algunos casos lo harán porque así lo exige la legislación europea y/o nacional, como en el caso de las normas medioambientales generales o sectoriales. En otros casos, los requisitos pueden vincularse a la realización de proyectos concretos, como las grandes obras de infraestructura.

5.9 Las especificaciones técnicas deberían, en su caso, ampliarse para incluir las características de producción y las características del proceso. Esto simplificaría y haría más transparente el ámbito de que disponen los poderes adjudicadores para poder tomar decisiones importantes respecto de la promoción de objetivos sostenibles, incluyendo la sostenibilidad medioambiental, la ejecución de los convenios colectivos, las normas laborales, las condiciones de trabajo y el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo. El caso de la electricidad verde es un ejemplo claro de cómo y por qué las características de producción deberían incluirse como especificaciones técnicas y no ser relegadas únicamente a la categoría de condiciones de ejecución del contrato<sup>(17)</sup>.

5.10 El CESE recomienda a la Comisión que presente, en caso de necesidad, un documento consolidado que incorpore las disposiciones de la Directiva y la correspondiente jurisprudencia del TJCE. Se tratará de un documento de referencia único que aumentará la accesibilidad y será muy útil para reforzar la seguridad jurídica.

5.11 En la línea del debate general en torno a la necesidad de crear una economía europea inteligente, en los Estados miembros se están intensificando los debates sobre el papel de la contratación pública en este proceso<sup>(18)</sup>. Los Estados miembros

<sup>(15)</sup> Véase, entre otros, «Public Procurement and Innovation - Resurrecting the Demand Side» (Contratación pública e innovación: un nuevo impulso a la demanda), Jakob Edler, Luke Georgiu, www.sciencedirect.com, Research Policy (2007) 949-963.

<sup>(16)</sup> Véase el manual «Adquisiciones sociales – Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas» - SEC(2010) 1258, elaborado por la Comisión Europea en octubre de 2010.

<sup>(17)</sup> Véase la sentencia de 4 de diciembre de 2003, EVN y Wienstrom, C-448/01, Rec. p. I-14527.

<sup>(18)</sup> Véase un amplio balance en el documento «Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union» (Responsabilidad social de las empresas - Políticas públicas nacionales en la Unión Europea), de noviembre de 2010.

están formulando, en grados diversos, criterios medioambientales y, en menor grado, criterios sociales, que deberán tener en cuenta los compradores. Los convenios colectivos laborales y la legislación nacional presentan diferencias notables en los diferentes Estados miembros. Corresponde a cada país velar por la observancia de sus propias leyes en la materia.

5.12 El CESE recomienda que este proceso en curso se examine anualmente en el Consejo (de competitividad). Deberían destacarse las mejores prácticas y la experiencia. Asimismo, las condiciones de los contratos transfronterizos mejorarán con una convergencia creciente de las prácticas.

5.13 Independientemente de los requisitos sociales o medioambientales propuestos como criterios de adjudicación, deberá ser posible evaluarlos y otorgarles una importancia relativa frente a otros criterios.

5.14 En relación con las competencias en materia de contratación pública, sería conveniente obligar a los poderes adjudicadores a asegurarse de que los licitadores satisfacen, además de los criterios expuestos en los artículos 44 a 51 de la Directiva<sup>(19)</sup>, las normas sociales (entre otras, las relacionadas con la integración de las personas con discapacidad<sup>(20)</sup>), dado que sería contrario a la normativa europea y nacional que las autoridades públicas suscribieran contratos con entidades que no respetan la legislación en vigor.

5.15 Los Estados miembros deberían exigir la presentación de una declaración firmada o una declaración de conformidad, por parte del licitador, señalando que se cumplen las disposiciones legislativas aplicables en cada Estado miembro en materia de inserción laboral de las personas con discapacidad como, por ejemplo, la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad, en aquellos países en los que existe dicha obligación jurídica.

5.16 Otra medida social claramente necesaria, en su caso, consistiría en definir las especificaciones técnicas de manera que se tengan en cuenta los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad y la concepción para todos los usuarios.

5.17 Otro aspecto que se ha de tener presente, al objeto de garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos los ciudadanos y en aras de la inserción social, tiene que ver con la adjudicación de contratos específicos de los talleres protegidos para personas con discapacidad. Esta posibilidad se contempla claramente en el considerando 28 y en el artículo 19 de la Directiva 2004/18/CE. A juicio del CESE, la Comisión debería recomendar expresamente la adjudicación obligatoria de un número o porcentaje determinado de dichos contratos en aquellos Estados miembros en que las circunstancias lo justifiquen, por ejemplo, si existe un número importante de personas con discapacidad que pueden trabajar pero siguen inactivos.

5.18 Es preciso abordar el problema concreto de la complejidad de la normativa en materia de contratación pública en relación con los servicios sociales de interés general. En el apartado 4.4 del Libro Verde, se plantea si deberían elevarse los umbrales aplicables a este tipo de servicios con el fin de tener en cuenta en mayor medida las características específicas de los servicios sociales. El Comité realizará un estrecho seguimiento

de los trabajos que se están llevando a cabo en este ámbito, concretamente la Comunicación (COM(2011) 206 final), dado que no considera conveniente proceder a modificaciones selectivas de los umbrales.

5.19 En el marco de la Estrategia Europa 2020, la Comisión debería estar facultada para realizar un estrecho seguimiento de este proceso de modernización en los Estados miembros. Para ello sería útil publicar todos los anuncios sobre contratos adjudicados, con independencia de su valor, haciendo mención del tipo de empresa adjudicataria (microempresa, pequeña, mediana o gran empresa) y el importe del contrato.

## 6. Prácticas insatisfactorias

6.1 Uno de los objetivos de la Directiva consiste en combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción. Estas prácticas no afectan exclusivamente a la contratación pública, pero como se señala en el Libro Verde, la falta de disciplina comercial constituye una dimensión adicional dado que el Estado no siempre controla las prácticas de sus propios órganos. La Directiva no es un sustituto de la legislación en materia de corrupción o de competencia, aunque proporciona una línea de defensa adicional con su rigurosa disciplina en materia de procedimiento.

6.2 El CESE considera que las disposiciones en términos de subcontratación deben reforzarse. Múltiples capas de subcontratación plantean dificultades a la hora de aplicar los convenios colectivos, las condiciones laborales y los procedimientos en materia de sanidad y seguridad. Habría que dar más margen de maniobra a las autoridades públicas para que puedan influir en que los contratos alcancen los objetivos sociales, medioambientales y de calidad. Habría que declarar los detalles sobre los principales subcontratistas antes de adjudicar el contrato, y la autoridad pública debería especificar las responsabilidades y obligaciones para permitir una efectiva supervisión y control del contrato. Deberían establecerse los mecanismos necesarios para que las autoridades públicas puedan vetar y rechazar a determinados subcontratistas si hay algún motivo de preocupación.

6.3 Normalmente, se celebra un contrato con un contratista principal altamente cualificado y con experiencia en cuanto a la obra, suministro o servicio solicitado. Los contratistas principales asumen íntegramente la responsabilidad del contrato y han de responder de su cumplimiento ante los poderes adjudicadores. Dicha responsabilidad incluye, entre otras cosas, la gestión de la adquisición del material y, en su caso, de todas las subcontratas. Los procedimientos para penalizar y excluir a licitadores con arreglo al artículo sobre las ofertas anormalmente bajas deberían ser menos complejos, especialmente por lo que se refiere al cumplimiento de la protección del empleo y de las condiciones laborales vigentes. En la actualidad, existe un procedimiento obligatorio y complicado de solicitudes por escrito antes de poder rechazar a un licitador. También es necesario revisar las disposiciones relativas a la información sobre la economía del método de fabricación, de la prestación de servicios o del método de construcción. Deberían establecerse requisitos obligatorios para que los licitadores faciliten información al poder adjudicador en vez de que sea este el que tenga que buscarla. Las directivas deberían modificarse para incluir estos cambios, con el fin de promover el trabajo digno, la igualdad de trato de los trabajadores y objetivos de desarrollo sostenible más amplios.

<sup>(19)</sup> Artículo 44: Verificación de la aptitud; artículos 45 a 51: Criterios de selección cualitativa.

<sup>(20)</sup> «Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020», COM(2010) 636 final.

6.4 Existen pruebas circunstanciales que apuntan a que la práctica insatisfactoria más generalizada es el favoritismo, es decir, cuando el poder adjudicador suscribe contratos, a veces incluso sin publicar la convocatoria de licitación, con su proveedor preferido. Estas actividades encubiertas son difíciles de detectar, puesto que solo se descubren a posteriori. El CESE considera que un proceso de licitación electrónica para la publicación previa de todos los contratos públicos ayudaría a impedir estas prácticas abusivas sin imponer una carga excesiva a las autoridades públicas.

6.5 El CESE señala que deberían adoptarse más medidas para apoyar el control del cumplimiento de las condiciones del contrato tras la adjudicación, incluidas cláusulas sobre la ejecución del contrato. Los poderes adjudicadores soportan una presión creciente en cuanto a recursos y finanzas a raíz de la crisis financiera y, al mismo tiempo, las agencias encargadas de controlar la salud y la seguridad, las normas laborales y la protección del medio ambiente también sufren recortes. Dado que anular una licitación y volver a publicarla puede resultar muy costoso, los poderes adjudicadores pueden parecer impotentes ante un proveedor que no respeta las condiciones o no cumple los compromisos. Los costes para garantizar el cumplimiento deberían incluirse en los presupuestos de la contratación, y también debería considerarse toda una serie de sanciones en caso de que no se respeten las condiciones del contrato.

6.6 Es necesario adoptar disposiciones estrictas en las empresas para evitar la corrupción. Para promover esto, deberían apoyarse las medidas de saneamiento interno de las empresas cuando se haya cometido una falta. Tras concluir con éxito un proceso de estas características, las empresas que actúen ejemplarmente podrían volver a participar en el mercado. En la Directiva deberían fijarse requisitos estrictos en este sentido a fin de evitar las diversas prácticas que se emplean actualmente en los Estados miembros.

## 7. Dimensión exterior

7.1 La dimensión exterior de la contratación pública de la UE no ignorar las obligaciones de la UE de promover el trabajo digno, la igualdad, el respeto de los derechos fundamentales, las

libertades y las normas laborales, la protección del medio ambiente y la eficiencia energética en los terceros países. No son principios de los que nos olvidamos cuando salimos de nuestras fronteras. Toda revisión de las normas de la contratación pública debe reforzar estos principios a nivel exterior e interior. La UE debe hacer más para mejorar las normas sociales y medioambientales en las cadenas de suministro, y ello debe abordarse al mismo tiempo en la política comercial. La Comisión Europea debe comprometerse seriamente con los principales agentes interesados como sindicatos y ONG para desarrollar estructuras y estrategias viables.

7.2 El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) proporciona un marco y una plataforma para garantizar la igualdad de condiciones a nivel mundial en el ámbito de la contratación pública. Se debería animar al mayor número posible de países a suscribir el Acuerdo.

7.3 La apertura de los mercados de contratación pública a nivel internacional representa una ventaja para los licitadores europeos, dado que muchas empresas europeas, entre ellas pymes, son líderes mundiales en sectores como la construcción, las obras públicas, las energías alternativas y la protección del medio ambiente<sup>(21)</sup>. El CESE insiste en que la UE debe aspirar a mejorar el acceso a los mercados públicos de terceros países. Además, es preciso garantizar la reciprocidad<sup>(22)</sup>.

7.4 El CESE considera que reviste especial importancia que las empresas (públicas) de terceros países respeten las mismas normas de adquisición pública que las empresas domiciliadas en Europa -especialmente en lo que se refiere a ayudas estatales directas o indirectas prohibidas, el cálculo de precios y la evaluación cautelar de costes y riesgos- cuando participan en una licitación en la UE. No es fácil garantizar la observancia de las disposiciones legales. Esta cuestión deberá resolverse de manera satisfactoria al revisar la Directiva de 2004<sup>(23)</sup>.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(21)</sup> Véanse los dictámenes del CESE «Contratos públicos internacionales» (DO C 224 de 30.8.2008, p. 32) y «Las empresas públicas de terceros países en las contrataciones públicas de la UE», DO C 218 de 23.7.2008, p. 31.

<sup>(22)</sup> En cuanto a los aspectos sociales, véase el dictamen, recientemente aprobado, sobre el tema «Una política industrial integrada para la era de la globalización» y, en particular, los puntos 6.29 y 6.30 relativos a las normas de la OIT y la responsabilidad social de las empresas, DO C 218 de 23.7.2008, p. 38.

<sup>(23)</sup> Véase el Dictamen CESE 807/2011 (CCMI/082), que aborda en detalle esta cuestión concreta, DO C 218 de 23.7.2008, p. 31.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Del reto a la oportunidad: hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE»**

COM(2011) 48 final

(2011/C 318/20)

Ponente: **Gerd WOLF**

Coponente: **Erik SVENSSON**

El 9 de febrero de 2011, 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 — Del reto a la oportunidad: hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE»*

COM(2011) 48 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Resumen y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con agrado el Libro Verde de la Comisión y los objetivos que propone, corrobora los anteriores dictámenes adoptados al respecto y, remitiéndose al informe de expertos para la evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco de I+D, formula también las recomendaciones siguientes a la Comisión:

1.1.1 desarrollar una estrategia integrada de investigación e innovación con medidas estructurales complementarias dentro de la Comisión y de los órganos consultivos de que dispone, respetando las particularidades de cada uno de esos dos ámbitos y sus condiciones específicas de trabajo;

1.1.2 aumentar, de una vez por todas, el futuro presupuesto para el fomento de la investigación y la innovación hasta que represente una proporción del presupuesto total que se corresponda realmente con el valor que se atribuye a este ámbito y su papel clave dentro de la Estrategia Europa 2020, así como con el efecto de estímulo e integración que tiene para la necesaria política de fomento de los Estados miembros;

1.1.3 simplificar los procedimientos administrativos indispensables, flexibilizar y agilizar el procedimiento de toma de decisiones y adaptar convenientemente la competencia y las atribuciones de sus funcionarios;

1.1.4 centrar sus esfuerzos en tareas transnacionales que, gracias a su poder de aglutinamiento transfronterizo de recursos y experiencias, aporten un valor añadido europeo: en particular, la investigación en régimen de colaboración;

1.1.5 destinar los Fondos Estructurales a las regiones hasta ahora infrarrepresentadas, para construir en ellas la base de

excelencia junto con las estructuras que ello exige, y para mejorar la relación entre los Fondos Estructurales y el Programa Marco;

1.1.6 fomentar el desarrollo de «tecnologías clave», sin las cuales la UE ni puede mantenerse a flote en la competencia mundial ni puede hacer frente a los grandes retos sociales;

1.1.7 poner el 20 % del presupuesto total del futuro Octavo Programa Marco a disposición del patrocinio del Consejo Europeo de Investigación;

1.1.8 favorecer la construcción y el mantenimiento de las grandes infraestructuras de I+D (lista del ESFRI);

1.1.9 fomentar la innovación en todos sus aspectos: en el ámbito social, en la economía, en el puesto de trabajo y en la industria creativa;

1.1.10 mejorar la normativa relativa a las subvenciones para las PYME y las microempresas, a fin de facilitar su acceso y participación en los programas de ayuda y sus instrumentos;

1.1.11 establecer y desarrollar un marco de capital de riesgo suficiente, al que sobre todo tengan acceso las PYME; seguir desarrollando y actualizando los mecanismos de financiación de riesgo compartido;

1.1.12 revisar el sistema de ayudas estatales, así como las normas de competencia y de contratación pública, en cuanto a sus efectos sobre todo el proceso de innovación, la generación del conocimiento pertinente y la colaboración público-privada.

1.2 El Comité insta, asimismo, a los Estados miembros a que realicen su aportación fundamental a la Estrategia Europa 2020, aun en tiempos de estrechez presupuestaria, e inviertan más en formación (especialmente universitaria), investigación, desarrollo e innovación, para cumplir finalmente con la consabida «obligación del 3 %», consagrada ya en la Estrategia de Lisboa, e incluso superar, si se puede, este objetivo.

## 2. Contenido esencial de la Comunicación de la Comisión

2.1 El Libro Verde pretende suscitar un debate público sobre los puntos más importantes que van a desempeñar un papel en los futuros programas de financiación de la UE de investigación y desarrollo.

2.2 A este respecto, la Comisión tiene intención de lograr mejoras en los siguientes aspectos:

- precisar los objetivos y la forma de alcanzarlos;
- reducir la complejidad;
- aumentar el valor añadido, incrementar el efecto de estímulo y evitar la duplicación de esfuerzos y la fragmentación;
- facilitar la participación;
- ampliar las posibilidades de participación en programas de la UE: acceso más abierto;
- aumentar la competitividad y los efectos sociales mediante el apoyo de la UE.

2.3 Para ello, la Comisión quiere desarrollar una estrategia común que incluya todos los programas de la UE pertinentes en materia de financiación de la investigación y la innovación, que actualmente están en vigor para el Séptimo Programa Marco de IDT, el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (CIP) y las iniciativas de innovación de la UE como el EIT.

2.4 En el Libro Verde se señalan 27 cuestiones concretas referidas a los siguientes ámbitos temáticos:

- esfuerzos comunes para conseguir la Estrategia Europa 2020;
- hacer frente a los desafíos sociales;
- reforzar la competitividad;
- fortalecer la base científica de Europa y del Espacio Europeo de Investigación.

2.5 De momento, en el actual período de planificación (2007-2013), la financiación de estos elementos de los programas cubre además:

- Séptimo Programa Marco IDT: 53 300 millones de EUR;
- CIP - Programa Marco para la Competitividad y la Innovación: 3 600 millones de EUR;
- EIT: Instituto Europeo de Innovación y Tecnología: 309 millones de EUR;

— Política de cohesión: aprox. 86 000 millones de EUR (casi el 25 % del presupuesto total de los Fondos Estructurales).

## 3. Observaciones generales

3.1 Habida cuenta de las decisiones del Consejo de 26 de noviembre de 2010 y de 4 de febrero de 2011, así como de los dictámenes del CESE mencionados anteriormente, el Comité acoge con satisfacción y respalda el Libro Verde presentado por la Comisión y su intención de hacer que interactúen todos los instrumentos de fomento de la investigación y la innovación en el marco de una estrategia común. Un programa de fomento de la UE que sea eficaz, equilibrado y adecuado a dichos objetivos es un requisito fundamental para fortalecer la competitividad de Europa, asegurar su bienestar y sus conquistas sociales y hacer frente a los grandes desafíos que se plantean a la sociedad.

3.2 Pero, ante todo, esto significa dedicar a esos objetivos preferentes la parte necesaria y adecuada del futuro presupuesto de la UE. El futuro presupuesto para el fomento de la investigación y la innovación debe aumentarse hasta que represente una proporción del presupuesto total que se corresponda realmente con el valor que se atribuye a este ámbito y su importancia dentro de la Estrategia Europa 2020, así como con el efecto de estímulo e integración que tiene para la igualmente necesaria política de fomento de los Estados miembros

3.3 Con el título de su dictamen exploratorio emitido en 2007, «Liberar y aumentar el potencial de Europa para la investigación, el desarrollo y la innovación»<sup>(1)</sup>, el Comité ya definió la función central de la Estrategia Europa 2020, y precisamente con este propósito es necesario que la UE desarrolle una estrategia común para la financiación de la investigación y la innovación.

3.4 Pero eso no significa que haya que mezclar esas dos categorías, o subordinar una a otra, sino que se trata de que la investigación y la innovación se apoyen y fecunden mutuamente con la mayor eficacia posible mediante una estrategia común.

3.5 En consecuencia, y con esta premisa, el Comité respalda también los objetivos mencionados en el punto 2.5.

3.6 En los últimos años el Comité ha elaborado otros dictámenes que guardan relación con dichos objetivos y con las complejas situaciones vinculadas a ellos, en concreto:

- «Libro Verde – El Espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas»<sup>(2)</sup>;
- «Cooperación y transferencia de conocimientos entre centros de investigación, industria y PYME: una condición importante para la innovación»<sup>(3)</sup>;
- «Marco jurídico comunitario para las infraestructuras de investigación europeas (ERI)»<sup>(4)</sup>;
- «Hacia una programación conjunta en investigación: Trabajar juntos para abordar de forma más eficaz las cuestiones preocupantes comunes»<sup>(5)</sup>;

<sup>(1)</sup> DO C 325 de 30.12.2006, p. 16.

<sup>(2)</sup> DO C 44 de 16.2.2008, p. 1.

<sup>(3)</sup> DO C 218 de 11.9.2009, p. 8.

<sup>(4)</sup> DO C 182 de 4.8.2009, p. 40.

<sup>(5)</sup> DO C 228 de 22.9.2009, p. 56.

- «Marco estratégico europeo para la cooperación internacional en ciencia y tecnología»<sup>(6)</sup>;
- «Rebasar las fronteras de las TIC: una estrategia para la investigación sobre las tecnologías futuras y emergentes en Europa»<sup>(7)</sup>;
- «Revisar la política comunitaria de innovación en un mundo cambiante»<sup>(8)</sup>;
- «La inversión en el desarrollo de tecnologías con baja emisión de carbono (Plan EETE)»<sup>(9)</sup>;
- «Desarrollo de una estrategia común en la UE para las tecnologías facilitadoras esenciales»<sup>(10)</sup>;
- «Simplificar la ejecución de los programas marco de investigación»<sup>(11)</sup>;
- «Iniciativa emblemática de Europa 2020 – Unión por la innovación»<sup>(12)</sup>;
- «Lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleos de calidad»<sup>(13)</sup>;
- «Evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco para acciones de investigación y desarrollo»<sup>(14)</sup>.

En dichos dictámenes ya se formularon recomendaciones concretas sobre la mayoría de los objetivos y cuestiones mencionados en el Libro Verde. **Por ese motivo, el Comité se remite explícitamente a esos dictámenes anteriores, los corrobora y ruega que sean considerados parte del presente dictamen.** Asimismo, por lo que se refiere al informe de expertos para la evaluación intermedia del Séptimo Programa Marco de I+D<sup>(15)</sup>, se formulan a continuación algunas observaciones que reiteran lo afirmado en dichos dictámenes o van más allá.

**3.7** A juzgar por el conjunto de cuestiones presentado en el Libro Verde y tratado aquí en el capítulo 4, da la impresión de que la Comisión se plantea cambiar radicalmente las modalidades de financiación existentes y las prioridades vigentes. Remitiéndose a su dictamen *«Simplificar la ejecución de los programas marco de investigación»*, el Comité recomienda encarecidamente mantener en lo esencial la continuidad y estabilidad –absolutamente necesarias– de los instrumentos de fomento de la UE que

<sup>(6)</sup> DO C 306 de 16.12.2009, p. 13.

<sup>(7)</sup> DO C 255 de 22.9.2010, p. 54.

<sup>(8)</sup> DO C 354 de 28.12.2010, p. 80.

<sup>(9)</sup> DO C 21 de 21.1.2011, p. 49.

<sup>(10)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 112.

<sup>(11)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 129.

<sup>(12)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

<sup>(13)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 22.

<sup>(14)</sup> DO C 218 de 23.7.2011, p. 87.

<sup>(15)</sup> <http://ec.europa.eu/research/evaluations>.

hasta ahora han demostrado su eficacia (en especial, la investigación en régimen de colaboración)<sup>(16)</sup> y reforzarlos sin someterlos a excesivos cambios que los desvirtúen.

**3.7.1** Por el contrario, la estrategia común debe estar garantizada sobre todo por medidas estructurales complementarias dentro de la Comisión y de los órganos consultivos de que se sirve. A tal fin, entre otras medidas, es preciso unificar desde el punto de vista programático y administrativo el anterior Programa Marco de Investigación (PMI), el Programa Marco de Innovación y Competitividad (CIP) y el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT).

**3.7.2** Como reiteradamente ha subrayado el Comité, esto exige, además, que los funcionarios de la Comisión encargados de cada programa, así como los trabajadores de las agencias que operan para la Comisión, sean expertos internacionalmente reconocidos y destacados por méritos propios en los campos correspondientes, a quienes se ha de dotar de un margen de decisión suficiente y de posibilidades de iniciativa para que puedan contribuir eficazmente a la estrategia común con sus conocimientos y su capacidad de juicio<sup>(17)</sup>. Este objetivo no se podrá alcanzar (y desde luego no exclusivamente) con normativas estrictas e inamovibles<sup>(18)</sup>, sino con fiabilidad dentro de la flexibilidad y con conocimientos y experiencia específicos.

**3.7.3** El Comité ha subrayado en varias ocasiones la importancia decisiva de la innovación para la Estrategia Europa 2020. No obstante, al mismo tiempo reitera que la innovación no es necesariamente el resultado de una sucesión lineal (primero investigación, después innovación), sino que, en un proceso complejo, surge de la interconexión e interacción de diversas situaciones de partida<sup>(19)</sup>, y comprende también aspectos sociales y comerciales. Es lo que sucede, en particular, con las innovaciones en los servicios, que la mayoría de las veces son impulsadas por las nuevas necesidades de los usuarios, y con las empresas de la economía social, que reaccionan a las demandas sociales. Ocurre también con las innovaciones en el puesto de trabajo<sup>(20)</sup>, que desarrollan o negocian los interlocutores sociales, y con la innovación en el sector del diseño y la creatividad. La Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020 (Comunicación de la Comisión) es otro ejemplo más de un importante campo de innovación para los prestadores de servicios públicos y privados que ofrecen productos y servicios sin barreras para que los discapacitados puedan integrarse plenamente en la sociedad europea.

**3.7.4** El Comité señala, asimismo, que la investigación y la ciencia son los elementos culturales fundamentales que caracterizan la evolución de Europa desde la Ilustración. Aunque constituyen una importante condición para la innovación, deben ser identificadas, conservadas y fomentadas como categorías autónomas de la civilización y la cultura europeas. Ni la innovación se debe subordinar a la investigación, ni la investigación a la innovación<sup>(21)</sup>. Con ello se empobrecerían culturalmente los valores fundamentales europeos.

<sup>(16)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 129, punto 3.12.

<sup>(17)</sup> DO C 48 de 15.2.2011, p. 129, punto 3.10.

<sup>(18)</sup> DO C 256 de 27.10.2007, p. 17, punto 6.4.

<sup>(19)</sup> Véase la nota 12.

<sup>(20)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 22.

<sup>(21)</sup> Véase la nota 12.

3.7.5 Un importante rasgo diferenciador entre investigación e innovación son las distintas «reglas del juego» que aplican, por un lado, la ciencia y la investigación y, por otro, los agentes y trabajadores dedicados a la innovación («culturas»). A este respecto, el Comité se remite al dictamen «Cooperación y transferencia de conocimientos entre centros de investigación, industria y PYME: una condición importante para la innovación», en que se tratan los diversos aspectos de este tema<sup>(22)</sup>. Por eso, en la estrategia común se han de buscar soluciones que respeten estas diferencias, las tengan en cuenta y, pese a todo, permitan favorecer todo el proceso de innovación.

3.7.6 Precisamente por eso resulta especialmente importante favorecer los contactos e intercambios de personas y conocimientos entre estas dos categorías. El Comité se remite a su dictamen sobre el «Informe intermedio»<sup>(23)</sup>, en que hace alusión a los tres pilares que se quiere promover: a saber: «ciencia por el conocimiento», los investigadores fijan el programa de trabajo; «ciencia por la competitividad», la industria fija el programa de trabajo; y «ciencia para la sociedad», los agentes de la sociedad civil fijan en programa de trabajo.

3.8 En referencia a sus anteriores observaciones sobre la fragmentación de la investigación y el desarrollo en Europa, a las que la Comisión vuelve a aludir de forma general, el Comité reconoce que posiblemente haya casos de tal fragmentación, pero que estos no reflejan la situación general. Por lo tanto, reitera<sup>(24)</sup> que «tanto en el ámbito de la economía y la investigación como en el ámbito de la economía social y las industrias creativas existen desde hace tiempo vínculos y redes de cooperación a escala europea –y en muchos casos incluso mundial– que están constantemente ajustando y revisando sus límites de interacción entre la cooperación y la competencia. Se trata de importantes procesos de autoorganización por parte de las respectivas partes interesadas y sus organizaciones» que la Comisión no debería ignorar, sino otorgarles por fin la relevancia que merecen, máxime cuando los Programas Marco de I+D (sobre todo, la investigación en régimen de colaboración) ha contribuido, por su parte, a dichos logros.

3.9 El Comité recomienda, asimismo, que se preste más atención a la aparición de agrupaciones de investigación e innovación de categoría mundial. Se trata de atractivas redes de universidades, centros de investigación y empresas que se refuerzan entre sí y que establecen también vínculos fructíferos entre las empresas especializadas que van surgiendo. El Comité destaca de nuevo, a este respecto, la necesidad de fundar en el seno de la UE más universidades de rango mundial y, para ello, insta especialmente a los Estados miembros a que actúen con mayor determinación en este sentido.

3.10 El Comité reitera su recomendación (dirigida también, sobre todo, a los Estados miembros) de facilitar la creación de empresas, reforzar su capacidad de supervivencia y sus oportunidades de mercado y sentar las bases necesarias para ello (véase también el punto 4.7.1). A este respecto es fundamental reducir la burocracia y asegurarse de que haya suficiente capital de riesgo. Mientras que en el plano europeo los mecanismos de financiación de riesgo compartido (una creación conjunta de la Comisión Europea y del Banco Europeo de Inversiones) han

constituido un buen punto de partida, sigue siendo necesario mejorar claramente el acceso a un capital de riesgo suficiente, sobre todo para las PYME.

#### 4. Observaciones particulares

Este capítulo se dedica a tratar algunas de las 27 preguntas planteadas por la Comisión. No se van a repetir aquí, sino que se aludirá a ellas de forma implícita.

4.1 Los usuarios de los instrumentos de ayuda de la UE precisan un índice de contenidos bien articulado y unas «instrucciones de utilización» detalladas, tanto en forma impresa como en Internet. Además, habría que garantizar un equilibrio entre los instrumentos y los principios de fomento que han resultado eficaces, así como el mínimo posible de nuevos planteamientos para garantizar la continuidad.

4.2 El equilibrio entre un conjunto uniforme de reglas y la necesidad de flexibilidad, teniendo en cuenta también las necesidades especiales, además de una armonización de las normativas, exige sobre todo el pleno reconocimiento de los procedimientos nacionales en el marco estratégico común para la investigación y la innovación. En relación con los procesos de trabajo dentro de la Comisión, el Comité se remite al punto 3.7.2. Durante un período en que se estén recabando experiencias con conceptos novedosos, debe concederse a los funcionarios margen suficiente para poder hacer uso de las excepciones/normas especiales/desviaciones<sup>(24)</sup> aún pendientes de definir, ya que lo primordial es recopilar experiencias<sup>(25)</sup>. A este respecto, el Comité se remite a su dictamen sobre «Simplificar»<sup>(26)</sup>, en el que recomendó guiarse por el principio de confianza y aplicar una mayor tolerancia al error.

4.3 Habida cuenta del necesario fomento nacional y regional de la investigación y el desarrollo por parte de los Estados miembros, además de sus correspondientes programas de reforma, los fondos de la UE deberían destinarse primordialmente a la colaboración transnacional, en particular a la investigación en régimen de colaboración. Al poner en contacto conocimientos y recursos de diversos Estados miembros, la investigación en régimen de colaboración aporta un claro valor añadido europeo, ejerce un efecto de palanca en la política de fomento de los Estados miembros y favorece la integración europea.

4.4 Dado que la excelencia también ha de seguir siendo el leitmotiv de la Estrategia Europa 2020 para la investigación y el desarrollo, los fondos estructurales deben centrarse con mayor énfasis en las regiones hasta ahora infrarrepresentadas, a fin de construir allí una base de excelencia junto con las estructuras necesarias para ello. En este sentido, el Comité comparte lo afirmado por la Comisión: «A largo plazo, la excelencia de nivel internacional solo puede alcanzarse en un sistema en el que todos los investigadores de la UE dispongan de los medios para avanzar hacia la excelencia y competir en última instancia por los lugares de privilegio. Esto exige que los Estados miembros apliquen ambiciosos programas de modernización de su base investigadora pública y mantengan la financiación pública. La financiación de la UE, incluida la procedente de los fondos de la política de cohesión, debe ayudar a conseguir la excelencia allí donde proceda y en la medida en que proceda.»

<sup>(22)</sup> DO C 218 de 11.9.2009, p. 8, puntos 4.1 a 4.4.

<sup>(23)</sup> DO C 218 de 23.7.2011, p. 87.

<sup>(24)</sup> Véase la nota 12.

<sup>(25)</sup> DO C 256 de 27.10.2007, p. 17, punto 6.4

<sup>(26)</sup> Véase la nota 11, punto 3.6

4.5 Para conseguir sinergias con los fondos estructurales y una óptima coordinación con la política de fomento de los Estados miembros, es sumamente importante que haya vínculos eficaces<sup>(27)</sup> entre la futura estrategia común de financiación de la UE para la investigación y la innovación y la futura estrategia común para la política de cohesión (pregunta 8). La «especialización inteligente» ha de ser la idea directriz que configure las estrategias regionales.

4.6 Para poder favorecer mejor todo el proceso de innovación, en opinión del Comité, es necesaria una supervisión –minuciosa y pactada con los agentes interesados– de las normas sobre ayudas públicas, contratación pública y competencia (afecta a la pregunta nº 19) que puedan oponerse a ese objetivo<sup>(28)</sup>. La causa es el equilibrio o el posible conflicto entre las reglas de la competencia, las ayudas públicas y la contratación pública no se pueden aplicar en detrimento de la innovación. Es posible incluso que haga falta realizar reformas. A veces también es necesario proteger las innovaciones antes de que la competencia las adquiera y las suprima para bloquear el proceso de innovación.

4.6.1 En efecto, el proceso de innovación, desde la investigación sostenida públicamente hasta la comercialización, precisa de asociaciones fijas y duraderas, cosa que con las actuales reglas (sobre publicación, propiedad intelectual, ayudas públicas, contratación pública) no es fácil de conseguir o de compatibilizar (pregunta nº 20). A este respecto deberían buscarse nuevos principios y reglas que permitan salvar la contradicción entre «más innovación» y «más publicidad y competencia». En este sentido, una proporción suficiente de investigación pionera o fundamental puede contribuir sustancialmente a ello, ya que este conflicto de intereses no le afecta (véase también el punto 4.7.3).

4.7 Otra cuestión clave planteada por la Comisión afecta a la distribución del esfuerzo entre el fomento de:

- las PYME, empresas de la economía social y grandes empresas;
- la investigación fundamental e investigación dirigida a fines sociales;
- la investigación y el proceso de innovación subsiguiente;
- innovaciones técnicas, de servicios, sociales y comerciales;
- en sentido descendente y ascendente.

En la medida en que no se haya pronunciado ya al respecto, el Comité formula las siguientes recomendaciones al respecto.

4.7.1 Las PYME (sobre todo las empresas más pequeñas) requieren especial atención, por muy diversos motivos, a la hora de concebir los ámbitos que se promoverán y los instrumentos de financiación<sup>(29)</sup>:

<sup>(27)</sup> Véase también el punto 3.7.1.

<sup>(28)</sup> DO C 218 de 11.9.2009, p. 8, punto 4.8.

<sup>(29)</sup> Véase la nota 12, punto 4.10.

- las PYME deben tener la ocasión de participar en programas durante un período de tiempo determinado y adecuado a las necesidades de la empresa (como en las medidas actualmente en curso en el marco del plan FET «Tecnologías futuras y emergentes»);
- se ha de prestar especial atención y simplificar los requisitos de acceso a las empresas nuevas y pequeñas (con menos de 10 trabajadores) con gran potencial de innovación;
- es preciso emplear fondos públicos para favorecer los procesos de innovación en su conjunto (especialmente importante para las empresas);
- hay que prestar mayor atención a las innovaciones en servicios;
- serán necesarios moderadores/facilitadores para asistir a las pequeñas empresas en el uso de los programas de innovación y para facilitarles el acceso; a este respecto podría ser importante la red «Enterprise Europe Network»;
- hay que tener en cuenta a las empresas de la economía social al concebir los modelos de financiación.

4.7.2 Los avances cualitativos hacia nuevos conocimientos científicos fundamentales y las innovaciones actuales que se derivan de ellos, como Internet, GPS, la resonancia magnética nuclear, el láser, los ordenadores, la nanotecnología, etc., han sido el resultado de la investigación fundamental y la subsiguiente investigación aplicada. La investigación fundamental y la aplicada constituye la semilla indispensable para las futuras innovaciones<sup>(30)</sup>. El Comité se ha ocupado también de la cuestión de cómo puede llegar esa semilla a las organizaciones capaces de cultivar y desarrollar innovaciones a partir de ellas<sup>(31)</sup>.

4.7.3 Por lo tanto, el Comité recomienda que, bajo la égida del Consejo Europeo de Investigación (ERC), se refuerzen las medidas subvencionadas en el futuro Octavo Programa Marco hasta que abarquen como mínimo un 20 % del total de las subvenciones y que también se preste la debida atención a las cuestiones básicas en otras partes del programa. El ERC ha demostrado su valía a la hora de fomentar nuevas ideas y la investigación puntera. Por eso, en su futura actuación también deberá tener más en cuenta los aspectos relacionados con la carrera de los jóvenes científicos a fin de ganarlos o recuperarlos para la investigación europea.

4.7.4 La investigación en régimen de colaboración, como piedra angular del capítulo del Programa denominado entonces «Cooperación»<sup>(32)</sup> (el pilar principal del Séptimo Programa Marco de I+D) y de sus predecesores, ha demostrado ser una herramienta muy eficaz. Es el instrumento de financiación fundamental para evitar que se desvinculen y fragmenten las actividades investigadoras de los Estados miembros. Su relevancia en el futuro marco estratégico común, por lo tanto, debe mantenerse y fortalecerse a todo trance<sup>(33)</sup>, máxime cuando la

<sup>(30)</sup> DO C 354 de 28.12.2010, p. 80, punto 3.2.3.

<sup>(31)</sup> Véase la nota 3.

<sup>(32)</sup> No obstante, en la propuesta de Octavo Programa Marco de I+D aún pendiente podrían utilizarse términos nuevos para designar las medidas hasta ahora llamadas «investigación en régimen de colaboración» y «cooperación».

<sup>(33)</sup> Véase también el punto 4.3.

investigación en régimen de colaboración está destinada a resolver los grandes problemas sociales (preguntas nº 9 y 11) y, además, contribuye de forma decisiva a desarrollar las tecnologías clave necesarias para la competitividad de Europa en el mundo.

4.7.5 En general, el fomento de los proyectos ascendentes (véase también el punto 4.7.10) debe desempeñar un papel más importante (preguntas nº 9 y 10), a fin de ofrecer más espacio a las ideas innovadoras que no están comprendidas en la lista temática o, por ejemplo, que no desarrollan las industrias existentes (véase también el punto 3.7.6: la industria fija el programa de trabajo); está claro que el avión no lo inventó la industria naval.

4.7.6 Los enfoques descendentes son el resultado de una perspectiva estratégica de los principales decisores, partiendo de los conocimientos actuales, mientras que los enfoques ascendentes aprovechan el potencial creativo de científicos, ingenieros y otros colaboradores («partes interesadas transversales») que trabajan directamente sobre los objetos de estudio o de mejora. Incluso en los temas fundamentales de los desafíos sociales hay que dar más importancia a las ideas y enfoques ascendentes, que proceden de la amplia comunidad científica, y no sólo a las prescripciones descendentes. «*Las inversiones en política de innovación deberían orientarse a las innovaciones organizativas y de gestión de personal en los puestos de trabajo.*»<sup>(34)</sup>

4.7.7 El equilibrio entre enfoques ascendentes y descendentes requiere una diferenciación más: en ciertas categorías temáticas (como las tecnologías clave o los grandes desafíos sociales) también hace falta un grado suficiente de procesos ascendentes para ofrecer suficiente margen a las soluciones no pensadas ya

en el enfoque descendente. Pero, además, merecen una oportunidad enfoques totalmente nuevos de cuestiones y problemas en principio desconocidos. Aunque dichos enfoques ya pueden ponerse en práctica en la parte del capítulo «Ideas», también habría que prestarles mucha más atención en la investigación en régimen de colaboración, tal como se hace con éxito en la actualidad, por ejemplo, en el capítulo «Tecnologías futuras y emergentes» del tema de las TIC. Para ello, los funcionarios competentes necesitan más flexibilidad y margen de maniobra.

4.7.8 En cuanto a la infraestructura europea de I+D (lista del ESFRI), el Comité reitera su recomendación de fomentarla contribuyendo a su construcción y mantenimiento<sup>(35)</sup>. Igualmente eficaz ha resultado ser el capítulo «Personas» del programa, en cuyo marco se discuten, entre otras cosas, las iniciativas Marie Curie (pregunta nº 23), por lo que habría de mantenerse íntegramente o incluso ampliarse.

4.7.9 En vista de los grandes problemas que plantea una política económica, monetaria y financiera europea común, que actualmente constituyen un elemento esencial en el debate político, y de las cuestiones macroeconómicas que implican, el Comité recomienda asimismo dar suficiente importancia en los programas de fomento a las investigaciones relacionadas con ellos.

4.7.10 En cuanto a las cuestiones que van más allá de la I+D (pregunta nº 17), el Comité recomienda sobre todo apoyarse en la experiencia acumulada con los instrumentos constituidos expresamente con este propósito en lugar de volver a crear nuevos instrumentos<sup>(36)</sup>. Acerca de los indicadores y las asociaciones de innovación, véase también el Dictamen sobre la «Unión por la innovación»<sup>(37)</sup>. En lo que respecta a la dotación de capital, el Comité se remite al mismo dictamen<sup>(38)</sup>.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(34)</sup> Véase el 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: Iniciativa emblemática de Europa 2020 - Unión por la innovación» DO C 132 de 3.5.2011, punto 3.8.4.

<sup>(35)</sup> Véase también la nota 12.

<sup>(36)</sup> Véase la nota 12, puntos 4.2 y 4.4.

<sup>(37)</sup> Véase la nota 12, punto 4.8.

<sup>(38)</sup> DO C 132 de 3.5.2011, p. 5.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Propuesta de Reglamento del Consejo (Euratom) por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones indirectas del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2012-2013)»**

[COM(2011) 71 final — 2011/0045 (NLE)]

**«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012-2013)»**

[COM(2011) 72 final — 2011/0046 (NLE)]

**«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico por el que se ejecuta mediante acciones indirectas el Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2012-2013)»**

[COM(2011) 73 final — 2011/0043 (NLE)]

**«Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación en virtud del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012-2013)»**

[COM(2011) 74 final — 2011/0044 (NLE)]

(2011/C 318/21)

Ponente: **Gerd WOLF**

El 22 de marzo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Consejo (Euratom) por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones indirectas del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2012-2013)»*

COM(2011) 71 final — 2011/0045 (NLE)

*«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012-2013)»*

COM(2011) 72 final — 2011/0046 (NLE)

*«Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico por el que se ejecuta mediante acciones indirectas el Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2012-2013)»*

COM(2011) 73 final — 2011/0043 (NLE)

*«Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación en virtud del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012-2013)»*

COM(2011) 74 final — 2011/0044 (NLE)

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 92 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El accidente en los reactores de fisión nuclear causado por el tsunami en Fukushima y sus consecuencias demuestran la gran vulnerabilidad de este tipo de reactores en caso de fallo en los sistemas de refrigeración de emergencia. En lo que atañe a la utilización futura de esta tecnología, esto ya ha dado lugar a la adopción de decisiones sobre política energética en algunos Estados miembros y al inicio de un debate en el nivel de la Unión Europea. Los objetivos de investigación y desarrollo del Programa Marco I+D de EURATOM (período 2012-2013) objeto de examen exigen una revisión. Las siguientes observaciones se refieren a ese aspecto.

1.2 Por múltiples razones, el Comité considera que es necesario conservar y ampliar los conocimientos en materia de tecnología nuclear, su aprovechamiento y sus consecuencias. El Programa Marco I+D de EURATOM, gracias a su función de coordinación y concentración de recursos, así como de integración de los esfuerzos comunes, aporta a este respecto un valor añadido europeo significativo.

1.3 Por ese motivo, el Comité recomienda:

- concentrar las investigaciones en materia de tecnología de reactores de fisión en los temas de seguridad del reactor, reducción y almacenamiento de residuos radioactivos persistentes, control del material fisible y protección frente a las radiaciones;
- conservar y ampliar las competencias en materia de averías que desbordan los parámetros de diseño de las instalaciones y de pruebas de resistencia pendientes en las instalaciones existentes;
- continuar decididamente con los trabajos de desarrollo de la obtención de energía a partir de la fusión nuclear, en vista de, entre otros beneficios, las ventajas potenciales para la seguridad de esa tecnología, debiendo corresponder el papel principal al proyecto ITER, fruto de la colaboración internacional. La base del programa de fusión son las «asociaciones»;
- velar con acciones de formación adecuadas por que se disponga de suficientes especialistas altamente cualificados en las áreas necesarias, pero que también se imparten en las escuelas unos fundamentos mínimos sobre dichas técnicas y sobre la radiactividad, sus riesgos y su medición.

1.4 Aunque, con los documentos de que dispone, el Comité tiene la impresión de que las propuestas y proyectos de la Comisión ya satisfacen en gran medida estas recomendaciones, recomienda que la Comisión se cerciore de que la dotación sea suficiente a la vista de la nueva situación y compruebe si es preciso prestar mayor atención a algún tema.

1.5 Remitiéndose a sus demás recomendaciones, el Comité apoya el Programa Marco I+D de EURATOM y sus instrumentos, como elemento esencial del Espacio Europeo de Investigación.

## 2. Comunicación de la Comisión

2.1 La Comunicación de la Comisión abarca cuatro documentos diferentes que contienen sendas propuestas de reglamento o decisión del Consejo acerca del Programa de Euratom para los años 2012-2013. La necesidad real de nuevas decisiones y reglamentos para dicho período se deriva de las diferentes duraciones, por un lado, del VII Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de Investigación, Desarrollo Tecnológico y Demostración (2007-2013) y, por otro lado, del VII Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2007-2011). Por tanto, es preciso salvar una diferencia de dos años.

2.2 Los cuatro documentos presentados por la Comisión abarcan todos los aspectos necesarios para ello, a saber:

- las normas de participación;
- el Programa Marco;
- el Programa Específico: acciones indirectas;
- el Programa Específico: acciones directas del Centro Común de Investigación.

Estos cuatro documentos, junto con sus anexos, ocupan 120 páginas, de manera que no es posible reproducir aquí su contenido, ni siquiera en extracto, ni comentar todos sus aspectos.

2.3 Desde el punto de vista temático, se trata de la labor de investigación que ha de financiar la UE en el campo de la fusión nuclear (centrada en el ITER), la fisión nuclear y la protección contra las radiaciones. La Comisión considera necesario que esa labor de investigación pueda desarrollarse, durante el período de dos años de que se está hablando, a partir de las actividades realizadas con éxito en los años 2007 a 2011 y darles continuidad.

2.4 El desembolso total previsto para ese fin asciende a unos 2 560 millones de euros, la mayor parte de los cuales corresponde al programa de fusión del ITER.

## 3. Observaciones generales

### 3.1 Fukushima: nueva situación de partida

Los documentos de la Comisión mencionados más arriba se redactaron antes de los acontecimientos de Fukushima. A la vista de los efectos del tsunami en las centrales nucleares de fisión nuclear allí instaladas, los daños que estas han sufrido y sus repercusiones sobre la población y el medio ambiente, el Comité estima necesario examinar y revisar desde esta perspectiva los objetivos de investigación y desarrollo del Programa Marco I+D de EURATOM objeto de examen para, si es preciso,

reorientarlos convenientemente. Por consiguiente, con el presente dictamen, que se refiere exclusivamente a la investigación y el desarrollo, se pretende algo más que adaptar simplemente el calendario del Programa Marco I+D de EURATOM al del VII Programa Marco general de I+D.

**3.1.1** Si bien el Comité considera prematuro extraer conclusiones generales en materia de política energética, respeta la decisión de aquellos Estados miembros que, de conformidad con el principio de precaución, han optado por no seguir utilizando en el futuro la fisión nuclear como fuente de energía. El Comité se congratula de que el tema de Fukushima también se haya tratado en el nivel de la UE<sup>(1)</sup> y se haya incorporado a la agenda de política energética, pese a que, con arreglo al Tratado de Lisboa, cada Estado miembro puede decidir por sí mismo qué combinación de energías prefiere.

### 3.2 *El Programa Marco I+D de EURATOM*

El Programa Marco I+D de EURATOM, primordialmente destinado a la investigación en el sector de la energía, complementa la investigación energética prevista en el Programa Marco I+D general<sup>(2)</sup>, dedicado en particular a la investigación y desarrollo de fuentes de energía renovables y otras tecnologías no nucleares de producción de energía con baja emisión de carbono. De este modo, se pretende que en la UE se investiguen y valoren todas las tecnologías que sirvan para lograr una combinación sostenible de fuentes de energía, y sus propiedades.

### 3.3 *Valor añadido europeo*

Por múltiples razones, el Comité considera que es absolutamente necesario conservar y ampliar los conocimientos en materia de tecnología nuclear, su aprovechamiento y sus consecuencias. El Programa Marco I+D de EURATOM, gracias a su función de coordinación y concentración de recursos, así como de integración de los esfuerzos comunes, aporta a este respecto un valor añadido europeo significativo. Remitiéndose a sus demás recomendaciones, el Comité apoya plenamente el Programa Marco I+D de EURATOM y sus instrumentos, como elemento esencial del Espacio Europeo de Investigación<sup>(3)</sup>.

### 3.4 *Prioridad de la investigación en materia de seguridad y conservación del saber*

Sin perjuicio de las demás decisiones respectivas de los Estados miembros y de la UE sobre el futuro aprovechamiento de la tecnología de fisión nuclear para obtener energía, el Comité, en atención a:

- 1) las posibles repercusiones transfronterizas de los accidentes,
- 2) la migración mundial de expertos y tecnologías,
- 3) las instalaciones ya existentes y sus residuos radiactivos,

<sup>(1)</sup> Por ejemplo, en el Foro Europeo de la Energía Nuclear (ENEF), [http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/forum\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/nuclear/forum/forum_en.htm)

<sup>(2)</sup> Véase DO C 65 de 17.3.2006, p. 9.

<sup>(3)</sup> Véase DO C 44 de 16.2.2008, p. 1.

4) la existencia de armamento nuclear y las instalaciones de producción que implican, así como los gravísimos riesgos (políticos),

considera absolutamente necesario seguir desarrollando dentro de la UE, con la mayor determinación, los conocimientos en materia de seguridad y las tecnologías en que se basan, y hacerlos accesibles. Renunciar a profundizar los conocimientos implicaría adoptar una peligrosa política del aveSTRUZ. Por ello, y para evitar que los conocimientos de estas tecnologías y de sus consecuencias caigan en el olvido colectivo, es especialmente importante formar e incentivar de forma sistemática y continua a las necesarias nuevas generaciones de científicos y técnicos en número suficiente.

### 3.5 *Fisión nuclear*

Respecto a la tecnología de fisión nuclear, el Comité subraya en particular los siguientes aspectos básicos que afectan a la seguridad:

- protección contra las radiaciones, medicina nuclear y medidas preventivas de carácter médico y técnico;
- aumento de la seguridad y reducción de los residuos de las centrales de fisión nuclear<sup>(4)</sup>;
- eliminación (almacenamiento definitivo) de los residuos radiactivos persistentes;
- obtención y manipulación de material fisible (combustible nuclear);
- medidas de protección frente a la sustracción y el uso indebido de material fisible o radiactivo;
- averías que desbordan los parámetros de diseño de las instalaciones existentes y consecuencias de las pruebas de resistencia pendientes que es necesario efectuar<sup>(5)</sup>.

### 3.6 *Fusión nuclear controlada*

Desde el principio<sup>(6)</sup>, el programa de fusión nuclear fue impulsado a causa, en particular, de su ventaja decisiva en materia de seguridad (inventario de combustibles extremadamente reducido, no necesidad de una refrigeración de emergencia, ausencia de reacciones en cadena, de productos fisiológicos y de actínidos) y otras ventajas de esta tecnología. Los progresos alcanzados han permitido construir una instalación (ITER) con una notable capacidad de fusión (500 MW). Aunque los reactores de fusión –conforme al actual estado de la ciencia y el volumen actual de

<sup>(4)</sup> Véase el informe de la Academia de las Ciencias del Estado federado de Westfalia «Zur Sicherheit der Kernkraftwerke nach dem Unfall von Fukushima» (La seguridad de las centrales nucleares después del accidente de Fukushima) de 26 de mayo de 2011.

<sup>(5)</sup> Véase el comunicado de prensa nº 60/2011 del CESE de 30.5.2011.

<sup>(6)</sup> Véase DO C 302 de 7.12.2004, p. 27.

subvención– no podrán contribuir a la generación de electricidad hasta la segunda mitad del presente siglo, y aunque todavía es necesario investigar y desarrollar mucho esta tecnología antes de que represente una fuente de energía utilizable, la fusión nuclear controlada es la única opción energética conocida con potencial prácticamente ilimitado y mundialmente disponible que no está siendo ya aprovechada de una manera o de otra<sup>(7)</sup>. Por ese motivo, el Comité recomienda prestar especial atención a este programa. Según el resultado unánime de numerosos pronósticos, a lo largo de este siglo va a aumentar drásticamente la demanda energética mundial y se va a agravar el problema de un suministro de energía mundialmente suficiente, respetuoso con el clima y sostenible. Eso hace que sea especialmente necesario encontrar una nueva fuente de energía que no afecte al clima, como la fusión nuclear.

### 3.7 Sobre las propuestas temáticas de la Comisión: pleno respaldo

A la luz de las observaciones formuladas en el punto 3.1, por fortuna cabe observar que las recomendaciones formuladas por el Comité en el presente dictamen ya están contenidas en muy amplia medida en las propuestas temáticas de la Comisión, por lo que estas reciben el pleno respaldo del Comité. No obstante, con la documentación que obra en su poder, el Comité no se considera en condiciones –ni considera que sea cometido suyo– de apreciar si los medios instrumentales, personales y financieros empleados están concretamente a la altura de los fines propuestos. Por ese motivo, recomienda a la Comisión que, por medio de sus grupos de expertos que se ocupan del programa, lleve a cabo dicha revisión dentro de cada una de las líneas del programa y, si es preciso, utilice medios adicionales.

### 3.8 Amplios estudios sobre aspectos de seguridad y riesgo

Dado que las cuestiones de seguridad y riesgo no afectan solo al Programa Marco I+D de EURATOM, el Comité recomienda que, junto con la investigación energética del VII Programa Marco general, se realicen también, y en lo posible en colaboración con otros socios internacionales, estudios sobre las correspondientes cuestiones de seguridad y riesgo, teniendo en cuenta también los acontecimientos naturales que han ganado protagonismo. Dichos estudios deberán tratar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Riesgos técnicos de las diversas tecnologías energéticas críticas, como por ejemplo la fisión nuclear, la captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, los depósitos de agua, los depósitos de aire comprimido, las tecnologías del petróleo y gas natural, la extracción, transporte y transformación de fuentes de energía fósiles, los depósitos de hidrógeno y el hidrógeno como fuente de energía, especialmente en automoción, etc.
- Riesgos para el medio ambiente derivados de no alcanzar los objetivos de reducción de CO<sub>2</sub><sup>(8)</sup> y del consiguiente agravamiento del cambio climático.

<sup>(7)</sup> Véase DO C 107 de 6.4.2011, p. 37.

<sup>(8)</sup> Véase [http://www.iea.org/index\\_info.asp?id=1959](http://www.iea.org/index_info.asp?id=1959) de 30.5.2011.

— Riesgos sociales, políticos e incluso bélicos derivados i) de una grave escasez energética mundial y las situaciones de emergencia resultantes, y ii) de un riesgo potencial de cambio climático<sup>(9)</sup>.

### 3.9 Instrucción de la población

Asimismo, el Comité considera importante, además de la indispensable formación (véase el punto 3.4) de expertos como físicos, químicos e ingenieros, que en las escuelas e instituciones educativas de nivel superior se enseñe a todos los ciudadanos, desde temprana edad, a medir la radiación y a valorar los niveles naturales o aceptables de radiación, por un lado, y los niveles peligrosos, por otro. Esta es, a juicio del Comité, la mejor forma de poder hacer una valoración objetiva suficiente e indispensable de las situaciones de riesgo nuclear, precisamente en casos de crisis repentinas, cuando es preciso evitar el pánico y actuar de forma sensata y acertada.

### 3.10 Dudosa cuantía de la financiación

Aunque el Comité no está en condiciones de valorar esta cuestión ad hoc desde el punto de vista cuantitativo, a la vista de la nueva base de valoración arriba mencionada, duda (véase también el punto 3.7) de que el nivel actual de financiación sea suficiente para el período de que se trata, a fin de abordar las cuestiones planteadas con suficiente determinación y de conformidad con las recomendaciones del Comité acerca del plan SET<sup>(10)</sup> y de la hoja de ruta para 2050<sup>(11)</sup>. Por eso, siempre que el presupuesto hasta 2013 no sea ya inamovible, resulta conveniente, al menos para el nuevo período a partir de 2013, i) determinar la necesidad de financiación en función de las profundas repercusiones que tendrían una situación de escasez energética y el incumplimiento de los objetivos de reducción del CO<sub>2</sub> para la Estrategia Europa 2020 y en general, y ii) disponer medios suficientes. El Comité reitera una vez más que la proporción de financiación que se dedica a la investigación energética en el Programa Marco I+D desde hace mucho tiempo no se corresponde con la relevancia fundamental para la sociedad que tienen la energía y el problema del cambio climático relacionado con ella.

### 3.11 Dictámenes sobre el VII Programa Marco

Abundando en sus observaciones del punto 3.7, el Comité está de acuerdo con la Comisión en que el programa propuesto debe desarrollarse, durante el período de dos años en cuestión, a partir de las actividades desarrolladas con éxito en los años 2007 a 2011, y darles la debida continuidad. El Comité se remite a la importancia atribuida en numerosos dictámenes de que haya una suficiente continuidad en la investigación para que esta tenga éxito. En consecuencia, se remite también a sus dictámenes, tanto sobre el VII Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012–2013) como al Programa Específico y a las normas de participación correspondientes a ese VII Programa Marco. El Comité vuelve a

<sup>(9)</sup> Véase la nota 5 y el segundo número de *Research\*eu results magazine*, mayo de 2011, p. 20.

<sup>(10)</sup> Véase DO C 21 de 21.1.2011, p. 49.

<sup>(11)</sup> Véase DO C 107 de 6.4.2011, p. 37.

confirmar las recomendaciones formuladas en dichos dictámenes, complementadas con los puntos de vista expuestos en el presente. Esta referencia a documentos anteriores resulta tanto más importante cuanto que el presente dictamen, por razones obvias, no puede entrar a considerar todos los enunciados que contienen las propuestas de la Comisión.

#### 4. Observaciones particulares

##### 4.1 Solución del problema de los residuos y su almacenamiento

En referencia a sus anteriores dictámenes en materia de energía nuclear, sobre la hoja de ruta para un sistema energético con bajas emisiones de CO<sub>2</sub> de aquí a 2050 y sobre el problema del almacenamiento<sup>(12)</sup>, el Comité subraya la importancia de todos los esfuerzos por reducir el volumen y el período de vida de los residuos peligrosos. Un avance decisivo sería conseguir realmente acortar el período de vida de los residuos radiactivos mediante una transmutación efectiva de una «escala geológica» a una «escala histórica». De esa manera cambiarían totalmente las premisas para resolver o mitigar el problema de los residuos y su almacenamiento. Por eso es preciso respaldar con decisión todas las posibilidades de investigación científico-técnica al respecto y de llevarlas a buen puerto.

##### 4.2 Reducción del riesgo de (gran) catástrofe nuclear

En opinión del Comité nunca existe la seguridad absoluta de las instalaciones técnicas construidas por el ser humano. Sin embargo, para el futuro se podría plantear el objetivo de que solo se construyesen y explotasen instalaciones que fueran seguras frente a accidentes derivados de causas internas y que solo pudieran sufrir daños causados por acontecimientos externos extremadamente infrecuentes (como la caída de un asteroide) que, en cualquier caso, originasen unos daños de tal magnitud que el deterioro o la destrucción de las instalaciones en sí no representase un aumento significativo de los efectos destructivos.

##### 4.3 Programa de fusión nuclear

En vista de la importancia que tiene disponer de la energía de fusión en el futuro, el Comité recomienda:

— llevar a cabo con la necesaria amplitud y profundidad de investigación las labores preparatorias para el desarrollo de un reactor de demostración (DEMO) que, como continuación del ITER, demuestre por primera vez la producción de energía eléctrica mediante fusión nuclear en el marco de un sistema integrado, y

— a la hora de desarrollar proyectos, además de la necesaria concentración en la línea Tokamak, que encabeza el proceso con el ITER como buque insignia, estudiar también configuraciones alternativas del campo magnético (en particular, el concepto del stellarator).

Además, es preciso reflexionar sobre en qué circunstancias se podría acortar el camino hacia el DEMO y, en vista de las experiencias recientes con la organización mundial del proyecto ITER, cómo se podría desarrollar un programa de fusión europeo potente y efectivo. El Comité subraya que el desarrollo del ITER y sus resultados solo se podrán conseguir o aprovechar si se dispone de una eficaz infraestructura de laboratorios de investigación en fusión suficientemente interconectados con la industria correspondiente.

##### 4.4 Normas de participación en fisión nuclear y protección contra las radiaciones

El Comité no aprecia en este terreno diferencias sustanciales con las anteriores normas de participación a este respecto en el programa 2007-2011. En este sentido se remite de nuevo a su dictamen positivo ya presentado<sup>(13)</sup>, pues no procede añadir nada nuevo.

##### 4.5 Normas de participación en el programa de fusión

Actualmente, el Programa Europeo para el Desarrollo de la Fusión se rige por normas de participación específicamente adaptadas y que giran en torno a los 26 convenios de asociación con los centros de investigación participantes y sus respectivos Estados miembros, denominados «asociaciones». A esto se añade el programa del Joint European Torus (JET), con sus normas de financiación específicamente diseñadas. Gracias a esta buena infraestructura, la UE ha podido influir decisivamente en el proyecto internacional ITER y ha ganado la carrera por su sede.

##### 4.5.1 Convenios de asociación

A este respecto, el avance rápido y estable del programa ha venido determinado muy especialmente por la estructura adecuada de los convenios de asociación, adaptada a los objetivos de desarrollo, junto con su decisivo efecto en la política de fomento y el apoyo político de los Estados miembros. Solo así ha sido posible el ITER, un proyecto que el Comité respalda con firmeza por su importancia para el desarrollo logrado hasta ahora en la investigación sobre la fusión. Debido al considerable incremento de los costes del proyecto ITER, cuyas causas no puede entrar a valorar el Comité en este contexto, otras partes del programa, en particular las actividades de los convenios de asociación, están sometidas a fuertes presiones de ahorro. A este respecto, el Comité desea advertir expresamente de que llevar dicho ahorro al extremo de echar por tierra el efecto de palanca de los convenios de asociación y, por ende, la eficacia del programa, puede ser perjudicial para la base científica necesaria y, en general, para el apoyo político de los Estados miembros, elementos que son necesarios para que el ITER pueda tener éxito y para que Europa pueda extraer de él el provecho esperado. Las asociaciones son la base y la fábrica de ideas del programa de fusión; en ellas se prepara el funcionamiento y la utilidad del ITER, se desarrollan y estudian nuevos conceptos, en ellas se forman las tan necesarias nuevas generaciones de científicos e ingenieros, en ellas se produce la vinculación con los ciudadanos de la UE.

<sup>(12)</sup> DO C 218 de 23.7.2008, p. 135.

<sup>(13)</sup> Véase DO C 309 de 16.12.2006, p. 41.

#### 4.6 Centro Común de Investigación (CCI)

En el Centro Común de Investigación (CCI), financiado institucionalmente por la Comisión, se establecen, en lo que respecta al programa de Euratom, los siguientes objetivos de investigación: (a) gestión de los residuos nucleares, impacto ambiental y conocimientos de base, (b) seguridad nuclear y (c) protección de riesgos en el ámbito de la energía nuclear. Estos objetivos corresponden por su contenido a las recomendaciones formuladas al comienzo del presente dictamen, así como a las formuladas en el dictamen del Comité sobre el VII Programa Marco<sup>(14)</sup> y reciben el pleno apoyo del CESE.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

---

<sup>(14)</sup> Véase DO C 185 de 8.8.2006, p. 10.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial»**

[COM(2011) 142 final — 2011/0062 (COD)]

(2011/C 318/22)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

El 18 de abril de 2011 y el 10 de mayo de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial»

COM(2011) 142 final — 2011/0062 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 113 votos a favor, 4 votos en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con interés, pero también con ciertas reservas, la propuesta de Directiva del Parlamento y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial. La crisis financiera que ha obligado a muchos prestatarios de créditos hipotecarios a re-vender a precios irrisorios los bienes inmuebles que habían adquirido ha demostrado la necesidad de disponer de una legislación europea adecuada en la materia.

1.2 Asimismo, apoya el objetivo de la Comisión de propiciar las condiciones necesarias para el desarrollo de un mercado único eficiente y competitivo, a fin de recuperar la confianza de los consumidores y favorecer la estabilidad financiera. Sin embargo, teme que el contenido de la propuesta no sea suficiente para alcanzar ese objetivo.

1.3 El Comité subraya el interés de asegurar una coherencia entre los textos existentes, sobre todo con el de la Directiva 2008/48/CE<sup>(1)</sup> relativa a los contratos de crédito al consumo.

1.4 El Comité estima que, por su naturaleza, la propuesta debería tener como fundamento jurídico el artículo 169 del Tratado, en lugar del artículo 114.

1.5 También recuerda que la armonización de las normas en la UE debe hacerse preservando un alto nivel de protección de los consumidores, lo que implica que no debe ir en detrimento de los derechos de los consumidores que gozan de una legislación nacional protectora. Para responder a este objetivo, considera que la armonización debe llevarse a cabo de manera adecuada.

1.6 El CESE aprueba las disposiciones que mejoran la comparabilidad, sobre todo las que permiten una armonización de las definiciones y del cálculo de la tasa anual equivalente.

1.7 Considera que las medidas encaminadas a asegurar la distribución de un crédito responsable no son por sí solas suficientes para sanear el mercado y contribuir a prevenir el endeudamiento excesivo.

1.8 El CESE considera que la reglamentación de los intermediarios de crédito, que responde a la solicitud formulada en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva en materia de crédito a los consumidores, primordial como es ante las numerosas dificultades encontradas en estas profesiones, debería ser objeto de una reglamentación de carácter general y no limitarse únicamente al objeto propiamente dicho de la propuesta.

1.9 Asimismo, estima que la propuesta no contribuye a la realización del mercado interior en el ámbito del crédito hipotecario en general y lamenta que en este ámbito no se haya considerado el recurso a un instrumento opcional.

1.10 El CESE sugiere que se precisen o completen algunas disposiciones para reforzar la información al consumidor sobre los tipos de interés variables. En efecto, los índices de referencia son poco conocidos por los consumidores, que miden mal la incidencia de la variación de los tipos en el importe de los reembolsos. Considera que debería prohibirse la usura y que los tipos de los préstamos para la financiación de la residencia principal deberían tener unos límites máximos. Los cambios en los tipos de interés deben basarse únicamente en índices objetivos, fiables, públicos y externos al prestamista.

1.11 El CESE recomienda que los prestatarios tengan la posibilidad de elegir el seguro que cubra su préstamo a fin de garantizar una mejor competencia entre las diversas ofertas.

<sup>(1)</sup> DO L 133 de 22.5.2008, p. 66 – Dictamen del CESE: DO C 234 de 30.9.2003, p. 1.

## 2. Contexto y observaciones generales

2.1 El 18 de diciembre de 2007, la Comisión adoptó un Libro Blanco sobre la integración del mercado europeo del crédito hipotecario. La consulta a que dio lugar entre numerosos encuestados permitió a la Comisión observar que la divergencia de las legislaciones vigentes sobre el crédito hipotecario menguaba el buen funcionamiento del mercado único, aumentaba los costes y perjudicaba a los consumidores.

2.2 El 9 de julio de 2008 el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó un Dictamen acerca del Libro Blanco sobre la integración del mercado europeo del crédito hipotecario<sup>(2)</sup>. Aunque en dicho dictamen, el Comité manifestaba su perplejidad en cuanto a las posibilidades concretas de integrar y homogeneizar el mercado del crédito como consecuencia de las especificidades culturales, jurídicas y ético-sociales de los diferentes Estados miembros, acogía favorablemente el vínculo establecido entre la reglamentación vigente del crédito hipotecario y la necesidad de proteger al consumidor. Asimismo, insiste en la responsabilidad de los prestamistas y los prestatarios que deben ser conscientes del alcance de sus compromisos.

2.3 La actual crisis financiera ha revelado las disfunciones debidas a las deficiencias del mercado y de las normativas, así como al contexto económico, las prácticas seguidas por los intermediarios de crédito y los prestamistas y al escaso nivel de cultura financiera de los prestatarios. Todas estas deficiencias deben ser evitadas en el futuro porque pueden conducir a una pérdida considerable de confianza.

2.4 La propuesta de directiva tiene en cuenta los resultados de las consultas y de los trabajos llevados a cabo por la OCDE y el Banco Mundial.

2.5 Su objetivo es garantizar un elevado nivel de protección de los consumidores, en un marco armonizado a escala de la Unión Europea, aproximando las legislaciones de los Estados miembros. Por ello, y visto su contenido, el Comité considera que la propuesta debería tener como fundamento jurídico el artículo 169 del Tratado, y no exclusivamente el artículo 114.

2.6 Asimismo, se propone crear un mercado único eficiente y competitivo en el respeto de los derechos fundamentales consagrados por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como recuperar la confianza de los consumidores y favorecer a estabilidad financiera.

2.7 La directiva está destinada a garantizar los derechos de los consumidores tal como se definen en la Directiva 2008/48/CE sobre los contratos de crédito al consumo, brindando a los Estados miembros la posibilidad de hacer extensivo el beneficio a determinadas categorías profesionales, y especialmente a las microempresas.

2.8 Se aplica a los créditos destinados a financiar la adquisición o renovación de un bien inmueble que no estén cubiertos por la Directiva 2008/48/CE independientemente de que vayan acompañados o no de una hipoteca o de una garantía similar.

2.9 La propuesta de directiva responde al principio de la armonización específica y se sitúa en un nivel bastante elevado para tener en cuenta las diferencias entre las legislaciones vigentes y la diversidad de los mercados hipotecarios en la Unión.

2.10 Sin embargo, aunque el Comité es consciente de la importancia del sector de la construcción en la economía, estima que la directiva no ha aprovechado del todo la experiencia de la crisis financiera, cuyos orígenes deben buscarse en el mercado estadounidense del crédito hipotecario. La práctica malsana de los créditos concedidos para el 100 % y más del precio de los bienes inmuebles animó a los consumidores, incluso los que disponen de pocos ingresos, a comprarlos. En un período de expansión, existe la posibilidad de hacer frente a compromisos importantes, pero ha bastado que la economía llegue a una fase de estancamiento, incluso de recesión, para que el paro provoque impagos generalizados. La puesta a la venta de una cantidad importante de bienes inmuebles provocó la caída de los precios y pérdidas enormes para las entidades financieras. En la raíz de la crisis se encuentra, pues, el endeudamiento excesivo de los prestatarios, un fenómeno que hay que evitar a toda costa. El Comité formulará propuestas en las observaciones infra.

## 3. Propuestas de la directiva

### 3.1 Capítulo 1: objeto, ámbito de aplicación, definiciones y autoridades competentes

3.1.1 El artículo 3 de la propuesta de directiva, en coherencia con el procedimiento seguido para la Directiva sobre el crédito al consumo, da una definición de los términos más importantes. A este respecto desea que se precise el término «uso residencial» para saber si se refiere únicamente a la residencia principal.

**3.1.2 El CESE aprueba esta disposición que pretende asegurar su comprensión y la comparabilidad entre las diferentes ofertas.**

3.1.3 Le Comité considera que el establecimiento y organización de autoridades competentes facultadas para el control y su colaboración son necesarios y mucho más importantes por las disfunciones que se han podido observar en el curso de la crisis.

### 3.2 Capítulo 2: condiciones aplicables a los prestamistas y a los intermediarios de crédito

3.2.1 Los artículos 5 y 6 imponen requisitos en materia de honradez, lealtad y competencia de los prestamistas o intermediarios de crédito al servicio de los consumidores. Y en parte remiten a los Estados miembros el ejercicio del control del respeto de esos requisitos, mientras que la Comisión se reserva el derecho de especificar el nivel de conocimientos y de competencia requerido.

3.2.2 Por otra parte, la propuesta de directiva exige a los Estados miembros que vean por qué la remuneración del personal de los prestamistas no sea discriminatoria en función de los productos vendidos.

**3.2.3 El CESE está a favor de estas medidas, ya que una información de calidad es primordial a la hora de suscribir un crédito hipotecario. Considera que la remuneración del personal de las entidades prestamistas y de los intermediarios de crédito no debe llevar a algunos de ellos a fomentar la suscripción de créditos no adaptados a las necesidades de los consumidores.** Sin embargo, hace hincapié en la utilización de conceptos vagos, indefinidos, subjetivos y susceptibles de interpretaciones divergentes de un texto jurídico que establece obligaciones estrictas.

<sup>(2)</sup> DO C 27 de 3.2.2009, p. 18.

**3.2.4 Estos dos artículos no subrayan la distinción fundamental que hay que establecer entre prestamistas e intermediarios: el personal de los prestamistas está, en principio, remunerado por un salario, mientras que el de los intermediarios recibe una comisión.** Cabe esperar comportamientos inspirados en la ética profesional cuando la remuneración se mantiene «neutra», pero es difícil que éste sea siempre el caso cuando el beneficio depende de soluciones más provechosas para el personal del prestamista, y con mayor razón para los intermediarios. Estas consideraciones implican que todas las personas en contacto con los vendedores, independientemente de su función, deben recibir una formación adecuada, mientras que el personal de los intermediarios debe estar en posesión de una habilitación oficial que certifique sus competencias, pero sobre todo que controle su comportamiento.

**3.2.5 Otra diferencia fundamental:** en caso de litigio, el consumidor puede dirigirse al prestamista, una entidad financiera en principio sólida y solvente; en el caso de un intermediario, la responsabilidad suele ser personal y su solvencia es mucho menos evidente. Ello constituye una razón adicional para adoptar una reglamentación mucho más estricta que la actual.

### 3.3 Capítulo 3: Información y prácticas previas a la celebración del contrato de crédito

**3.3.1** En aplicación de la Directiva 2005/29/CE relativa a las prácticas comerciales desleales de las empresas<sup>(3)</sup>, la publicidad debe ser leal, clara y no engañosa.

**3.3.2** Toda publicidad que indique cifras debe incluir una serie de menciones indispensables para la apreciación del consumidor que deseé suscribir un contrato de crédito hipotecario. Esta información deberá ser facilitada de forma clara, concisa y legible cualquiera que sea el medio utilizado.

**3.3.3** El artículo 9 establece las condiciones de la información precontractual en dos niveles. Por una parte, enumera la información general que debe facilitarse y, por otra, remite a la ficha europea de información normalizada (FEIN) para facilitar información personalizada. El CESE no considera aceptable la presunción jurídica prevista en el tercer párrafo del punto 2 del artículo 9, en el sentido de que la simple entrega de la FEIN equivale a la prestación de información.

**3.3.4** El artículo 10 completa la información que debe facilitarse a los consumidores sobre las cualidades y las condiciones de ejercicio del intermediario de crédito que interviene.

**3.3.5** El CESE toma nota de estas obligaciones de información. A este respecto, considera que deben reforzarse en el caso de los préstamos concedidos con un tipo de interés variable. En este caso, debería facilitarse una nota específica de información.

**3.3.6** El CESE cuestiona la forma en que está redactada la obligación de suscribir un seguro que garantice el préstamo, pues da a entender que debe suscribirse obligatoriamente con el prestamista. Por ello, **sugiere que se permita a los consumidores elegir el asegurador a fin de garantizar la competencia entre las compañías de seguros.**

<sup>(3)</sup> DO L 149 de 11.6.2005, p. 22 – Dictamen del CESE: DO C 108 de 30.4.2004, p. 81.

**3.3.7** El Comité estima que la reglamentación de las actividades de los intermediarios de crédito es primordial. Por lo tanto, considera que convendría añadir el principio de la prohibición de percibir dinero de cualquier forma (provisión, gastos para investigaciones, constitución del expediente, etc.) antes del abono efectivo de los fondos prestados.

**3.3.8 Una última observación que el Comité considera de fundamental importancia:** la información facilitada al consumidor también debería tratar de hacerle reflexionar detenidamente sobre su capacidad futura de reembolso. Evidentemente, no siempre se puede esperar esta capacidad, por lo que es necesario que el prestamista adopte una política responsable, volviendo sistemáticamente a lo que en su día fue una práctica establecida por ley en algunos Estados miembros, a saber, que los créditos que se concedan no superen el 70 % - 80 % del valor del inmueble. Esta norma tenía un considerable valor prudencial, pues su objetivo era evitar los comportamientos imprudentes por parte de las entidades financieras. La crisis vinculada a las hipotecas de alto riesgo (*subprimes*) ha demostrado su fundamento. Habrá que reflexionar sobre la reintroducción de esta norma, previendo cierta flexibilidad para las viviendas de tipo social, para las que en la mayoría de los Estados miembros existen facilidades financieras.

**3.3.9 La práctica de la limitación del capital financiado tendría una doble ventaja.** Por una parte, desanimaría a las personas que no son solventes, pero compran y se encuentran excesivamente endeudas. Y por otra, aportaría al prestamista la garantía de su seriedad, ya que han demostrado su capacidad de ahorrar. En conclusión, la medida deseada por el CESE se inspira en el principio fundamental de **un crédito responsable para prestatarios responsables**.

### 3.4 Capítulo 4: Tasa anual equivalente

**3.4.1** El CESE celebra la armonización del método de cálculo de la tasa anual equivalente. La fórmula que debe englobar todos los costes del crédito, exceptuando los gastos que el prestatario tendría que pagar por el incumplimiento de sus obligaciones, permitirá la comparabilidad de las ofertas entre los diferentes Estados miembros.

**3.4.2** La información a los prestatarios de toda modificación, prevista en el artículo 13, es muy importante dado que éstos sólo conocen excepcionalmente la modificación de los tipos de referencia.

### 3.5 Capítulo 5: Evaluación de la solvencia

**3.5.1** La evaluación de la solvencia de los consumidores en el momento de la suscripción y en caso de aumento del importe total del crédito es indispensable. Es necesario que los consumidores sepan que, en caso de impago, perderán su bien que será objeto de una venta pública con unas condiciones de mercado que pueden ser lamentables.

**3.5.2** Sin embargo, esta obligación no debe llevar a excluir a ciertas categorías de consumidores del crédito ni a orientarles abusivamente hacia un determinado tipo de crédito. Por ello, la obligación de justificar las denegaciones de crédito es esencial, así como la posibilidad de solicitar una revisión de la solicitud cuando la denegación emane de un procedimiento automatizado. El objetivo perseguido por la evaluación de la solvencia

del prestatario debería ser evitar el endeudamiento excesivo. En el caso de impago, el prestamista deberá asumir la responsabilidad si su decisión se ha basado en una evaluación mediocre de la solvencia del prestatario. Los costes que generan los préstamos irresponsables deben ser soportados por el prestamista.

**3.5.3 El CESE recuerda que es especialmente partidario de un crédito responsable, lo que exige el respeto de las normas precisas por el prestamista y el prestatario, quien debe facilitar datos fiables sobre su situación.**

**3.6 Capítulo 6: Acceso a bases de datos**

**3.6.1** La propuesta de directiva impone a los Estados miembros que den a todos los prestamistas acceso a las bases de datos utilizadas para verificar la solvencia de los prestatarios y el cumplimiento de sus obligaciones.

**3.6.2** Estos registros públicos o privados deberán establecerse de acuerdo con criterios uniformes cuya definición se reserva la Comisión y en el respeto de las disposiciones de la Directiva 95/46/CE<sup>(4)</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

**3.6.3 El CESE reafirma su posición favorable a que la recogida de los datos se limite exclusivamente a los compromisos financieros, al respeto de los derechos de los consumidores y a la no utilización con fines comerciales de la información recogida en esas bases de datos.**

**3.7 Capítulo 7: Asesoramiento**

**3.7.1 El CESE considera que la adopción de normas en materia de asesoramiento no debe cuestionar la obligación de asesorar establecida en el capítulo 5 para asegurar que se propongan al consumidor productos de crédito apropiados.**

**3.7.2** Por otra parte, el desarrollo de servicios que se considerarían anejos no debe conducir al encarecimiento del coste del crédito.

**3.8 Capítulo 8: Reembolso anticipado**

**3.8.1** La propuesta de directiva permite someter el derecho al reembolso anticipado del crédito a ciertas condiciones. Así, entre otras cosas, prevé la posibilidad de una compensación por un importe razonable para el prestamista.

**3.8.2** Esta disposición es desfavorable para los consumidores frente al derecho existente en algunos Estados miembros en los que la rescisión siempre es posible con compensaciones limitadas, e incluso inexistentes, en caso de fallecimiento o cese forzoso de la actividad profesional.

**3.8.3** El CESE, en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva en materia de crédito al consumo, ya se manifestó en contra de la libertad de los Estados miembros para establecer

las modalidades de la compensación por un reembolso anticipado en razón del riesgo de diferencias considerables en el trato de los consumidores y de las distorsiones del mercado.

**3.9 Capítulo 9: Requisitos prudenciales y de supervisión**

**3.9.1 Tal como había subrayado el CESE en su Dictamen sobre la propuesta de Directiva en materia de crédito al consumo, la reglamentación de la intervención de los intermediarios de crédito es una prioridad, pues permitirá homogeneizar el nivel de protección de los consumidores en la Unión Europea.**

**3.9.2** Por consiguiente, las disposiciones de la propuesta de directiva van en el sentido deseado por el Comité.

**3.9.3** Dichas disposiciones establecen:

- una obligación de autorización para los intermediarios de crédito, tanto como personas jurídicas como físicas, y las condiciones para la revocación de dicha autorización;
- un registro único de los intermediarios en el que se mencione obligatoriamente el nombre de las personas responsables y el de aquellas que actúen por su cuenta en virtud de la libre prestación de servicios. Este registro deberá mantenerse al día y deberá ser fácilmente consultable;
- requisitos profesionales (buena reputación, obligación de disponer de un seguro de responsabilidad civil profesional). Debe asegurarse la transparencia de estos criterios. La Comisión se reserva el derecho de establecer normas técnicas que estipulen el importe mínimo del seguro de responsabilidad civil profesional.

**3.9.4** La propuesta de directiva también establece el principio del reconocimiento mutuo de las autorizaciones, lo que permite la libertad de establecimiento de los intermediarios o la libre prestación de sus servicios tras informar a las autoridades competentes del Estado miembro de origen.

**3.9.5** Asimismo, establece el proceso de información de las autoridades por lo que respecta a la inscripción y la revocación de la autorización y las condiciones de cooperación entre las autoridades competentes de los Estados de origen y de acogida.

**3.9.6** Sin embargo, el CESE considera que sería preferible que la Comisión regulase de manera general la mediación de crédito en un instrumento legislativo autónomo, como se ha hecho en el caso de los mediadores de seguros.

**3.10 Capítulo 10: Disposiciones finales**

**3.10.1** La propuesta de directiva establece:

- el principio de la existencia de sanciones, dejando a los Estados miembros la facultad de asegurar, de conformidad con su Derecho nacional, que puedan adoptarse las medidas administrativas apropiadas respecto a los prestamistas y prestatarios, una simetría que se puede comprender, pero que no debe llevar a olvidar que estos últimos son la parte débil del contrato, porque dependen de la información que les facilitan los prestamistas o los intermediarios;

<sup>(4)</sup> DO L 281 de 23.11.1995, p. 31 – Dictamen del CESE: DO C 159 de 17.6.1991, p. 38.

- la obligación de establecer o adherirse a mecanismos para la resolución extrajudicial de litigios, una opción en interés de los prestamistas y prestatarios siempre y cuando estos dispositivos sean independientes y no excluyan eventuales procedimientos judiciales;
- un principio de una delegación conferida a la Comisión. El Parlamento y el Consejo pueden formular objeciones a las decisiones adoptadas por la Comisión y, en todo momento, pueden revocar la delegación.

3.10.2 El CESE tiene dudas sobre la magnitud de las facultades de delegación atribuidas a la Comisión Europea en aspectos esenciales del instrumento legislativo, así como sus consecuencias para la seguridad jurídica del dispositivo que deba aplicarse. Además, estas facultades delegadas superan con creces los límites previstos en el artículo 290 del Tratado y que son definidos en la Comunicación «Aplicación del artículo 290 del

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea». Esta posibilidad de delegación debe limitarse y utilizarse exclusivamente en circunstancias excepcionales.

3.10.3 La propuesta de directiva insta a los Estados miembros a que velen por su aplicación y se mantengan vigilantes para que sea imposible eludirla.

3.10.4 **El CESE toma nota de las disposiciones de la propuesta de directiva e insiste en que no debe conducir a una reducción del nivel de protección en los Estados miembros que ya disponen de una legislación sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial.**

3.10.5 Por último, la propuesta de directiva prevé una duración de dos años para su transposición y una revisión cinco años después de su entrada en vigor, lo que parece razonable, pues la evaluación de impacto de las medidas de la directiva permitirá juzgar su pertinencia.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

---

## ANEXO

**al dictamen del Comité Económico y Social Europeo**

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 39.2 del Reglamento Interno):

**Punto 3.8.2**

Modifíquese de la manera siguiente:

*«3.8.2 Por lo que respecta a esta Esta disposición es desfavorable para los consumidores frente al derecho existente en algunos Estados miembros en los que deben sopesarse, por un lado, el derecho y la posibilidad de prever un reembolso anticipado y, por el otro, el interés del consumidor de poder rescindir la resolución siempre un contrato pagando es posible con compensaciones limitadas, e incluso inexistentes, o no pagando ninguna en caso de fallecimiento o cese forzoso de la actividad profesional.»*

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 26

Votos en contra: 61

Abstenciones: 10

**Punto 3.10.4**

Modifíquese de la manera siguiente:

*«3.10.4 El CESE toma nota de las disposiciones de la propuesta de directiva e insiste en que, en este terreno, así como para los créditos al consumo ordinarios, es preciso procurar la máxima armonización, aunque sin poner en peligro los actuales intereses legítimos de los consumidores no debe conducir a una reducción del nivel de protección en los Estados miembros que ya disponen de una legislación sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial.»*

**Resultado de la votación:**

Votos a favor: 29

Votos en contra: 76

Abstenciones: 4

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 521/2008, por el que se crea la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno**

[COM(2011) 224 final — 2011/0091 (NLE)]

(2011/C 318/23)

Ponente general: **Mihai MANOLIU**

El 16 de mayo de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 521/2008, por el que se crea la «Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno»*

COM(2011) 224 final — 2011/0091(NLE).

El 3 de mayo de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 473º Pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha decidido nombrar ponente general al Sr. MANOLIU y ha aprobado por 131 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aprueba la decisión sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 521/2008, por el que se crea la «Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno» (EC FCH), al considerar que estimular la inversión en investigación y desarrollo (I+D) mediante las modificaciones propuestas aumentará la necesaria predictibilidad para los beneficiarios al introducir la posibilidad de especificar el nivel mínimo de financiación de una convocatoria.

1.2 Al aprobarla, el Comité destaca la importancia de la estrategia propuesta en cuanto a inversión y coordinación de la investigación mediante la consolidación del Espacio Europeo de Investigación.

1.3 El Comité reitera <sup>(1)</sup> la necesidad de:

1.3.1 simplificar los procedimientos para disminuir el papel negativo que la complejidad administrativa tiene en los programas de I+D;

1.3.2 desarrollar un programa exhaustivo de información que contribuya a una mejor movilización de los recursos financieros necesarios que provengan no solo de la industria, sino también de otras entidades jurídicas que participen en las actividades;

1.3.3 aplicar de manera equitativa el acuerdo financiero entre la Comisión y la EC FCH en las mismas condiciones tanto para la Agrupación Industrial como para la de Investigadores;

1.3.4 garantizar que no existan implicaciones financieras supplementarias con relación al presupuesto inicial aprobado para este reglamento del Consejo y que las modificaciones sugeridas mejoren la posibilidad de gastar el presupuesto previsto en su totalidad;

1.3.5 instaurar programas de formación profesional que permitan adaptar las cualificaciones de los trabajadores y los puestos de trabajo inducidos por esta Iniciativa Tecnológica Conjunta (ITC).

1.4 El Comité considera necesario definir una estrategia clara y establecer una hoja de ruta para 2020.

## 2. Antecedentes y observaciones generales

2.1 Las tecnologías de pilas de combustible e hidrógeno son unas opciones energéticas prometedoras a largo plazo, pueden utilizarse en todos los sectores de la economía y ofrecen una amplia gama de beneficios para la seguridad del abastecimiento energético, el transporte, el medio ambiente y la eficiencia en el uso de los recursos naturales.

### 2.2 La EC FCH:

2.2.1 se propone situar a Europa en la vanguardia mundial de las tecnologías de las pilas de combustible y el hidrógeno de manera que las fuerzas del mercado produzcan unos beneficios sustanciales para todos;

2.2.2 apoya la investigación, desarrollo tecnológico y demostración (IDTD) en los Estados miembros de forma coordinada con el fin de solventar las deficiencias de mercado y orientar las actividades hacia el desarrollo de aplicaciones comerciales. La EC

<sup>(1)</sup> DO C 204 de 9.8.2008, p. 19.

FCH lleva funcionando más de dos años. Ha completado todo el ciclo operativo, lo que incluye convocatorias, la evaluación de las propuestas, la negociación de la financiación y la firma de acuerdos de subvención (2);

2.2.3 respalda la puesta en práctica de las prioridades de IDTD indicadas en la ITC sobre pilas de combustible e hidrógeno, mediante la concesión de subvenciones tras convocatorias competitivas (la contribución de la UE asciende a 470 millones de euros);

2.2.4 persigue un aumento de las inversiones públicas y privadas en tecnologías de las pilas de combustible y el hidrógeno.

2.3 Las principales tareas y actividades de la EC FCH son:

2.3.1 garantizar la creación y la gestión eficiente de la ITC;

2.3.2 garantizar que las actividades de investigación consigan una masa crítica;

2.3.3 impulsar nuevas inversiones industriales, nacionales y regionales;

2.3.4 estimular la innovación y la aparición de nuevas cadenas de valor en las que estén presentes las PYME;

2.3.5 facilitar la interacción entre las empresas, las universidades y los centros de investigación fundamental y aplicada;

2.3.6 promover la participación de las PYME de conformidad con los objetivos del Séptimo Programa Marco (7º PM);

2.3.7 fomentar la participación de instituciones de todos los Estados miembros y países asociados;

2.3.8 llevar a cabo actividades de investigación para elaborar reglamentaciones y normas nuevas que garanticen un funcionamiento seguro y sin obstáculos para la innovación;

2.3.9 garantizar actividades de comunicación y difusión y ofrecer información fiable para sensibilizar al público;

2.3.10 comprometer fondos de la UE y movilizar recursos procedentes del sector privado;

2.3.11 garantizar una buena gestión financiera de los recursos;

2.3.12 garantizar un nivel de transparencia y competencia leal para todos los candidatos, especialmente para las PYME.

2.4 La EC FCH contribuye a la puesta en marcha del 7º PM, especialmente en los ámbitos de energía, nanociencia, nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de producción, y transporte, incluida la aeronáutica, tal y como se establece en el programa específico dedicado a la cooperación.

(2) Existen otras cuatro empresas comunes: CLEAN SKY, IMI, ARTEMIS y ENIAC.

### 3. Propuesta de la Comisión

3.1 El 7º PM (3) ha introducido las ITC sobre la base del artículo 187 del TFUE como una forma de establecer asociaciones entre el sector público y el privado en materia de investigación a escala europea.

3.2 El Comité (4) destaca que las ITC reflejan el firme compromiso de la UE por coordinar las actividades de investigación, lo que contribuye a consolidar el Espacio Europeo de Investigación y a alcanzar los objetivos europeos en materia de competitividad.

3.3 Desde el principio, la condición para que la industria pudiera participar ha sido que aporte una contribución financiera del 50 % de los costes de funcionamiento y de que contribuya en especie a los costes operativos al menos en igual medida que la contribución financiera de la Comisión.

3.4 El Comité observa con decepción que el resultado de las dos primeras convocatorias de la EC FCH apunta que habría sido necesario evaluar y reducir sistemáticamente los niveles máximos de financiación para todos los participantes: en el caso de las grandes empresas, una reducción del 50 % al 33 % de la contribución de la EC FCH, y en el de las PYME y organismos de investigación, del 75 % al 50 %.

3.5 Estos niveles de financiación son sustancialmente inferiores a los del 7º PM, así como a los de los programas de I+D sobre pilas de combustible e hidrógeno de fuera de Europa.

3.6 Las bajas tasas de financiación y la crisis financiera y económica hacen que el nivel actual de participación en la actividad de la EC FCH esté por debajo de las expectativas iniciales.

3.7 Cabe prever una pérdida general de interés, por parte tanto de la industria como de la comunidad investigadora, si seguimos por el mismo camino.

3.8 El reglamento actual no tiene en cuenta que, en muchos casos, se fomenta que las fuentes públicas nacionales y regionales aporten contribuciones a los proyectos.

3.9 El nuevo texto establece que, a efectos de la igualdad de la contribución de los fondos de la UE, se podrá tener en cuenta no solo la propia contribución de la industria, sino también la procedente de otras entidades jurídicas que participen en las actividades.

3.10 A fin de aumentar la necesaria predictibilidad para los beneficiarios, se introduce la posibilidad de especificar el nivel mínimo de financiación de una convocatoria.

### 4. Observaciones particulares

4.1 La EC FCH se creó en 2008 como primer ejemplo de un instrumento de asociación público-privado en el marco del plan EETE, pilar tecnológico de la política climática y energética europea. Su objetivo es acelerar el ritmo de desarrollo de las

(3) DO L 412 de 30.12.2006.

(4) DO C 204 de 9.8.2008, p. 19.

tecnologías de las pilas de combustible y el hidrógeno entre 2010 y 2020. Las 36 áreas identificadas en la convocatoria buscan facilitar el desarrollo de las aplicaciones comerciales innovadoras en el marco de las 5 áreas de aplicación:

- 4.1.1 infraestructura del transporte y del suministro;
- 4.1.2 producción y distribución de hidrógeno;
- 4.1.3 producción de energía local;
- 4.1.4 equipos portátiles;
- 4.1.5 varias aplicaciones multidisciplinarias.

4.2 El objetivo general de la actividad de la EC FCH para los próximos cinco años es acelerar el desarrollo de las pilas de combustible e hidrógeno para que estas tecnologías puedan alcanzar la fase comercial en el marco de los nuevos mercados específicos (equipos portátiles, generadores portátiles, aplicaciones domésticas con un abastecimiento eléctrico y térmico combinado y aplicaciones en el ámbito del transporte).

4.3 El objetivo de la EC FCH y la ITC es definir y aplicar un binomio de investigación-desarrollo orientado a los resultados e introducir a gran escala los resultados de estas nuevas tecnologías. Las actividades se basan en documentos estratégicos definidos por los programas llevados a cabo por la industria en el

marco de la Plataforma relativa a las tecnologías del hidrógeno y pilas de combustible (HFP), especialmente en el plan de aplicación.

4.4 La Agrupación industrial europea para una EC FCH, llamada *New Energy World Industrial Grouping «Fuel Cell and Hydrogen for Sustainability» (NEW-IG)* <sup>(5)</sup>, es una asociación sin ánimo de lucro de derecho belga abierta a todas las empresas europeas cuya actividad sea la investigación y el desarrollo de pilas de combustible e hidrógeno. Dicha agrupación incluye al EEE y a los países candidatos y tiene un presupuesto anual de aproximadamente 1 000 millones de euros, que se pueden invertir hasta 2013.

4.5 La agrupación reafirma claramente su compromiso de desarrollar tecnologías modulares que aporten beneficios económicos y de calidad, respetando el medio ambiente, en diferentes sectores de actividad: transporte, producción de energía, equipo industrial y de uso doméstico.

4.6 Estas ambiciosas perspectivas se inscriben en el marco de los objetivos europeos con respecto a una economía basada en niveles reducidos de carbón, una mayor seguridad en el abastecimiento energético, la reducción de la dependencia del petróleo, contribuciones con respecto a las nuevas tecnologías ecológicas, una competitividad europea duradera y la creación de nuevos puestos de trabajo.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

---

<sup>(5)</sup> European Industry Grouping for a Fuel Cell and Hydrogen Joint Undertaking.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo»**

COM(2010) 682 final

(2011/C 318/24)

PONENTE: **Vladimíra DRBALOVÁ**

COPONENTE: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

El 23 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 Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo”»

COM(2010) 682 final.

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

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 130 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

## Preámbulo

- El presente Dictamen del CESE sobre la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» se enmarca en la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador;
- El Dictamen del CESE presenta un nuevo enfoque global: examina el *programa para nuevas cualificaciones y empleos* en estrecha relación con las demás iniciativas emblemáticas y los cinco objetivos transversales a escala de la Unión Europea;
- En este contexto, el presente Dictamen del CESE destaca la conveniencia de garantizar la coherencia entre las políticas de la UE y las políticas nacionales, poniendo, además, de relieve sus consecuencias y el papel de los principales actores no gubernamentales interesados.

## 1. Conclusiones y propuestas

1.1 Al Comité le preocupan los efectos de la crisis económica mundial sobre el funcionamiento actual del mercado de trabajo y por ello, en general, acoge favorablemente la «*Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*», con la cual la Comisión pretende contribuir al aumento del empleo y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Insta a los gobiernos de los Estados miembros a que utilicen eficazmente el diálogo social y con la sociedad civil organizada para encontrar soluciones y medidas que mejoren la situación en este ámbito.

1.2 El Comité lamenta, no obstante, que la iniciativa objeto de examen no destaque la **urgencia** de crear puestos de trabajo y no incite suficientemente a los Estados miembros a que fijen

objetivos nacionales más ambiciosos basados en reformas estructurales y políticas de inversión que sean generadoras de un verdadero crecimiento y de nuevas oportunidades de empleo.

1.3 El Comité valora que esta estrategia se base en el concepto de flexibilidad y destaca la conveniencia de lograr **un equilibrio justo entre las dimensiones interna y externa de la flexibilidad, en aras de un funcionamiento más eficiente de los mercados de trabajo y, al mismo tiempo, de una mejor protección de los trabajadores**. El Comité recomienda que se proceda a un análisis de la situación inicial y se siga vigilando la aplicación y evaluación de las políticas de flexibilidad, poniendo de relieve el papel de los interlocutores sociales en el marco de este proceso, con el objetivo de seguir facilitando la reintegración y acceso al mercado laboral.

1.4 El Comité celebra el vínculo establecido en el marco de un solo documento estratégico entre las políticas de educación y de empleo. Deplora, no obstante, que se haya silenciado el vínculo entre la mejora y la actualización de las cualificaciones y el aumento de la productividad del trabajo.

1.5 El Comité valora que la Comisión se esfuerce en proponer nuevos instrumentos y nuevas iniciativas, pero recomienda, no obstante, fortalecer su interconexión y su sinergia con los instrumentos existentes. El CESE considera que el enfoque adoptado por la Comisión en lo relativo al papel de los instrumentos no vinculantes debe respetar la compatibilidad recíproca de las acciones políticas y de las iniciativas adoptadas en el ámbito comunitario y considera, a la vez, que una revisión coherente de la legislación de la UE en el ámbito social debería respaldar, en lugar de socavar, los esfuerzos de los Estados miembros para llevar a cabo reformas positivas del mercado de trabajo y promover la inversión social.

1.6 El Comité recomienda a la Comisión que tome nota de las moderadas conclusiones de la quinta encuesta de EUROFOUND sobre las condiciones de trabajo en Europa cuando vaya a reabrir el debate sobre la calidad del empleo y las condiciones de trabajo.

1.7 El Comité hace hincapié en la necesidad de un uso más eficiente de los fondos europeos y, al igual que la Comisión, insta a los Estados miembros a que concentren las intervenciones del Fondo Social Europeo (FSE) y de los demás fondos en las cuatro prioridades fundamentales que señala la Comunicación de la Comisión sometida a examen y contribuyan así a conseguir los objetivos de la estrategia examinada y los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020.

## 2. Presentación de la propuesta

2.1 El 23 de noviembre de 2010, la Comisión Europea publicó su «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo», que se basa en una serie de iniciativas anteriores para mejorar las cualificaciones en la UE y las correspondientes previsiones, así como para intentar que coincidan con las necesidades del mercado de trabajo. El CESE examinó estas iniciativas en el marco de un dictamen anterior<sup>(1)</sup>.

2.2 Esta nueva estrategia de la Comisión tiene, no obstante, un mayor alcance, pues tiene como objetivo común que la UE alcance de aquí a 2020 un nivel de empleo del 75 % de los hombres y mujeres con edades entre 20 y 64 años y define acciones claras con arreglo a cuatro prioridades fundamentales:

- mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo;
- aumentar las cualificaciones de la mano de obra;
- mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo;
- fortalecer las políticas destinadas a favorecer la creación de empleo y a respaldar la demanda de trabajo.

2.3 Esta estrategia para cualificaciones y empleos nuevos tiene su origen en los principios comunes de flexiguridad aprobados por el Consejo en 2007<sup>(2)</sup>. Estas políticas de flexiguridad tienen principalmente por objetivo fortalecer la adaptabilidad, el empleo y la cohesión social. En cierta medida las políticas de flexiguridad han contribuido –en gran parte mediante la introducción de medidas subvencionadas para ofrecer formación y reducir el tiempo de trabajo– a superar las dificultades de la crisis, pero la situación de los grupos vulnerables sigue siendo, no obstante, difícil.

2.4 Por ello, la Comisión quiere dar un nuevo impulso al fortalecimiento de todos los componentes de la flexiguridad (disposiciones contractuales flexibles y fiables, políticas activas del mercado de trabajo, estrategias globales de aprendizaje permanente y sistemas modernos de seguridad social) y a su realización. Las medidas adoptadas por cada Estado miembro en favor de la flexiguridad deben ser reforzadas y adaptadas al nuevo contexto socioeconómico a través de un nuevo equilibrio entre cada uno de estos cuatro componentes.

<sup>(1)</sup> DO C 128/74 de 18.5.2010.

<sup>(2)</sup> Conclusiones del Consejo de los días 5 y 6 de diciembre de 2007, «Hacia los principios comunes de la flexiguridad» (doc. 16201/07).

2.5 La Comisión propone, en el marco de su estrategia, trece acciones clave respaldadas por veinte medidas de acompañamiento destinadas a reducir la segmentación y facilitar la transición en los mercados de trabajo, dotar a los trabajadores de las competencias necesarias para el ejercicio de una actividad, mejorar la calidad y las condiciones de trabajo, apoyar la generación de empleo y hacer un mejor uso de los instrumentos financieros de la UE.

## 3. Observaciones generales

3.1 El informe de enero de 2011 sobre el empleo en la UE<sup>(3)</sup> señala que «El mercado laboral de la UE ha seguido estabilizándose y ahora presenta signos de recuperación en varios Estados miembros. (...) Sin embargo, la cifra de 221,3 millones de personas empleadas todavía era inferior en 5,6 millones al pico alcanzado en el segundo trimestre de 2008, reflejo de un marcado descenso en las manufacturas y la construcción. El número de trabajadores de entre 20 y 64 años se situó en 208,4 millones, lo que equivale a una tasa de empleo del 68,8 %. (...) El paro se cifra ahora en 23,1 millones de personas, aunque el de larga duración es cada vez mayor en todos los grupos de población, pero en diferente medida: del total de parados, casi 5 millones lo fueron por un período de 6 a 11 meses. La crisis ha agravado el riesgo para los inmigrantes de fuera de la UE y poco cualificados». A pesar de los progresos realizados, este informe considera que la situación de los mercados de trabajo sigue siendo frágil. Según los datos de la OCDE relativos a mayo de 2011, el índice de desempleo de la zona euro es del 9,9 %<sup>(4)</sup>.

3.2 Por ello, el Comité Económico y Social Europeo sigue expresando su preocupación por el funcionamiento de los mercados de trabajo y acoge favorablemente, en general, la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo», con la cual la Comisión pretende contribuir al aumento del empleo y de la calidad del mismo y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo, de conformidad con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, la estrategia europea para el empleo y las directrices para el empleo. A este respecto, destaca el papel de los interlocutores sociales y considera oportuno que los gobiernos de los Estados miembros aprovechen mejor el diálogo social y el diálogo con la sociedad civil, a fin de diseñar y poner en marcha medidas que contribuyan eficazmente a mejorar la situación.

3.3 El examen anual del crecimiento<sup>(5)</sup> publicado en enero de 2011 para marcar el comienzo del primer semestre europeo dejaba entrever que los Estados miembros muestran poca ambición en los objetivos nacionales que se han fijado y se encuentran entre el 2 y el 2,4 % por debajo de su objetivo común del índice de empleo (75 %). El Comité considera oportuno que las políticas para alcanzar la meta propuesta tengan en cuenta las conclusiones del encuentro celebrado en Viena en marzo del presente año entre representantes del FMI, la OIT y los interlocutores sociales, bajo el lema «**Diálogo sobre crecimiento y empleo en Europa**»<sup>(6)</sup>.

<sup>(3)</sup> Informe conjunto sobre el empleo COM(2011) 11 final, Bruselas, enero de 2011, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3\\_fr\\_annexe\\_part1.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/3_fr_annexe_part1.pdf).

<sup>(4)</sup> Índices de empleo armonizados de la OCDE, comunicado de prensa publicado el 10 de mayo de 2011, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

<sup>(5)</sup> Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento, COM(2011) 11 final, Bruselas, de 12.1.2011.

<sup>(6)</sup> Diálogo sobre crecimiento y empleo en Europa, del 1 al 3 de marzo de 2011 en Viena. [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

3.4 El CESE lamenta que la Comisión se limite a reaccionar ante la urgencia de la situación con medidas tradicionales y lamenta también la falta de elementos de apoyo al crecimiento y que contribuyan así a la creación de empleo. No basta con asegurarse de que los ciudadanos sigan activos y dotándose de competencias adecuadas para lograr un puesto de trabajo: la renovación económica debe basarse en el crecimiento y en la creación de empleo.

3.5 Para afrontar los retos que se le plantean, Europa necesita, sobre todo, recuperar la senda del crédito, de las inversiones y de las reformas estructurales. Se deben identificar las acciones concretas necesarias para eliminar los obstáculos a la creación de empleo y al aumento de la productividad. La productividad depende, entre otras cosas, de la calidad del empleo. Muchas de estas reformas, que deberían sustentarse en el mayor grado posible de consenso, deben llevarse a cabo a nivel nacional. Los Estados miembros deben darse cuenta de que han de favorecer el crédito a las empresas y a las familias, realizar inversiones productivas y proceder a reformas efectivas para crear empleo. Aumentar la productividad del trabajo y la calidad de las condiciones laborales en Europa es la mejor manera de disipar los temores sobre la debilidad y la inestabilidad de los salarios.

3.6 El informe conjunto sobre el empleo también hace hincapié en la necesidad de la interacción entre la política de empleo y el apoyo al crecimiento económico y al saneamiento presupuestario (y confirma la necesidad de seguir apoyando a los grupos vulnerables a través de servicios sociales de calidad y de una estrategia de integración activa), y pone de relieve el papel de un entorno económico propicio y de un crecimiento económico basado en la innovación para aumentar la demanda de trabajo.

3.7 Este mismo informe señala, además, que, durante el año 2010, se observó un cierto desajuste entre la oferta y la demanda de empleo, lo que podría indicar una falta de correspondencia entre las cualificaciones de las personas en busca de empleo y las competencias requeridas para los puestos de trabajo disponibles. Por ello recomienda que se examine cuidadosamente esta cuestión con el fin de comprobar si esta tendencia sólo es temporal o si amenaza con convertirse en estructural.

3.8 El CESE observa que, de momento, la Comisión no hace nuevas propuestas legislativas y que reconoce el papel y el valor añadido de los instrumentos jurídicamente no vinculantes como complementos del marco jurídico vigente. Convendría consultar a los interlocutores sociales sobre algunas de las iniciativas propuestas, entre las que cabe citar la consulta sobre el marco europeo para las reestructuraciones de empresas, la revisión de la legislación en materia de seguridad y salud en el trabajo, la información y consulta de los trabajadores, el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada y la reapertura del debate sobre la calidad del trabajo y las condiciones laborales. Tras estas consultas, sería conveniente decidir sobre la oportunidad y pertinencia de los cambios que puedan resultar necesarios.

3.9 El Comité celebra los esfuerzos realizados por la Comisión para proponer una serie de nuevas iniciativas e instrumentos innovadores en apoyo a su nueva estrategia para las cualificaciones y el empleo. Sin embargo, considera necesario examinar la coherencia recíproca entre los instrumentos nuevos y los ya existentes para permitir que se den las sinergias necesarias en el marco de su puesta en práctica. La estrategia sobre las

nuevas cualificaciones también debería tener en cuenta la transición a un modelo de producción basado en el desarrollo sostenible y la generación de empleos ecológicos.

3.10 En las regiones que no cuentan con una producción industrial, las pequeñas y medianas empresas (PYME) son un factor esencial de creación de oportunidades para el presente y el futuro. Además, suelen ofrecer puestos de trabajo altamente cualificados, son fácilmente accesibles y pueden facilitar la conciliación de la vida familiar con el trabajo y la atención a otros miembros de la familia. La iniciativa relativa a las PYME («Small Business Act») debe traducirse en acciones concretas a nivel nacional y europeo. Por consiguiente, cabe acoger con satisfacción las medidas contempladas en la estrategia para satisfacer las necesidades específicas de las PYME. La eliminación de trabas administrativas y el acceso a la financiación siguen siendo prioritarios.

3.11 A la vista de las conclusiones del tercer informe europeo sobre demografía<sup>(7)</sup> de 2010, que presenta nuevos datos sobre la población europea, el Comité aprueba también las iniciativas a favor de la movilidad, las migraciones y la integración en Europa. El CESE está convencido de que el mantenimiento de la movilidad dentro de la UE y la inmigración procedente de terceros países contribuyen a la obtención de resultados económicos positivos de la UE. La inmigración económica hacia la UE y la simplificación de la movilidad entre los Estados miembros son indispensables para que la UE siga siendo un polo de atracción para empresas e inversores, permitiendo así crear nuevos puestos de trabajo, tanto para los ciudadanos de la UE como para los de terceros países. Todo ello bajo el estricto cumplimiento del principio de igualdad de trato<sup>(8)</sup>.

3.12 Las políticas de empleo y de mercado de trabajo en Europa deben seguir poniendo en práctica medidas concretas para aplicar el principio de no discriminación en el trabajo y garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y entre los distintos grupos de trabajadores. Por ello, el Comité acoge también favorablemente las estrategias que la Comisión publicó en 2010 en favor de las personas con discapacidad<sup>(9)</sup> y de la igualdad entre hombres y mujeres<sup>(10)</sup>. Entre los objetivos de estas dos estrategias figuran la igualdad de acceso al mercado de trabajo, a la educación y a la formación profesional.

3.13 El Comité considera también positivas las acciones clave y las medidas propuestas en el Acta del mercado único aprobada para trabajar, emprender y comerciar mejor todos juntos<sup>(11)</sup> y que reflejan el papel significativo de la economía social y del movimiento cooperativo en el mercado interior de la UE y la importancia de la responsabilidad social de las empresas. Considera, además, que conviene tener en cuenta el papel de las organizaciones de la sociedad civil organizada, que son empleadores y crean puestos de trabajo. Su asociación a la elaboración de las distintas políticas constituye, no obstante, un requisito previo para el aprovechamiento de su potencial.

<sup>(7)</sup> Documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Informe de 2010 sobre demografía <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/report.pdf> (en inglés).

<sup>(8)</sup> DO C 27/114 de 3.2.2009 y CESE 801/2011 de 4.5.2011.

<sup>(9)</sup> COM(2010) 636 final: Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras, de 15.11.2010.

<sup>(10)</sup> COM(2010) 491 final: Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015.

<sup>(11)</sup> COM(2010) 608 final, Hacia un Acta del Mercado Único, octubre de 2010,

3.14 El Comité está profundamente preocupado por el elevado nivel de desempleo de los jóvenes en Europa. Desde el año 2008, ha aumentado en un 30 %. El nivel medio europeo es del 21 % entre los menores de 25 años. Y a pesar de que desde septiembre de 2010, la situación tiende a estabilizarse en algunos países, aunque en otros sigue incrementándose, el CESE considera que es preciso seguir prestándole una atención particular. El Comité expresó sus puntos de vista sobre la iniciativa de la Comisión Europea «Juventud en Movimiento» en un dictamen específico (12).

3.15 El índice de empleo de las personas con discapacidad en Europa no es todavía más que de un 50 % aproximadamente. Si Europa quiere realmente garantizar la igualdad de trato para todas las empresas y, a la vez, alcanzar su objetivo común respecto a la tasa de empleo, las personas con discapacidad tienen que acceder a empleos remunerados y de calidad. La estrategia europea 2010-2020 a favor de las personas discapacitadas enumera ocho ámbitos de acción principales en que la UE ha de continuar sus actividades, entre los que figuran también el empleo, la educación y la formación de las mujeres y hombres con discapacidad (13). La Comisión podría examinar los modelos seguidos en los Estados miembros, lo que permitiría apoyar los incentivos legales, políticos, de negociación colectiva o financieros para que las empresas, las administraciones y los prestadores de servicios sociales ofrecieran empleo a estas personas. En la medida en que las TIC representan actualmente el 6 % del PIB de la UE, la estrategia digital propuesta por la Comisión deberá tener efectos para todos, en especial en los planes de formación y en la integración de los ciudadanos en situación difícil para quienes esta estrategia representa un trampolín hacia el empleo.

#### 4. Flexiguridad y creación de empleo

4.1 La estrategia objeto de examen se basa en el principio de la flexiguridad. La Comisión hace hincapié en la necesidad de políticas globales en materia de formación continua, de políticas activas del mercado de trabajo eficaces en la adecuación para el empleo, en la intermediación laboral y en el incremento de ofertas de empleo. También es necesaria la existencia de sistemas de protección del desempleo que favorezcan la movilidad del trabajo, garanticen una mayor seguridad social profesional y se conviertan en un muro contra la exclusión social y la pobreza. La posibilidad de disposiciones contractuales flexibles y el establecimiento de una flexibilidad interna deberán ser elementos fundamentales del diálogo social. El CESE considera importante que las medidas y políticas que se tomen no socaven los esfuerzos por alcanzar los objetivos que la Agenda se ha fijado (pleno empleo, mantenimiento de la calidad de los trabajos, entre otros) y no menoscaben derechos laborales de los trabajadores.

4.2 El Comité ha sostenido en el pasado la conveniencia de considerar de manera conjunta las necesidades de seguridad y de flexibilidad del mercado laboral, que no son contradictorias en principio. Una mano de obra estable y motivada favorece la competitividad y la productividad de las empresas. A su vez, los trabajadores necesitan una organización del trabajo más flexible para poder conciliar su vida personal y laboral y para tener acceso a una formación continua que les permita participar en la mejora de la productividad y la innovación. El CESE destaca, no obstante, que la aplicación de la flexiguridad ha de

ser cuidadosa y periódicamente revisada, en el marco del diálogo social, a fin de asegurar que las medidas adoptadas cumplan efectivamente con el objetivo de crear más y mejores empleos.

4.3 La dimensión interna de la flexiguridad ha demostrado su eficacia durante la crisis, cuando las empresas y las organizaciones sindicales fueron aportando soluciones concretas sobre la manera de mantener el empleo, en particular a través de fórmulas con ayudas a la reducción del tiempo de trabajo. La dimensión externa de la flexiguridad que cobra importancia en períodos de recuperación económica, puede contribuir al crecimiento del empleo siempre que se articule de manera equilibrada con la flexibilidad interna y, en general, con la negociación colectiva y con una adecuada protección social de los trabajadores. En este sentido, cada Estado miembro tiene una posición de partida diferente. Es importante, ante todo, encontrar una mezcla buena y equilibrada de medidas. Ello supone fundamentalmente que estas políticas resulten del diálogo social. El Comité considera que en las recomendaciones anuales de la Comisión a los Estados miembros debería considerarse de una manera más equilibrada la aplicación de la flexiguridad interna y externa

4.4 El Comité entiende que el debate sobre el fortalecimiento de los cuatro componentes de la flexiguridad continuará y conducirá a una conferencia conjunta de todas las partes interesadas en 2011. El Comité considera que **un nuevo impulso a favor de la flexiguridad** debe ser el resultado de un enfoque común de las instituciones de la Unión Europea y que debe basarse en principios comunes y en las enseñanzas concretas obtenidas a nivel nacional sobre la manera en que este principio contribuye en la práctica a crear un mayor número de puestos de trabajo y de mejor calidad y en el hecho de saber si garantiza o no una protección suficiente de los trabajadores, especialmente de los más vulnerables.

4.5 En este contexto, el Comité valora positivamente el proyecto común de los interlocutores sociales europeos en el marco de su programa de trabajo plurianual 2009-2011 (14), que se centra en la forma en que cada Estado miembro pone en práctica el principio de flexiguridad y en el papel que desempeñan los interlocutores sociales en este proceso.

4.6 El crecimiento económico sigue siendo el principal promotor de la creación de empleo. Por esta razón, el Comité es consciente de que existe una estrecha relación entre la estrategia para nuevas competencias y empleos y el nuevo enfoque estratégico de la Unión en materia de innovación, de creación de un Espacio Europeo de Investigación y de construcción de una base industrial competitiva, todo ello utilizando plenamente el potencial del mercado interior de la UE.

4.7 No obstante, la Comisión prevé una recuperación económica lenta, lo que puede retrasar la creación de empleo. Si la UE quiere alcanzar su meta de un nivel de empleo del 75 % y evitar un crecimiento sin creación de empleo, debe ser consciente de que es esencial definir y aplicar políticas concretas que fomenten, en el marco del diálogo social, la contratación, las condiciones flexibles de trabajo y la formación profesional permanente y que hagan de la calidad del empleo un elemento central de la flexiguridad.

(12) DO C 132/55 de 3.5.2011.

(13) Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020: un compromiso renovado para una Europa sin barreras, COM(2010) 636 final.

(14) Estudio conjunto de los interlocutores sociales europeos sobre la puesta en práctica de la flexiguridad y el papel de los interlocutores sociales, realizado en el contexto del programa de trabajo del diálogo social de la UE para el período 2009-2011.

4.8 El CESE es consciente de que el buen funcionamiento del mercado de trabajo constituye un factor clave para la competitividad en Europa. Los indicadores para medir los avances en este ámbito deberían ser, entre otros, la tasa de desempleo de larga duración y la tasa de paro juvenil, así como el nivel de participación de los jóvenes en el mercado laboral.

4.9 La Comisión ha propuesto el **principio de contrato único**, cuyos efectos reales son actualmente objeto de un vivo debate. En su Dictamen sobre la iniciativa «Juventud en Movimiento», el CESE considera que el principio del contrato único de duración indefinida podría representar una de las medidas que podrían contribuir a reducir las desigualdades entre quienes se integran en el mercado laboral y los excluidos. El CESE es consciente de las diferencias considerables que existen entre los Estados miembros en materia de acceso al mercado de trabajo. Algunos sistemas, entre los más rígidos, impiden que las personas accedan al empleo; otros ofrecen más oportunidades, pero en forma de contratos de corta duración, demasiado flexibles y sin dar pleno derecho a las prestaciones sociales. El CESE considera importante señalar que las medidas que se adopten deben procurar garantizar que las personas tengan contratos de trabajo estables que eviten discriminaciones por razones de edad, sexo u otros motivos. En cualquier caso, las medidas que se adopten no deberían dar lugar ni a una generalización de la precariedad laboral ni a mayores rigideces para la organización del trabajo de las empresas. Las empresas necesitan diferentes tipos de contratos de trabajo para poder adaptar la mano de obra de que disponen, y los trabajadores necesitan flexibilidad para conciliar su vida profesional y familiar.

4.10 El CESE puede respaldar la propuesta de la Comisión de establecer **principios orientativos para promover las condiciones que facilitan la creación de empleo**, incluyendo sus medidas de acompañamiento como *Erasmus para Jóvenes Emprendedores* y la preparación de los profesores en asuntos relacionados con el espíritu emprendedor. Es preciso, no obstante, que los Estados miembros traduzcan estos principios en acciones concretas al objeto de fomentar la contratación de mano de obra, especialmente de trabajadores poco cualificados<sup>(15)</sup>.

4.11 El CESE apoya igualmente la creación del **Foro Social Tripartito** que se reunió por primera vez los días 10 y 11 de marzo de 2011. Este Foro debería constituir una plataforma permanente para el establecimiento de una relación de confianza entre los interlocutores sociales y los responsables de elaborar las distintas políticas.

4.12 **El diálogo social europeo** y la negociación colectiva a nivel nacional siguen siendo instrumentos esenciales para mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y de las condiciones laborales.

Los interlocutores sociales europeos recomiendan en su acuerdo autónomo común sobre los mercados de trabajo inclusivos<sup>(16)</sup> que los Estados miembros elaboren y apliquen políticas globales destinadas a promover mercados de trabajo accesibles a todos. Siempre que sea posible, y teniendo en cuenta las especificidades nacionales, los interlocutores sociales deben participar a un nivel apropiado en las medidas relativas a:

<sup>(15)</sup> Según las encuestas actuales de la OCDE, la disminución de las contribuciones empresariales acarrearía un aumento del nivel de empleo del 0,6 %.

<sup>(16)</sup> Acuerdo autónomo común sobre los mercados de trabajo inclusivos (2010) negociado en el marco del programa de trabajo común para el período de 2009 a 2011.

- el alcance y la calidad de las medidas transitorias específicas para aquellas personas que tienen dificultades en el mercado de trabajo;
- la eficacia de los servicios de empleo y de orientación profesional;
- la educación y la formación;
- la oportunidad de invertir en el desarrollo regional;
- la adecuación del acceso a los transportes, la asistencia sanitaria, la vivienda y la educación;
- facilitar la creación y el desarrollo de empresas para maximizar el potencial de creación de empleo en la UE. Asimismo, deberían permitir a los empresarios invertir en empresas sostenibles y que mejoren el medio ambiente;
- crear condiciones y sistemas de imposición y de prestaciones que permitan ayudar a las personas a incorporarse, permanecer y desarrollarse en el mercado de trabajo.

## 5. Dotar a las personas de las cualificaciones apropiadas para obtener un empleo

5.1 El Comité celebra que en un mismo documento de estrategia se aborden los asuntos relativos a la educación y a la realidad del mercado de trabajo.

5.2 El CESE ha contribuido con un elevado número de dictámenes al reconocimiento de la educación como un derecho humano fundamental. En todos ellos se reconoce que el principal objetivo de la educación sigue siendo la formación de ciudadanos/as libres, críticos/as, autónomos/as y capaces de contribuir al desarrollo de la sociedad.

5.3 El CESE recomienda también en varios de sus dictámenes<sup>(17)</sup> que, a partir del concepto de educación para la inclusión, la UE y los Estados miembros se comprometan a revisar las políticas educativas, los contenidos, las prioridades y las estructuras de la educación, así como la asignación de recursos, y también que se haga una revisión o actualización de las políticas relacionadas con el empleo, los servicios públicos de calidad, la atención a las especificidades (niños/as, personas con necesidades especiales, migrantes, etc.), y que en todas esas políticas se incluya la perspectiva de género.

5.4 La correspondencia entre cualificaciones superiores de la mano de obra y un mayor nivel de empleo no deja lugar a dudas. El CEDEFOP prevé que la demanda de trabajadores altamente cualificados se incrementará en más de 16 millones, mientras que la demanda de trabajadores poco cualificados debería disminuir en unos 12 millones. Si bien la Comisión reconoce la importancia de actualizar y mejorar las cualificaciones, el Comité lamenta que no haga suficiente hincapié en la relación entre cualificaciones y productividad. Es indispensable aumentar la productividad en Europa debido, entre otras razones, a la disminución de la mano de obra. El Comité observa también que la Comisión no propone ninguna medida para aumentar las

<sup>(17)</sup> DO C 18/18 de 19.1.2011.

competencias de los trabajadores con poca o ninguna cualificación ni está buscando soluciones a largo plazo para apoyar la participación de personas que necesitan planteamientos específicos para desarrollar sus capacidades (por ejemplo, personas con discapacidad intelectual).

5.5 El Comité acoge favorablemente el *panorama de las capacidades de la UE*, pero considera que la estrategia examinada debería centrarse más tanto en la cuestión de adaptar mejor las cualificaciones a las necesidades del mercado de trabajo como en la capacitación profesional de los trabajadores para incrementar su empleabilidad. La Comisión no debería tener únicamente en cuenta las estructuras formales de evaluación de cualificaciones. Una estrecha cooperación entre las instituciones educativas, las empresas y los sindicatos es una forma eficaz de prever las necesidades actuales y futuras de cualificaciones.

5.6 En su Dictamen sobre la iniciativa «Juventud en Movimiento» el Comité respalda la creación de un ***pasaporte europeo de cualificaciones***. Considera que «procede reunir los pasaportes existentes, a saber, *Europass* y el pasaporte juventud, en un instrumento global que agruparía en un único formulario un curriculum vitae tradicional, el aprendizaje formal -*Europass*- y los aprendizajes no formales e informales (...). El éxito del pasaporte europeo de capacidades estará ligado, entre otros factores, a la acogida que le dispense el empresariado y a la utilización que le den los jóvenes, para quienes se necesitarán medidas de asesoramiento y apoyo».

5.7 El Comité considera que la elaboración de estrategias globales de educación y formación continua es esencial y por ello aprueba la elaboración de una ***guía estratégica europea***, que establece un marco para poner en práctica medidas de educación y formación continua, y la refundición del ***plan de acción para el aprendizaje de la población adulta***.

5.8 El Comité también apoya las otras iniciativas en curso de preparación, como la ***clasificación europea de cualificaciones, competencias y profesiones (ESCO)***, en calidad de interfaz común entre el mundo del empleo y el mundo de la enseñanza y de la formación, y la ***reforma de los sistemas de reconocimiento de las cualificaciones profesionales***. A tal fin, es especialmente importante examinar y adaptar los modelos educativos en Europa, analizar los sistemas educativos, reevaluar los métodos pedagógicos y de enseñanza e invertir sólidamente en una educación de calidad al alcance de todos. Los sistemas educativos deben ser capaces de preparar a las personas para responder a los desafíos actuales del mercado de trabajo. Una estrecha cooperación con las empresas es, en particular, de gran importancia. La clasificación ESCO debería ser más comprensible y utilizable sobre todo por las PYME. El censo previsto puede actuar como un factor que limita la necesaria flexibilidad cuando se combinan diferentes competencias para realizar tareas que cambian o se renuevan constantemente y que las pequeñas empresas se ven obligadas a realizar con un número limitado de trabajadores.

5.9 Para garantizar una mejor adecuación de las competencias a las necesidades del mercado de trabajo, el Comité destaca, en particular, el papel estratégico que pueden desempeñar los consejos sectoriales de empleo y competencias a escala de la UE (CSE). Constituyen una excelente plataforma para movilizar las experiencias concretas de los diferentes actores sociales que integran estos consejos como, por ejemplo, en materia de análisis de los puestos de trabajo y de las competencias del futuro y

su listado (ESCO), o de análisis de los cambios que experimentan determinadas competencias profesionales necesarias para actividades específicas (<sup>18</sup>).

5.10 El Comité celebra la decisión de la Comisión de estudiar, en cooperación con los Estados miembros, la situación de las categorías profesionales caracterizadas por una gran movilidad, especialmente los investigadores, al objeto de facilitar su movilidad geográfica e intersectorial con vistas a la plena realización del Espacio Europeo de Investigación en 2014.

5.11 Celebra también que la Comisión procure sistemáticamente reaccionar ante los cambios demográficos y la escasez de ciertas cualificaciones en los mercados de trabajo europeos mediante el apoyo a las migraciones económicas en el marco del Programa de Estocolmo. Al objeto de maximizar la contribución potencial de la migración al pleno empleo, sería conveniente integrar mejor a los inmigrantes que residen ya legalmente en la UE, en particular suprimiendo los obstáculos al empleo tales como la discriminación o el no reconocimiento de competencias y cualificaciones, que exponen a los inmigrantes al desempleo y a la exclusión social. En este sentido, la ***Nueva Agenda para la Integración*** anunciada será sin duda un elemento positivo.

5.12 El Comité reitera la importancia de validar los resultados del aprendizaje no formal, como hizo en su dictamen arriba mencionado sobre la iniciativa «Juventud en Movimiento». El debate sobre los medios de validación debería también centrarse en la calidad de la educación y la formación permanentes, su supervisión y su seguimiento. Está de acuerdo en que todos puedan beneficiarse de las medidas destinadas a valorizar el aprendizaje no formal.

## 6. Mejorar la calidad del trabajo y de las condiciones laborales

6.1 En su Comunicación, la Comisión hace referencia al pleno empleo como objetivo. Sin embargo, se debe tener presente que se trata de mejorar la calidad de los empleos y las condiciones de trabajo.

6.2 Las conclusiones de la quinta encuesta de EUROFOUND (<sup>19</sup>) sobre las condiciones de trabajo señalan que desarrollar un empleo y un trabajo de calidad constituye el núcleo de los objetivos de la UE (de la Estrategia Europa 2020). La encuesta describe también algunas de las tendencias actuales en el mercado de trabajo europeo. Entre los aspectos positivos, señala que la duración habitual del tiempo de trabajo (40 horas) sigue siendo la norma para la mayor parte de los trabajadores europeos, y que la proporción de trabajadores con contrato indefinido fue creciendo hasta 2007, cuando estalló la crisis mundial. Sin embargo, también señala que, desde entonces, ha aumentado la inestabilidad del empleo y la intensidad del trabajo y que muchos europeos temen perder sus puestos de trabajo antes de los 60 años.

(<sup>18</sup>) DO C 132/26 de 3.5.2011, DO C 347/1 de 18.12.2010 y DO C 128/74 de 18.5.2010.

(<sup>19</sup>) Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, quinta encuesta: [www.eurofound.europa.eu](http://www.eurofound.europa.eu).

6.3 Los efectos de la crisis económica global sobre el mercado de trabajo presumiblemente nos acompañarán por un largo período. Por ello, el Comité propone que la Comisión tenga en cuenta las conclusiones de esta quinta encuesta de EUROFOUND sobre las condiciones de trabajo en Europa cuando prevea reanudar los debates sobre la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo (ya sean resultados positivos, problemas persistentes o los causados por la crisis).

6.4 La prioridad es crear puestos de trabajo de calidad. Los Estados miembros deberían afanarse en la reforma de sus mercados de trabajo para apoyar el crecimiento y para contribuir al equilibrio entre la oferta y la demanda.

6.5 Desde este punto de vista, la propuesta de la Comisión de analizar la eficacia de la legislación de la UE en el ámbito social va orientada a apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para llevar a cabo reformas que sean coherentes con la prioridad de crear puestos de trabajo de calidad.

6.6 En cuanto a la *Directiva relativa al desplazamiento de trabajadores*, el Comité aprueba los esfuerzos de la Comisión con vistas a una aplicación unificada y correcta de la misma, al objeto de reforzar la cooperación administrativa entre los Estados miembros, establecer un sistema electrónico de información y respetar las normativas laborales de los Estados miembros, en el respeto de la legislación laboral nacional y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

6.7 En los últimos veinte años, la intensidad del trabajo ha aumentado considerablemente. Los estudios de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, realizados en el marco de la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo, han llamado la atención sobre los riesgos actuales y futuros como el estrés, los trastornos músculo-esqueléticos, la violencia y el acoso en el lugar de trabajo. En lo que se refiere a la revisión de la legislación en materia de salud y seguridad en el trabajo, el Comité considera que ello debe ser objeto de un diálogo y de acuerdos con los interlocutores sociales. Convendría centrarse, en primer lugar, en una utilización consecuente de los instrumentos disponibles, la sensibilización y la asistencia a los trabajadores y a las empresas.

6.8 En cuanto a las actividades emprendidas en el ámbito de la información y la consulta, el CESE apoya la consulta prevista con los interlocutores sociales europeos en el contexto de la creación de un *marco europeo para la reestructuración*. En el marco de este diálogo se podrá constatar si las directivas vigentes establecen un marco adecuado para un diálogo constructivo entre la dirección, las organizaciones sindicales y los representantes del personal a nivel de la empresa.

6.9 En lo que se refiere a las Directivas sobre el trabajo a tiempo parcial y los contratos de duración determinada, resultantes de acuerdos comunes con los interlocutores sociales europeos y que constituyen hasta ahora una herramienta eficaz para fortalecer la flexibilidad interna, el Comité considera que la Comisión

debe conocer con certeza la posición de los interlocutores sociales para saber si consideran necesario o no proceder a su revisión.

## 7. Los instrumentos financieros de la UE

7.1 En un período de saneamiento presupuestario, la Unión Europea y los Estados miembros deben centrarse en una mejor utilización de los recursos financieros de la UE, dando a la vez prioridad en este contexto a la creación de empleo y a la mejora de las cualificaciones profesionales. No hay duda de que la política de cohesión contribuye al desarrollo de cualificaciones y a la creación de empleo, incluso en el sector en creciente expansión de la economía verde. Es posible hacer aún más para aprovechar al máximo las oportunidades que brindan los instrumentos para apoyar reformas en los ámbitos del empleo, la educación y la formación.

7.2 Por consiguiente, el Comité apoya a la Comisión cuando insta a los Estados miembros a que centren las intervenciones del Fondo Social Europeo (FSE) y de los demás fondos en las cuatro prioridades establecidas en la Comunicación objeto de examen y en las medidas y reformas que de ellas puedan derivarse, contribuyendo así a la realización de los objetivos de la estrategia examinada y de los objetivos nacionales de la Estrategia Europa 2020.

7.3 En este sentido, principalmente el FSE desempeña un papel clave porque va a ser un elemento positivo en todos los ámbitos observados. El FSE puede contribuir al respaldo de los distintos componentes de la flexibilidad, a la previsión y desarrollo de cualificaciones, al desarrollo de formas innovadoras de organización del trabajo, incluidas la seguridad y la salud en el trabajo, al desarrollo del espíritu empresarial y a promover la creación de empresas, así como respaldar a los trabajadores discapacitados y a los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo o con riesgo de exclusión social.

7.4 El CESE formuló numerosas recomendaciones en su Dictamen sobre el futuro del FSE<sup>(20)</sup>. Entre otras cosas, el CESE señalaba en dicho Dictamen que «Se deben extraer enseñanzas de la utilización del FSE para apoyar tanto la recuperación como el crecimiento económico de la Unión Europea mediante el refuerzo de las ayudas a las PYME, a las microempresas y a los agentes de la economía social ateniéndose a los objetivos del FSE, así como mediante mejoras sociales, tanto en términos de mantenimiento y creación de puestos de trabajo de calidad como de inclusión social, en particular a través del empleo».

7.5 En lo que se refiere al futuro presupuesto de la UE, el Comité añadía en ese mismo dictamen que «Por ello, debido a la actual situación económica, el FSE deberá seguir siendo un importante instrumento estratégico y financiero y estar dotado de más recursos en línea con los mayores desafíos a los que tendrá que hacer frente (tasas de paro más elevadas), reflejando el incremento del Presupuesto General de la UE, a saber, al menos el 5,9 % propuesto por la Comisión Europea para 2011».

<sup>(20)</sup> DO C 132/8 de 3.5.2011.

7.6 El Comité reconoce los beneficios y los resultados obtenidos hasta ahora en el marco del programa PROGRESS de la Unión a favor del empleo y de la solidaridad social llevado a cabo en el contexto estratégico 2007-2013. Al mismo tiempo, celebra que, en el marco de la revisión de sus instrumentos financieros, la Comisión haya iniciado una consulta pública sobre la estructura, el valor añadido, las acciones, el presupuesto y la aplicación del nuevo instrumento, que sucederá al programa PROGRESS y que probablemente permitirá a la UE afrontar los nuevos retos que se plantean en el ámbito social y en el ámbito del empleo.

Bruselas, 13 de julio 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 Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una política global europea en materia de inversión internacional»**

COM(2010) 343 final

(2011/C 318/25)

Ponente: **Jonathan PEEL**

El 7 de julio de 2010, de conformidad con el artículo 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacia una política global europea en materia de inversión internacional»

COM(2010) 343 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 123 votos a favor, 5 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la atribución a la UE de nuevas competencias en materia de IED y las oportunidades que este primer paso brindará al reforzar y hacer más coherente la protección de las inversiones entre los Estados miembros y terceros países. Disponer de un marco general es deseable si no es demasiado restrictivo. Es fundamental garantizar la seguridad de los inversores, tanto en interés de las empresas de la UE como de los países en desarrollo. Gracias al mayor poder negociador de la competencia exclusiva de la UE, la Unión Europea adquirirá mayor importancia y permitirá mejorar el acceso a los mercados de terceros países clave, protegiendo al mismo tiempo a los inversores, lo que aumentará nuestra competitividad internacional.

1.2 En particular, el Comité acoge favorablemente la tranquilidad que transmite la Comunicación en el sentido de que la política comercial y de inversión de la Unión «debe ser conforme» y coherente con la política económica y demás políticas de la Unión, incluidas las políticas sobre «protección del medio ambiente, trabajo digno, salud y seguridad en el trabajo», así como en materia de desarrollo. Es esencial que la política de la UE en materia de inversión no sea contradictoria con ninguna de esas políticas: el Comité aboga por que, en los futuros o renovados Tratados de la UE sobre inversión, ambas partes dejen suficiente margen de maniobra en cada uno de esos aspectos específicos del desarrollo sostenible. Asimismo, hay que tener debidamente en cuenta las obligaciones de los inversores por lo que respecta a los requisitos de desarrollo sostenible, en el marco de sus esfuerzos por reforzar y mantener su competitividad general. Sin embargo, una eficaz estrategia de la UE en materia de inversión tiene un papel crucial que desempeñar a la hora de mantener la competitividad de la UE en unos momentos de rápido cambio económico e importantes desplazamientos del equilibrio del poder económico a nivel mundial.

1.3 El Comité está de acuerdo en que la adopción de un modelo único para los convenios de inversión con terceros

países no sería necesaria ni deseable. Sin embargo, los convenios de inversión celebrados por la UE deberían permitir combinar un entorno abierto a las inversiones con una protección efectiva de los inversores de la UE, garantizando una adecuada flexibilidad operativa en los países en los que invierten. Si se quiere que los inversores se beneficien, es esencial que, con la progresiva abolición de las restricciones a la inversión, se propicie este contexto y se den suficientes garantías de protección, introduciendo, en particular, disposiciones sobre el trato nacional, sobre el trato justo y equitativo y sobre la libre transferencia de fondos.

1.4 Asimismo, observa que cualquier tentativa de poner término a todos los convenios bilaterales de inversión (CBI) concluidos con los Estados miembros en el plazo de cinco años tendría inmediatamente un enorme efecto desestabilizador para las inversiones, así como para el empleo y la protección social, aunque ello no significa que no se deba seguir un atento análisis de estos aspectos en el marco de una eventual revisión para asegurar un futuro planteamiento más coherente, transparente y equilibrado por parte de la UE.

1.5 Para ello, el Comité insiste en que la UE debería aprovechar esta oportunidad para mejorar y actualizar los acuerdos de inversión que se negocien, valiéndose de sus propias fuerzas en lugar de limitarse a imitar a otros. La UE debe hacer una reflexión crítica de la reciente evolución de la legislación internacional en materia de inversión, así como en la política y las prácticas en materia de inversión (como el arbitraje entre inversores y Estado), para asegurar que su filosofía y enfoque respecto a los futuros tratados de inversión y los capítulos sobre inversión en los acuerdos de libre cambio sean sostenibles y actualizados.

1.6 El Comité apoya totalmente la intención de la Comisión de dar prioridad a las negociaciones con aquellos países (en particular, las principales economías emergentes indicadas en la Comunicación «Una Europa global») que tengan un gran

potencial de mercado, pero en los que los inversores extranjeros necesiten una mayor protección. Sin embargo, el Comité aprecia que en la Comunicación se precise que este planteamiento no debe excluir la posibilidad de futuras iniciativas multilaterales.

1.7 Asimismo, el Comité insta a la Comisión a que utilice los acuerdos de protección de las inversiones como oportunidades fundamentales para fomentar tipos de inversión a largo plazo en los países en desarrollo que reporten beneficios económicos como podrían ser trabajos dignos de alta calidad, mejoras de las infraestructuras y transferencia de conocimientos.

1.8 El Comité lamenta que la Comunicación no trate de manera suficientemente detallada el modo en el que una política internacional de la UE en materia de inversiones interactuará con el programa de la UE en materia de desarrollo, y especialmente con los países ACP, los países menos desarrollados y las negociaciones para los Acuerdos de Asociación Económica (AAE).

1.9 La apertura a la IED en los dos sentidos ha reportado hasta ahora un gran beneficio a la UE, pero el Comité lamenta también que la Comunicación no se pronuncie sobre las posibles adquisiciones de empresas y sociedades europeas de importancia estratégica.

1.9.1 La Comisión considera, claramente y con toda razón, que la UE debería ser un espacio abierto a las inversiones, pero la propia Comisión debe analizar cuál es la mejor forma de conseguir y supervisar este objetivo. Asimismo, debe considerar la compleja cuestión de la reciprocidad con terceras partes en el ámbito de las inversiones, evitando cualquier planteamiento de mero intercambio uno por uno.

1.10 El Comité considera que, siempre que sea posible, hay que procurar la inclusión de los capítulos relativos a las inversiones como parte de cualquier negociación comercial más amplia de la UE y que las inversiones también deben incluirse en el papel de control previsto para la sociedad civil allá donde se considere, en el marco de tales acuerdos, la constitución de foros de la sociedad civil.

## 2. Contexto – inversiones: una nueva «frontera» para la UE

2.1 La Comunicación de la Comisión «Hacia una política global europea en materia de inversión internacional» tiene su origen en el Tratado de Lisboa. Finalmente, el artículo 207 del TFUE incluye por primera vez las inversiones extranjeras directas en la política comercial común, mientras que el artículo 206 dispone que la UE contribuya a la «supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas». Tal como la Comunicación afirma, la «inversión se presenta como una nueva frontera» de la política comercial común, pero se trata sólo del primer paso en el desarrollo de tal política de la UE y las respuestas a la Comunicación influirán considerablemente en su futura orientación.

2.2 El Tratado de Lisboa supone una transferencia fundamental de competencias en materia de política exterior de la UE: todos los diferentes aspectos (comercio, inversiones, desarrollo y ampliación) deben integrarse más estrechamente

y armonizarse mutuamente, sobre todo para asegurar una mayor coordinación.

2.3 El objeto de la Comunicación es explorar «de qué manera la Unión puede desarrollar una política en materia de inversión internacional que mejore la competitividad de la UE» y contribuya «a los objetivos de crecimiento inteligente, sostenible e integrador fijados en la Estrategia Europa 2020», manteniendo un entorno abierto a la inversión.

2.4 Sin embargo, no se pide al Comité que emita un dictamen sobre la propuesta paralela de Reglamento destinada a establecer disposiciones transitorias en relación con los CBI en vigor, un aspecto particularmente importante para muchos, aunque la Comisión subraya que no se propone revisar dichos convenios. En la actualidad, en los Estados miembros están en vigor más de 1 100 CBI con 147 terceros países, si bien Alemania tiene convenios con 120 terceros países, mientras que Irlanda no tiene ninguno. De los Estados miembros anteriores a la ampliación de 2004, sólo Grecia y Dinamarca tienen menos de 50 CBI, mientras que, entre los Estados miembros más recientes, sólo la República Checa y Rumanía tienen 60 o más.

2.5 La Comisión propone revisar los acuerdos vigentes en un plazo de cinco años e informar al respecto al Parlamento y el Consejo. La estabilidad y certidumbre jurídica para los inversores revisten una gran importancia. Sin embargo, algunos sectores ejercen presiones sobre la Comisión para que ponga término a todos los CBI en estos cinco años. Ello tendría inmediatamente un enorme efecto desestabilizador para las actuales inversiones, lo que no sólo tendría serios efectos potenciales para el empleo y las empresas, sino también para la protección social y las futuras pensiones en todos los países de Europa en los que los fondos de inversión hayan invertido en gran medida en tales empresas. Ahora bien, ello no debería impedir que la UE considere los CBI vigentes como parte de una revisión general de la reciente evolución registrada en la legislación internacional en materia de inversiones, en la política y la práctica sobre inversiones y en el arbitraje entre inversores y Estado, para asegurar que en el futuro la política de la UE en materia de inversión y su planteamiento negociador sean más coherentes, transparentes y sostenibles.

2.6 La atribución a la UE de las nuevas competencias en materia de IED debería brindar verdaderas oportunidades para aumentar y hacer más coherente la protección de las inversiones entre Estados miembros y terceros países, al tiempo que fomentaría un tipo de inversiones a largo plazo en los países en desarrollo que reporten beneficios económicos como podrían ser trabajos dignos de alta calidad, mejoras de las infraestructuras y transferencia de conocimientos. Ello también podría contribuir a reducir las enormes presiones ejercidas actualmente sobre la UE por los flujos migratorios.

2.7 Las decisiones en materia de inversión son determinadas, naturalmente, por consideraciones de mercado, pero las inversiones suelen subdividirse en dos aspectos: «acceso al mercado», y «protección». La Comunicación se centra principalmente en la «protección», pero también se consideran otros aspectos, como la apertura a los inversores extranjeros y la garantía a estos últimos de que podrán «operar en un entorno empresarial abierto y regulado adecuada y justamente, tanto en el ámbito nacional del país receptor como fuera de sus fronteras».

2.7.1 El acceso al mercado de las inversiones ya está cubierto por los acuerdos multilaterales y bilaterales negociados a nivel de la UE (los servicios constituyen un elemento esencial de las actuales negociaciones de la Ronda de Doha). No está claro en qué medida las «inversiones de cartera», descritas por el Tribunal de Justicia como «la adquisición de títulos en el mercado de capitales efectuada con la única intención de realizar una inversión, pero sin influir en la gestión y el control de la empresa»<sup>(1)</sup>, entran en el ámbito de la Comunicación sometida a examen: este aspecto debe aclararse como habrá que aclarar cualquier posible diferencia de trato.

### **3. Inversión Extranjera Directa (IED)**

3.1 En la Comunicación «generalmente se considera» (con el respaldo de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) que «las inversiones extranjeras directas (IED) engloban cualquier inversión extranjera que sirva para establecer relaciones duraderas y directas con la empresa a la que se destinan los fondos para el ejercicio de una actividad económica» o el flujo de capital que va de un inversor con sede en un determinado país a una empresa ubicada en otro país. Sin embargo, la falta de una definición absoluta da a la Comisión una mayor flexibilidad, ya que las condiciones pueden cambiar en el futuro, pero ello también podría conducir a una mayor incertidumbre jurídica, lo que no es ideal para la inversión. Cualquier definición más estricta de la inversión debe aumentar, y no disminuir, la protección del inversor, al tiempo que no debe reducir la flexibilidad.

3.2 Muchos creen que las cuestiones relativas a las inversiones pueden ganar en importancia a las comerciales, especialmente por lo que respecta al acceso al mercado en las economías emergentes. La IED por parte de empresas e industrias de la UE en el extranjero ha aumentado exponencialmente en los últimos años, debido a la aceleración de la globalización. En la mayor parte de los casos, en función de los costes comparativos de producción, el lugar ideal de producción es el más cercano posible al mercado final, y ello es especialmente importante con la apertura de nuevos mercados, sobre todo en las principales economías emergentes. Esta tendencia puede verse acelerada porque las actividades de abastecimiento y producción pueden desplazarse fácilmente de un país a otro, como ya se ha visto a consecuencia de las diferencias nacionales y regionales en el grado de aceptación del uso de las biotecnologías.

3.2.1 Las cadenas mundiales de abastecimiento y de producción también pueden ramificarse por muchos países: por ejemplo, un teléfono móvil destinado a Europa puede fabricarse en China, incorporando tecnología avanzada importada de cualquier país de Asia Oriental. Cabe observar que, mientras que en los últimos años han crecido rápidamente las importaciones de la UE procedentes de China (pasando de 117 000 millones en 2005 a 200 000 millones de euros en 2008, lo que supone casi el doble), el nivel general de las importaciones de la UE procedentes de Asia Oriental, en general, se ha mantenido bastante estable en la última década (fluctuando entre el 21 % y el 26 %). Antes de la adhesión de China a la OMC, esa tecnología era importada por la UE directamente de otros países. A decir verdad, más de la mitad de las exportaciones chinas proceden de empresas de propiedad extranjera que han invertido en China (en el sector de la electrónica supone el 65 %).

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 28 de septiembre de 2006.

3.3 La IED desempeña un papel fundamental en la estrategia comercial global de la UE. La Comunicación explica las principales razones. Asimismo, muchas empresas de la UE (por ejemplo, en el sector textil) han desplazado su producción a China para seguir siendo competitivas, lo que les ha permitido seguir financiando actividades fundamentales, sobre todo de I+D, en sus respectivos países. En 2009, las inversiones de la UE en China se elevaron a 5 300 millones de euros, mientras que las chinas en la UE sólo fueron de 0,3 millardos de euros<sup>(2)</sup>. Tal como afirma la Comunicación, «un análisis del estado actual de la investigación sobre las IED y el empleo pone de manifiesto que, hasta el momento, no se ha detectado ningún impacto negativo mensurable de las inversiones salientes en la tasa de ocupación global»<sup>(3)</sup>, aunque admite que «si bien el balance global es positivo, pueden producirse, por supuesto, efectos negativos en determinados sectores, áreas geográficas o grupos de personas». Es más probable que estos efectos negativos se ceben en los menos cualificados.

3.3.1 En cambio, las principales economías emergentes están aumentando su «porcentaje relativo» de flujos globales de IED. La UE es el «líder del mercado» tanto en IED entrantes como salientes –como testimonia la compra de empresas de la UE (por ejemplo, Corus y Volvo) por empresas indias y chinas–, junto con muchas marcas conocidas, sobre todo en el sector del automóvil, producidas por empresas estadounidenses y japonesas ya presentes en Europa.

3.3.2 Esta apertura de la IED en los dos sentidos ha reportado grandes beneficios a la UE, tal como afirma la Comunicación, pero no se pronuncia sobre las posibles adquisiciones de empresas y sociedades europeas de importancia estratégica. Los medios de comunicación han especulado sobre la posibilidad de crear un órgano de la UE dotado de facultades para revisar y bloquear tales adquisiciones extranjeras. Por ejemplo, a pesar de la prohibición impuesta por la UE en 1989 de transferir alta tecnología, China ha estado considerando la posibilidad de comprar activos (y bonos de Estado), sobre todo en los Estados miembros con altos niveles de deuda, así como de adquirir empresas que operen en el sector de la tecnología de vanguardia. Las estimaciones del Banco de Inglaterra muestran que China podría hacerse con el 40 % del ahorro total de los países del G-20 frente a sólo el 5 % para Estados Unidos. Estas cuestiones están cubiertas por la legislación canadiense sobre inversiones y el Comité de Inversiones Extranjeras en Estados Unidos. La Comisión considera, claramente y con toda razón, que la UE debería ser un espacio abierto a las inversiones, pero la propia Comisión debe analizar cuál es la mejor forma de conseguir y supervisar este objetivo. Asimismo, debe considerar la compleja cuestión de la reciprocidad con terceras partes en el ámbito de las inversiones, evitando cualquier planteamiento de mero intercambio uno por uno.

### **4. Las inversiones como parte de una política exterior más amplia de la UE**

4.1 La definición de una política global de la UE en materia de inversiones internacionales debe tener en cuenta muchos aspectos. Las inversiones vienen determinadas por las consideraciones de mercado pero, si se quiere que los inversores se beneficien, es esencial contar con un entorno abierto

<sup>(2)</sup> Cifras de la Comisión.

<sup>(3)</sup> 2010 Impact of EU outward FDI, Copenhagen Economics.

para la inversión con flexibilidad operativa y una progresiva eliminación de las restricciones a la inversión, todo ello con el respaldo de una protección suficiente. Ello debería incluir disposiciones sobre trato nacional, trato justo y equitativo y libre transferencia de fondos. Ello es esencial si el comercio, del que «depende nuestra prosperidad»<sup>(4)</sup>, debe ampliarse a los principales terceros países u otras economías emergentes.

**4.2** La política en materia de inversiones es una de las «cuestiones de Singapur» añadidas por la UE en 1997 al programa de trabajo de la OMC para la, en aquel entonces, futura Ronda de Doha, pero posteriormente, en 2003, se abandonaron en una tentativa de compromiso en Cancún. Con la necesidad de implicar a los países en desarrollo, emergió de nuevo como un objetivo fundamental de la UE en la Comunicación comercial de la Comisión de 2006 «Una Europa global», que cubre la mayoría de las negociaciones para los acuerdos de libre cambio mantenidas actualmente por la UE. Dicha Comunicación se basa en ese planteamiento, así como en los países y regiones identificados en el documento de la Comisión, precisando al mismo tiempo que dicho enfoque no excluye la posibilidad de futuras iniciativas multiculturales<sup>(5)</sup>.

**4.3** Canadá, que ha manifestado su interés por incluir la protección de las inversiones en las negociaciones económicas y comerciales que actualmente está manteniendo con la UE, garantiza un elevado nivel de protección a los inversores y se sitúa en los primeros puestos de la clasificación efectuada por el Banco Mundial sobre la facilidad para crear empresas (*Ease of doing business index*) y para los flujos de inversiones. Sin embargo, aparte de Singapur, no se puede decir lo mismo de muchos otros países identificados en «Una Europa global» y la Comunicación sometida a examen. De los 183 países enumerados en la clasificación del Banco Mundial, China (sin Hong Kong) se sitúa en el puesto 89, Rusia en el 120, Brasil en el 129 y la India en el 133. Por lo que respecta a la protección de los inversores, esos países también reciben una mala calificación. En este ámbito es necesario definir contextos normativos propicios para las empresas. Sería conveniente dar prioridad a las negociaciones con aquellos países que presenten un gran potencial de mercado pero en los que los inversores extranjeros necesitan una mayor protección.

**4.3.1** Singapur y la India también han solicitado incluir capítulos específicos sobre la protección de las inversiones en los acuerdos de libre cambio en curso de negociación con la UE. Tal como se ha propuesto, habría que estipular acuerdos separados y autónomos en materia de inversiones con China y Rusia<sup>(6)</sup>, países con los que las negociaciones más amplias proceden a un ritmo sumamente lento. Se considera que Rusia tiene el mismo interés. En China se mantienen las claras barreras que afrontan las empresas de la UE, sobre todo en materia de derechos de propiedad intelectual, contratos y alta tecnología. Sin embargo, Brasil se niega firmemente a considerar la inclusión de un capítulo sobre las inversiones en los acuerdos de libre cambio con Mercosur, mientras sigue siendo inviable la conclusión de cualquier acuerdo con países como Venezuela.

<sup>(4)</sup> Comunicación de la Comisión «Una Europa global» citada en el Dictamen del CESE, DO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

<sup>(5)</sup> La opinión del Comité sobre los acuerdos multilaterales o bilaterales se expone con más detalle en el Dictamen del CESE DO C 211 de 19.8.2008, p. 82.

<sup>(6)</sup> Comercio, crecimiento y asuntos mundiales, punto 2.1.

**4.4** Tal como demuestra un estudio de la London School of Economics<sup>(7)</sup>, la atribución de la competencia exclusiva debería reforzar el papel de la UE, lo que el Comité acogería muy favorablemente. El estudio subraya que, desde los años noventa, las normas que rigen las inversiones se han visto influidas por los países (norteamericanos) del TLCAN con la conclusión de acuerdos más generales, que indirectamente van en detrimento de los inversores de la UE (aun cuando algunos de estos acuerdos afectan a los Estados miembros de más reciente adhesión). Asimismo, en el estudio se añade que el mayor poder negociador de una política común de la UE debería permitir a la UE acceder mejor a los mercados de importantes terceros países, protegiendo al mismo tiempo a los inversores, lo que aumentaría la competitividad internacional de Europa.

**4.4.1** El Comité está de acuerdo con el estudio de la London School of Economics en el sentido de que la UE debería aprovechar esta oportunidad para actualizar los acuerdos de inversión que negocia. Sin embargo, debería contar con sus propias fuerzas, en lugar de imitar al TLCAN.

## 5. Consideraciones sociales y medioambientales en torno a las inversiones

**5.1** Sin embargo, muchos temen una mayor politización de las negociaciones sobre inversiones que inevitablemente se produciría, sobre todo a causa del énfasis en el artículo 205 del TFUE en el sentido de que la política comercial común debe basarse en los principios generales de la acción de la Unión en la escena internacional, con la promoción de la democracia y del Estado de Derecho, así como el fomento del respeto de los derechos humanos, contribuyendo al desarrollo económico, social y medioambiental sostenible. El Comité no comparte ese temor y estima que estas consideraciones revisten la máxima importancia.

**5.2** En los CBI recientemente estipulados con el TLCAN se ha incluido una disposición para la protección contra la expropiación indirecta que sólo rara vez se contempla en los CBI estipulados con los Estados miembros. Sin este tipo de protección aumenta el peligro de que las controversias se dejen al arbitraje, que no es precisamente la solución ideal. Este aspecto es particularmente interesante para el Comité en lo que respecta a la inclusión de disposiciones y otras medidas reguladoras en materia de desarrollo sostenible claramente en aras del interés público<sup>(8)</sup>, especialmente cuando otros lo consideran una manera de interponer barreras.

**5.3** Como ya se ha dicho, el Comité acoge muy favorablemente la tranquilidad que transmite la Comunicación en el sentido de que la política de la UE en materia de comercio e inversiones tiene que ser coherente con las demás políticas de la Unión, incluidas las políticas sobre «protección del medio ambiente, trabajo digno, salud y seguridad en el trabajo», así como de desarrollo. El Comité considera necesario procurar, siempre que sea posible, la inclusión de los capítulos relativos a las inversiones como parte de cualquier negociación comercial más amplia de la UE. Asimismo, las inversiones también deben

<sup>(7)</sup> «Planteamiento de la UE para la política de inversión internacional a raíz del Tratado de Lisboa», estudio de la LSE, entre otros, 2010.

<sup>(8)</sup> Las opiniones del Comité sobre las evaluaciones de impacto sostenible y la política comercial de la UE están recogidas en el documento DO C 218 de 23.7.2011, p. 14.

incluirse en el papel de control previsto para la sociedad civil allá donde, en el marco de tales acuerdos, se considere la constitución de foros de la sociedad civil<sup>(9)</sup>.

5.4 En respuesta a la Comunicación «Una Europa global», el Comité ya ha solicitado la inclusión de las normas previstas por el sistema de preferencias generalizadas (SPG Plus) en cualquier futuro acuerdo de libre cambio de la UE. Éstas incluyen los ocho convenios fundamentales de la OIT e importantes convenios en materia de medio ambiente. La supervisión de estos aspectos debe incluirse entre las competencias en materia de inversión de cada foro de la sociedad civil que se constituya, sobre todo para evitar que, en caso de controversia, el país de acogida pueda recurrir injustamente a las cuestiones medioambientales y sociales. Sin embargo, Canadá sólo ha ratificado cinco de esos convenios de la OIT, mientras que Corea ha ratificado cuatro y Estados Unidos tan sólo dos.

5.4.1 Por consiguiente, el Comité acoge con satisfacción el claro compromiso contraído en el Acuerdo de Cariforum (2008) de no reducir las normas medioambientales o laborales para atraer inversiones, así como la inclusión de una disposición sobre el comportamiento de los inversores (artículo 72) para mantener tales normas, evitar la corrupción y mantener los contactos con las comunidades locales. Hay que tener debidamente en cuenta las obligaciones de los inversores por lo que respecta a los requisitos de desarrollo sostenible, en el marco de sus esfuerzos por reforzar y mantener su competitividad general. Asimismo, los inversores de la UE en el extranjero deben ser protegidos de los competidores locales cuando para estos últimos rijan normas menos rigurosas.

## 6. ¿La inversión como instrumento de desarrollo?

6.1 A juicio del Comité, uno de los aspectos cruciales que en la Comunicación no se han tratado con suficiente detalle es cómo una política internacional de la UE en materia de inversiones interactuará con el programa de desarrollo de la UE, con particular referencia a los países ACP y los países menos desarrollados y en relación con las negociaciones para los acuerdos de asociación económica (AAE). El enfoque adoptado por la UE respecto a África contrasta considerablemente con el seguido por China. En su búsqueda de nuevas fuentes de materias primas e inversiones en el extranjero, China ha establecido en varios países africanos asociaciones centradas en la inversión como actividad comercial, y no como ayuda al desarrollo.

6.2 La UE debe promover un tipo de inversiones a largo plazo en los países en desarrollo que reporte beneficios económicos como trabajos dignos, la construcción de infraestructuras y la transferencia de conocimientos. Este aspecto debería ser parte integrante de la iniciativa de los AAE, cuya principal preocupación es el desarrollo.

6.2.1 En anteriores dictámenes<sup>(10)</sup> el Comité ha subrayado que el desarrollo económico de África «pasa, en primer lugar y ante todo, por la profundización de su mercado interior, capaz de desarrollar un crecimiento endógeno que permita estabilizar y asentar el continente en la economía mundial. La integración regional y el desarrollo del mercado interior son los puntos de apoyo, los trampolines que permitirán que África pueda abrirse positivamente al comercio mundial». El Comité reitera esta recomendación por lo que respecta a la política de la UE en materia de inversiones.

Bruselas, 20 de junio de 2011.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

(9) Se ha previsto un foro de la sociedad civil en el marco de los acuerdos con los países del Cariforum (acuerdos de asociación económica) y de América Central (acuerdos de libre cambio) para supervisar todo el acuerdo, así como en el marco del acuerdo estipulado con Corea para controlar la aplicación del capítulo relativo al desarrollo sostenible.

(10) DO C 317 de 23.12.2009, p. 126 y DO C 255 de 22.9.2010, p. 1.

**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 — Plan de Eficiencia Energética 2011»**

COM(2011) 109 final

(2011/C 318/26)

Ponente: **Ulla SIRKEINEN**

El 8 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 - Plan de Eficiencia Energética 2011»

COM(2011) 109 final.

La Sección Especializada de Transporte, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de junio de 2011.

En su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 14 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por unanimidad el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### 1.1 A modo de conclusión, el CESE:

- reitera su firme apoyo al objetivo de una mejor eficiencia energética como elemento central de la Estrategia Europa 2020,
- señala que la eficiencia y el ahorro energéticos dependen principalmente de la actuación y el cambio de comportamiento de ciudadanos, empresas y trabajadores,
- desea hacer mayor hincapié en los efectos sostenibles a largo plazo, en lugar de presionar para lograr resultados a corto plazo,
- resalta que el ahorro energético debe promover el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de vida,
- hace hincapié en la responsabilidad de los Estados miembros y en que la UE cree un marco común,
- subraya la importancia de escoger los instrumentos adecuados y cree que los acuerdos voluntarios son útiles, aunque las medidas obligatorias son necesarias cuando los incentivos positivos no funcionan,
- subraya la importancia de la cogeneración como sistema de producción de energía altamente eficiente,
- no apoya el establecimiento de un objetivo general de carácter vinculante en materia de eficiencia energética, pero recomienda que los esfuerzos se centren en alcanzar resultados reales, y
- destaca la necesidad de asegurar el apoyo financiero y la inversión necesarios para explotar el gran potencial que entrañan los Estados miembros.

### 1.2 El CESE recomienda:

- a la Comisión, acerca del Plan de acción para la eficiencia energética:
  - que aclare la cuestión relativa a la medición de los resultados de las medidas de eficiencia energética,
  - que explique mejor las bases del cálculo de uso energético en 2020,
  - que dé un carácter más estratégico a los Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética y que lleve a cabo consultas públicas durante el proceso de elaboración y de evaluación,
  - que clarifique los requisitos al sector público para redoblar el ritmo de renovación de los edificios,
  - que elabore y publique un estudio exhaustivo de «certificados blancos»,
  - que recurra a medidas específicas para abordar casos concretos en los que no se aprovecha el enorme potencial de eficiencia energética y garantice también la disponibilidad de ayudas públicas en casos particulares, y
  - que exija un acceso garantizado a la red para la electricidad producida por cogeneración a fin de aumentar la cuota de la cogeneración en la producción de calor y electricidad.
- por lo que respecta a las medidas para promover el cambio de comportamiento:
  - que se asigne un papel central al usuario de la energía,
  - que fomente el papel del sector público en la mejora de la eficiencia energética a fin de que las empresas y familias sigan su ejemplo,

- que se estudien los comportamientos de las personas y adapten las medidas de información y sensibilización a los distintos colectivos de usuarios,
- que se garantice que los usuarios se benefician de las acciones,
- que se ofrezcan, cuando sea necesario, incentivos eficaces y cuidadosamente diseñados; hasta los incentivos más modestos pueden proporcionar resultados,
- que los constructores y los gobiernos vean por que las inversiones adicionales en los edificios se vean reflejadas en su valor,
- que aumente y adapte la educación y la formación en el sector de la construcción,
- que se fomente la formación de las administraciones públicas sobre eficiencia energética, incluida la aplicación de criterios ecológicos en la adjudicación de contratos públicos,
- que la Comisión examine los problemas y, si resulta necesario, que revise las disposiciones relativas a los certificados de rendimiento energético en los edificios y el nuevo sistema de etiquetado ecológico para los equipos,
- que la Comisión evalúe los efectos que, para los usuarios energéticos, tendrá el despliegue de contadores inteligentes, y que proponga medidas suplementarias para lograr beneficios reales,
- que se sigan desarrollando buenos sistemas nacionales de acuerdos voluntarios a largo plazo, y se apliquen también al sector público, y
- que se involucre verdaderamente a todas las partes interesadas: ciudadanos, empresas y trabajadores.

## 2. Introducción

2.1 La eficiencia energética es un elemento central de la Estrategia Europa 2020. **Contribuye a los tres objetivos fundamentales de la política energética:** seguridad de abastecimiento, competitividad y medio ambiente/lucha contra el cambio climático. El CESE ha apoyado en todo momento el objetivo de mejorar la eficiencia energética y ha expuesto en numerosos dictámenes sus posiciones acerca de diversas medidas en este ámbito.

2.2 **El presente dictamen abarca dos iniciativas.** El CESE decidió elaborar en 2011 un dictamen de iniciativa sobre la eficiencia energética, centrado en los cambios de conducta y en los métodos orientados a la consecución de resultados. Cuando la Comisión presentó en marzo de 2011 su nuevo Plan de Eficiencia Energética 2011, se decidió exponer en ese mismo dictamen los puntos de vista del Comité al respecto.

2.2.1 Ello explica las conclusiones y recomendaciones de este dictamen, así como sus apartados 2 (Introducción) y 4. Las observaciones generales en materia de eficiencia energética son comunes a ambas partes. Los apartados 3 «Síntesis de la Comunicación sobre el Plan de Eficiencia Energética 2011» y 5 «Observaciones específicas» hacen referencia a la Comunicación sobre el Plan de Eficiencia Energética, mientras que el apartado

6 «Ejemplos de medidas que funcionan correctamente para promover el cambio de comportamientos» se refiere a la iniciativa propia del Comité. Este último apartado se basa principalmente en las conclusiones de una audiencia organizada el 18 de mayo de 2011.

2.3 El **consumo interior bruto de energía** –sin incluir el uso no energético– se situó en 2007 en 1 842 Mtep, con lo que se cumplió el objetivo de ahorrar 368 Mtep. Los cálculos más recientes arrojan para 2020 una previsión de consumo de 1 678 Mtep. Las últimas estadísticas de 2008 muestran que el consumo interior bruto de energía en la UE se sitúa en los 1 685 Mtep.

2.4 En 2008, el consumo energético final alcanzó los 1 169 Mtep. El 25 % de este consumo energético correspondió al sector residencial, y el 12 % al de servicios. En los hogares, un 67 % del consumo energético se destina a la calefacción de locales, el 15 % a iluminación y aparatos, el 14 % a calentar el agua y el 4 % a tareas de cocina. El transporte contribuye al 32 % del consumo energético, la industria consume el 27 %, y el 4 % restante se destina a otros usos.

## 3. Síntesis de la Comunicación sobre el Plan de Eficiencia Energética 2011

3.1 El anterior **Plan de acción para la eficiencia energética** de 2006 –así como sus posteriores medidas, tanto jurídicas como de otra índole– han logrado impulsar con éxito la mejora de la eficiencia energética. Sin embargo, no fueron diseñadas para alcanzar el objetivo, establecido más tarde, de ahorrar un 20 % del consumo de energía primaria en la UE para 2020. De acuerdo con las estimaciones, la UE va camino de cumplir la mitad de este objetivo.

3.2 El nuevo plan forma parte de la **iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos»** de la Estrategia Europa 2020. El objetivo estriba en lograr un ahorro del 20 % en 2020. El plan expone los objetivos de la Comisión, que se llevarán a cabo a través de propuestas jurídicas y de otro tipo a lo largo de 2011, en primer lugar por medio de una revisión de las directivas relativas a los servicios energéticos y el fomento de la cogeneración<sup>(1)</sup>.

3.3 En opinión de la Comisión, la **plena aplicación** de las medidas –actuales y futuras– puede llegar a suponer un ahorro por encima de los 1 000 EUR anuales por hogar, creará hasta dos millones de empleos y reducirá las emisiones de gases de efecto invernadero en 740 millones de toneladas, a la vez que mejorará la competitividad industrial de Europa.

3.4 Son los edificios los que presentan el mayor **potencial de ahorro**. Se está haciendo hincapié en acelerar la renovación de los edificios públicos y privados y en mejorar el rendimiento de componentes y aparatos:

- un objetivo vinculante para duplicar el índice de renovación de edificios públicos, a fin de mejorar en un 10 % la eficiencia energética, por lo que a partir de 2019 todos los edificios nuevos deberán alcanzar un nivel de consumo de energía casi nulo;
- el fomento de los contratos de rendimiento energético y el Pacto de los Alcaldes.

<sup>(1)</sup> DO L 114 de 27.4.2006, p. 64; DO L 52 de 21.2.2004, p. 50.

3.5 Para reducir el consumo energético **en los hogares** se deberá:

- promover el uso de los sistemas urbanos de calefacción y refrigeración;
- establecer disposiciones legales para abordar el problema de la «división de incentivos» (propietarios/inquilinos);
- Respaldar una formación que dé respuesta a la creciente necesidad de mano de obra cualificada en los trabajos de renovación, y
- ofrecer apoyo a la hora de superar los obstáculos que encuentran las empresas de servicios energéticos en su acceso a los mercados.

3.6 A fin de potenciar la eficiencia energética en la **industria productora de energía** (30 % del uso energético primario):

- un requisito vinculante para dotar de niveles BAT de eficiencia energética a las nuevas instalaciones y a aquellas que deban renovar sus permisos;
- unos sistemas obligatorios de producción combinada de calor y electricidad (PCCE) en las nuevas centrales de energía térmica –allí donde exista una demanda potencial suficiente de calefacción y refrigeración–, así como acceso prioritario a los sistemas de distribución de electricidad procedente de la PCCE;
- unos reguladores de las redes nacionales que tomen mejor en consideración la eficiencia energética en sus decisiones y en el seguimiento de la gestión;
- todos los Estados miembros deberán establecer un sistema nacional de obligaciones de ahorro energético (¿certificados blancos?).

3.7 Nuevas medidas para la **industria manufacturera**:

- animar a los Estados miembros para que proporcionen a las pymes la información y los incentivos adecuados (fiscales, de financiación, etc.);
- realizar periódicamente auditorías energéticas de carácter obligatorio en las grandes empresas e incentivos para introducir sistemas de gestión de la energía;
- establecer requisitos de diseño ecológico a los equipos industriales estándar, como motores, bombas, aire comprimido, secado, fusión, fundición, destilación y hornos;
- favorecer los acuerdos voluntarios sobre la base de unos objetivos, métodos y sistemas de medición y control claros.

3.8 La Comisión seguirá impulsando el desarrollo, los ensayos y el despliegue de nuevas **tecnologías** eficientes desde el punto de vista energético

3.9 La **financiación** encaminada a potenciar la eficiencia energética y, de ese modo, resolver las deficiencias reguladoras y de mercado es principalmente una responsabilidad nacional. A título suplementario, la UE apoya la eficiencia energética a través de los programas de la Política de Cohesión, el Programa «Energía inteligente – Europa», la financiación a través de intermediarios, el Plan Europeo de Recuperación Económica y el programa marco de I+D+I: La Comisión analizará otras opciones cuando prepare el próximo marco financiero.

3.10 **Por lo que respecta a los consumidores**, la Comisión estudiará y someterá a consulta las mejores soluciones para generar un cambio de comportamiento, además de:

- normas de consumo energético más rigurosas para diversos aparatos domésticos;
- facilitar la adopción por el mercado de componentes de construcción más eficientes, como la aplicación a las ventanas de los requisitos de diseño ecológico o de etiquetado, así como el diseño ecológico y el etiquetado de sistemas completos;
- mejor información sobre el consumo energético, por ejemplo a través de los recibos, el despliegue obligatorio de los contadores inteligentes por lo menos al 80 % de los consumidores de aquí a 2020 (siempre y cuando la medida esté respaldada por un análisis coste-beneficio favorable a nivel nacional) y la creación de nuevos sistemas inteligentes de ahorro energético (respectando los datos privados), y
- un etiquetado energético y unos estándares que reflejen la adaptación de los aparatos y los edificios a las redes inteligentes.

3.11 A la espera del inminente Libro blanco sobre el Transporte (publicado en abril de 2011), este plan no aborda el **transporte**, aun cuando este sector es responsable del uso energético que ha crecido con mayor rapidez.

3.12 Los **Planes Nacionales de Acción para la Eficiencia Energética** (PNAEE) deberán ampliarse para que abarquen toda la cadena energética. Se incluirán también la elaboración de informes y el seguimiento en la coordinación *ex ante* de las políticas de la Estrategia Europa 2020 (el «Semestre Europeo»).

3.13 La Comisión no propone todavía unos **objetivos nacionales vinculantes**. Someterá a evaluación su creación en 2013 y, si considera improbable que se alcancen los objetivos del 20 %, propondrá unos objetivos nacionales de carácter vinculante. Por lo que respecta a los objetivos sectoriales, el plan ya incluye algunos, tal como se ha mencionado anteriormente.

#### 4. Observaciones generales sobre eficiencia energética

4.1 El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión acerca de un nuevo Plan de Eficiencia Energética, presentado finalmente tras una larga espera. Si bien el Comité apoya los objetivos de la Comunicación, también aprovecha el presente dictamen para formular comentarios y solicitar diversas aclaraciones. El CESE espera poder ofrecer sus puntos de vista detallados acerca de las propuestas –legislativas y de otro tipo– que lleva a la práctica este plan. La eficiencia y el ahorro energéticos dependen principalmente de la actuación de ciudadanos, empresas y trabajadores, lo cual otorga un papel de excepcional importancia a una consulta y estrecha participación de la sociedad civil.

4.2 En las **actuales circunstancias económicas** –con unas finanzas públicas limitadas, elevados índices de desempleo y una falta generalizada de la confianza necesaria para llevar a cabo las inversiones–, no se trata de una tarea fácil, aun cuando pudiera generar beneficios ya en un plazo relativamente corto. Lo más importante es garantizar un desarrollo profundo, sostenible y a largo plazo hacia una eficiencia energética mucho mejor. Podría darse que las presiones para obtener resultados a corto plazo no se tradujeran en resultados sostenibles.

4.3 La **selección de medidas** es fundamental para lograr resultados reales. El CESE considera, como señaló en su Dictamen sobre la eficiencia energética en 2008<sup>(2)</sup>, que los acuerdos voluntarios con los operadores nacionales son útiles, pero que los convenios que se consideran idóneos han de precisar claramente que se aplicará una normativa vinculante en caso de no conseguirse los objetivos. Si bien, como es natural, la regulación es necesaria en numerosos casos, únicamente es así cuando los incentivos positivos no funcionan. Siempre que sea posible hay que recurrir al diálogo social y civil y evitar las cargas administrativas adicionales para todos y, en particular, para las pymes.

4.4 La situación es especialmente paradójica en los **Estados miembros más recientes**, donde si bien son mayores sus posibilidades para mejorar la eficiencia energética, también poseen menores recursos económicos. Así, por ejemplo, se necesita urgentemente reparar las fugas de los sistemas urbanos de calefacción y garantizar una elevada calidad en edificios y equipos. Los gobiernos deben actuar en defensa del interés general y a largo plazo. Además, se debe hacer un mejor uso de los Fondos Estructurales.

4.5 Cuando se trata de **eficiencia y ahorro energéticos**, es útil tener en cuenta determinados aspectos básicos.

4.5.1 Una **mejor eficiencia energética** implica una menor contribución de energía por unidad de producción. Este objetivo se alcanza principalmente gracias a una mejor tecnología. La inversión en nuevas soluciones tecnológicas aporta efectos duraderos durante toda su vida útil. No sólo es crucial el desarrollo tecnológico, sino también su despliegue.

4.5.2 A pesar de la mejora de la eficiencia energética, el **consumo de energía puede seguir creciendo** incluso en épocas de restricciones económicas como consecuencia del aumento de los ingresos, el mayor número de hogares con unos niveles más elevados de comodidad y más aparatos domésticos, el aumento de los desplazamientos, etcétera.

4.5.3 Por otro lado, **ahorrar** energía significa reducir el uso energético, principalmente mediante un cambio en los comportamientos. Este debe ser uno de los objetivos principales de toda acción. Para obtener resultados reales el cambio ha de ser permanente, y es fácil que el «efecto rebote» prevalezca sobre este objetivo. El CESE hace hincapié en la necesidad de prestar más atención a las motivaciones y los modelos de comportamiento humano. ¿Qué tipo de incentivos son los que verdaderamente influyen en la gente para que cambien su comportamiento? (véase también el capítulo 6).

4.5.4 El ahorro energético puede ser también el resultado de una **menor actividad económica**, algo de lo que hemos podido ser testigos recientemente durante las crisis financieras. El fomento del ahorro energético debería promover el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de vida. El objetivo que se persigue es desconectar el crecimiento económico del incremento del uso energético.

4.5.5 Por otra parte, es necesario evaluar y atenuar el modo en que los **costes** de las medidas de eficiencia energética repercuten en la factura que deben pagar los **consumidores**, a fin de no hacer más oneroso el acceso a la energía por parte de estos últimos ni agravar situaciones de exclusión energética. Es muy importante conseguir un mejor equilibrio entre los costes y los beneficios de la eficiencia energética, sin poner en cuestión la accesibilidad de la energía para los consumidores y su universalidad.

4.6 Un asunto espinoso lo constituye la **medición de los resultados** de las medidas de eficiencia energética. Resulta sorprendente que la Comisión no mencione este tema en absoluto, ni siquiera en la evaluación de impacto del Plan. En muchos casos, las medidas, y su teórico potencial, se registran como resultados *per se*. Los resultados agregados reales –en cuanto a cambios en el uso energético previsto– se hacen esperar un considerable lapso de tiempo. Y, además, debemos tener en cuenta el retraso de las estadísticas: las más recientes, hoy en día, ¡se remontan a 2008!

4.7 Además, no dejan de estar poco claras las **bases según las cuales se calcula** que la UE está a medio camino de alcanzar su objetivo de aquí al 2020. Resulta obvio que este dato se basa en distintas fuentes y cálculos que tienen presente la actual recesión económica. Pero, ¿estamos ante un resultado medio o ante la hipótesis más optimista o pesimista?

4.8 El CESE cree que la eficiencia y el ahorro de energéticos son predominantemente **responsabilidad de los Estados miembros** por el vasto potencial que entraña el nivel local, como consecuencia de las circunstancias y tradiciones en este ámbito. El Comité subraya energíicamente la importancia que revisten unos PNAEE exhaustivos y ambiciosos. Hace hincapié en que estos planes deberían ser más estratégicos que en el pasado y en que las consultas públicas se deberían llevar a cabo durante el proceso de elaboración de evaluación. El Comité acoge con satisfacción el nuevo enfoque que se propone para la elaboración de informes y seguimientos. Los Estados miembros no deben desviarse de sus responsabilidades. La Comisión debería contribuir a reforzar el compromiso de los Estados miembros y a crear un marco común para estas actividades.

<sup>(2)</sup> DO C 77, 31.3.2009, p. 54.

4.9 El Comité coincide con la Comisión en que, en este contexto, el **papel de la UE** se deriva del apartado 1 del artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Este papel se resume de la manera siguiente: evitar el falseamiento del mercado interno; dotar a los mecanismos de marcos comunes, aun permitiendo a los Estados miembros definir los niveles concretos que se deben alcanzar de manera coordinada con el nivel de la UE; crear una plataforma para el intercambio de mejores prácticas y el desarrollo de las capacidades; financiar a través de los instrumentos de la UE; y, por último, promover la UE a escala internacional.

4.10 Es evidente la necesidad de aprovechar todas las posibilidades para mejorar la eficiencia energética. Para lograr resultados tangibles en un plazo de tiempo razonable, sin costes elevados y motivando así a las partes interesadas, las medidas deberán ir encaminadas en primer lugar a aquellos ámbitos que presenten el mayor potencial y la **mejor relación coste-eficiencia**.

4.11 Por lo que respecta a las medidas propuestas, el Comité apoya el despliegue del diseño ecológico y los requisitos de etiquetado, aunque en primer lugar deberá evaluarse el funcionamiento del nuevo sistema de etiquetado (véase el punto 6.8). Igualmente, apoya las medidas destinadas a superar los obstáculos económicos directos para la renovación y remodelación de los edificios. El Comité también recomienda que se analicen aquellos sectores en los que puedan emplearse de manera eficaz los acuerdos voluntarios a largo plazo.

4.11.1 Todas las medidas deben ser cuidadosamente aplicadas teniendo en cuenta su relación coste-eficiencia y las distintas circunstancias. No se debe cargar de manera innecesaria a los hogares, las industrias, ni al sector público. En teoría, unos precios energéticos y unos costes afines más elevados conllevan un menor uso de la energía, pero, en la práctica, también acarrean un riesgo de pobreza energética, puesto que ya se sabe que la elasticidad de los precios es muy reducida para los hogares. Están en peligro además, la competitividad de la industria y el empleo. Aunque parezca evidente, parece necesario reiterar este punto habida cuenta de algunas de las propuestas de la Comisión que serán objeto de comentarios en el próximo apartado.

4.11.2 El Comité quisiera reiterar su preocupación por los efectos de algunas medidas en los costes y por su posible repercusión en los consumidores. Es esencial que la política se centre en la solución más a largo plazo y más sostenible para remediar la precariedad energética, a saber, una mejora radical de las normas de eficiencia energética de las viviendas, en particular las que se hallan ocupadas por familias con bajos ingresos y en situación vulnerable.

4.11.3 Como señala la Comisión, ya existen en numerosos Estados miembros distintos programas de gran eficacia, algunos de los cuales llevan en funcionamiento varios años e, incluso, décadas. En opinión del Comité, es claramente preferible proseguir y, si fuera necesario, reforzar estos sistemas, en lugar de tacharlos de obsoletos y ofrecer apoyo únicamente a las nuevas medidas.

## 5. Observaciones específicas

5.1 El Comité coincide en que se debe otorgar al **sector público** un papel de vanguardia y ejemplo para las empresas

y hogares. Sin embargo, la exigencia de duplicar el ritmo de renovación de edificios podría revelarse, a pesar de sus efectos positivos, una carga demasiado pesada. Asimismo, es necesario definir de manera más clara lo que se entiende por edificio del sector público.

5.2 Hay que apoyar aquellas medidas que potencien la eficiencia y el ahorro energético en **los hogares**. El CESE presentó en 2008<sup>(3)</sup> recomendaciones detalladas sobre distintas medidas –en particular, incentivos fiscales– para impulsar la eficiencia energética en los edificios. En este contexto, el Comité reitera la importancia de comprender mejor los comportamientos humanos a la hora de diseñar unos mejores incentivos, que no tienen por qué ser necesariamente de carácter económico (véanse también los puntos 6.5 y 6.5.1).

5.3 El Comité respalda el objetivo de mejorar aún más la eficiencia en la **producción de energía eléctrica y térmica**, aunque algunas de las medidas propuestas podrían ser demasiado gravosas e ineficientes.

5.3.1 El negocio energético debería incluir, ya de por sí, los suficientes **incentivos económicos para que las empresas de servicios públicos** invirtieran en las tecnologías disponibles y aplicables más eficientes desde el punto de vista energético con el fin de evitar una intervención pública de carácter masivo. Hay que apoyar los nuevos avances tecnológicos, que no están todavía maduros y resultan muy costosos –es decir, que en realidad no están disponibles en el mercado– para asegurar su ulterior desarrollo antes de su adopción por parte de los usuarios.

5.3.2 El Comité destaca que la cogeneración desempeña un papel muy eficiente en materia de producción de calor y electricidad. La **cogeneración**, que reviste un gran interés si se aplica de manera generalizada en Europa, presenta posibilidades aún por explotar en términos de coste-eficiencia. La calefacción y la refrigeración urbanas entrañan todavía un gran potencial en Europa, pero es necesario imponer con prudencia las obligaciones puesto que estos sistemas representan costosas inversiones que no pueden quedar obsoletas tras unos pocos años. El acceso garantizado de la electricidad procedente de la cogeneración a las redes puede ser una medida útil para apoyar una expansión de sistemas de cogeneración centralizados y descentralizados rentable en términos de coste-eficiencia.

5.4 El Comité coincide con la Comisión en que la eficiencia energética constituye un **sector empresarial prometedor**. Sin embargo, su desarrollo debe enfocarse recurriendo a un impulso de la demanda, y no potenciando primordialmente la oferta. Es indudable que los proveedores de los servicios deben verse obligados a ofrecer mucha mejor información que en la actualidad, también en las facturas. Ya en su dictamen sobre la Directiva de los Servicios Energéticos<sup>(4)</sup> el Comité mostraba sus dudas acerca de la imposición de obligaciones de ahorro energético a dichos servicios, toda vez que esto contraviene la lógica empresarial.

5.4.1 En lo referente a los **certificados blancos**, el Comité propone que la Comisión emprenda un estudio exhaustivo sobre los sistemas ya existentes teniendo en cuenta los resultados donde se han aplicado y que analice de manera global su impacto y viabilidad en el mercado interior y en el resto de la legislación vigente.

<sup>(3)</sup> DO C 162 de 25.6.2008, p. 62.

<sup>(4)</sup> DO C 120 de 20.5.2005, p. 115.

5.5 La Comisión observa que los mayores avances en materia de eficiencia energética se han registrado en la **industria manufacturera**, un 30 % en 20 años. Además, las medidas a nivel de la UE, como el RCE, ya tienen como objetivos las industrias de uso energético intensivo. No queda claro qué entiende la Comisión por grandes industrias. ¿Se trata de grandes usuarios de energía como las industrias de uso energético intensivo, o se refiere a cualquier gran empresa? En cualquier caso, el Comité respalda enérgicamente las medidas propuestas por la Comisión para potenciar la eficiencia energética en las pymeas.

5.5.1 Siempre hay margen de mejora y, para aprovecharlo, el Comité recomienda además el uso de los acuerdos voluntarios a largo plazo. Pueden haberse dado casos donde se haya aprovechado inusualmente poco el potencial de eficiencia. Si, por ejemplo, una pequeña parte de un sector no ha aprovechado eficazmente su potencial de eficiencia energética, ello no puede, no obstante, justificar la introducción de nuevas medidas obligatorias en sectores enteros. Hay que abordar de manera más directa y selectiva aquellos casos donde no se aprovecha el enorme potencial de eficiencia energética. Las auditorías energéticas y los sistemas de gestión son de uso generalizado y cada vez más frecuente y, por lo general, forman parte de las obligaciones recogidas en los acuerdos voluntarios. En este contexto, es importante que prevalezca la posibilidad de ofrecer ayudas estatales, mientras que la normativa de la UE prohíbe la concesión de ayudas a acciones de carácter obligatorio.

5.5.2 Merece la pena estudiar la posibilidad de **extender los requisitos de diseño ecológico** a los equipos industriales estándar, aunque no se debe obstaculizar el uso generalizado de soluciones a medida ni poner trabas a la innovación.

5.6 El Comité coincide con la Comisión en que existe un gran potencial desaprovechado en el **uso de las TIC** a efectos de ahorro energético, como los contadores inteligentes y las amplias aplicaciones relacionadas con ellos. Se trata de un área prometedora para la innovación europea que debe desarrollarse con audacia y en cooperación con las distintas partes interesadas.

5.7 El Comité ha mostrado anteriormente sus dudas acerca de los **objetivos globales de carácter vinculante** en materia de eficiencia energética, y ha recomendado estudiar la viabilidad de unos objetivos sectoriales caso por caso. El Comité valora positivamente que la Comisión haya optado, por el momento, por esta senda. Todos los esfuerzos deben encaminarse hacia aquellas medidas que obtengan resultados reales.

5.8 El Comité lamenta que la Comunicación no aborde la eficiencia energética en los **servicios** –al igual que en el comercio minorista, el ocio o los deportes–, salvedad hecha de la eficiencia en los edificios. Además, solamente menciona –sin desarrollarla– la cuestión de la **dimensión exterior** de la eficiencia energética. El Comité ha presentado en los últimos años dos dictámenes con recomendaciones sobre la política energética exterior de la UE, también en materia de eficiencia (Dictamen del CESE sobre los temas «*La dimensión exterior de la política energética de la UE*», DO C 182, de 4.8.2009, p. 8 y «*Abastecimiento energético: ¿qué política de vecindad se necesita para garantizar la seguridad del abastecimiento en la UE?*», (CESE 541/2011)).

## 6. Medidas para promover el cambio de comportamientos

6.1 El **aspecto del abastecimiento** ha sido objeto de numerosas medidas políticas para fomentar la eficiencia energética, más aún tras el nuevo plan de la Comisión para abordar la cadena energética en su conjunto. Se ha apoyado el desarrollo técnico y se han llevado a la práctica unas normas mínimas de rendimiento y unos requisitos de etiquetado y certificación, y se prevé adoptar aún más medidas a escala nacional y de la UE. Con todo y con eso, estas medidas no son suficientes por sí solas para lograr resultados reales, ya que se depende en enorme medida del comportamiento de los ciudadanos y las empresas. Así pues, por iniciativa propia, el Comité quiere dirigir la atención hacia **la demanda** y aboga por la experiencia práctica que arrojan las medidas encaminadas al cambio de comportamientos.

6.1.1 Con esta finalidad, el Comité organizó una **audiencia** el 18 de mayo de 2011, cuyo programa y presentaciones pueden consultarse en su sitio Web <sup>(5)</sup>. El presente apartado se basa en las presentaciones y el debate de esta audiencia.

6.2 El ahorro energético presenta un **gran margen de mejora, incluso sin inversiones**. Así, por ejemplo, en los hogares basta con apagar las luces de las habitaciones vacías, bajar la temperatura ambiente, no dejar encendidos los aparatos en modo de espera, usar menos el coche y conducir de manera más económica, etc. En las empresas, las auditorías que se han llevado a cabo de manera voluntaria revelan numerosas medidas del mismo tipo.

6.2.1 El propio CESE representa un buen ejemplo de éxito de una acción voluntaria. Una reciente revisión EMAS de los edificios del CESE y del CDR muestra que su consumo de electricidad ha descendido entre 2008 y diciembre de 2010 en un 10,6 %, mientras que el consumo de gas lo ha hecho en un 30,3 %.

6.3 La **información y la sensibilización** son los primeros pasos para aplicar estas simples medidas, junto con otras que exigirán algún tipo de inversión. La experiencia de, entre otros, la empresa de servicios danesa SEAS-NVE muestra que, para ser eficientes, se debe adaptar la información a los valores, preferencias y necesidades de los distintos usuarios. Todo ello requiere una comprensión más profunda del comportamiento humano, y la psicología conductista representa un importante instrumento a tal fin.

6.3.1 Para navegar mejor en el océano de información, los usuarios de energía deben ayudar a **comparar** las características de los aparatos y las medidas. Un buen ejemplo de este esfuerzo lo constituye el sitio Web Topten de WWF, así como otras iniciativas disponibles en toda Europa.

6.3.2 «Desinterés, precontemplación, contemplación, preparación, acción y mantenimiento» son, según la experiencia del *Transition Town Movement*, las **fases que atraviesan los ciudadanos** ante el ahorro energético. Y, aunque no es suficiente por sí sola, esta acción exige sensibilización.

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-energy-efficiency-changing-behaviour>.

6.3.3 De acuerdo con un **estudio** reciente **de la OCDE**, el menor precio de los aparatos es el principal incentivo para reducir el consumo energético en el hogar, mientras que aspectos como una información más práctica o la creencia en beneficios medioambientales se sitúan muy por debajo en la lista.

6.4 Así pues, los responsables políticos **no pueden confiarse únicamente a las medidas informativas y de sensibilización**, ni tampoco a los mensajes políticos de orden medioambiental, para alcanzar resultados en materia de eficiencia y ahorro energéticos. Tanto los consumidores como los demás usuarios de energía deben beneficiarse de estas acciones. Si es inmediato, un recibo de la luz puede aportar ese beneficio. Por lo demás, también se necesitan incentivos.

6.5 Estos **incentivos económicos** podrían consistir en deducciones del IVA, garantías, subsidios directos, etc. Si bien son necesarios, también es cierto que deben aplicarse con precaución, especialmente ante las limitaciones actualmente imperantes en las finanzas públicas. Por ejemplo, se debe apoyar más bien el desarrollo de las tecnologías más recientes y caras con vistas a reducir su precio, en lugar de incentivar a los usuarios para que inviertan en ellas.

6.5.1 Los **Fondos Estructurales** de la UE podrían contribuir en mayor medida y con mayor eficacia especialmente en los nuevos Estados miembros, países con un gran potencial y una necesidad acuciante de ayuda. La Comisión debería estudiar los motivos que explican el escaso uso de los recursos disponibles y, si fuera necesario, revisar las normas de financiación. Parece que, en numerosos casos, la proporción de financiación de la UE es demasiado reducida para actuar como incentivo.

6.6 Incluso los **incentivos más modestos** pueden ser efectivos. Puede bastar con una reacción positiva en forma de carta de reconocimiento, o un buen rendimiento en una competición local. La presión social en el barrio también consigue buenos resultados. En muchas ocasiones, lo que lleva a decidir es la recomendación de un amigo. Se podría recurrir a los medios sociales para reforzar este tipo de aspectos, y es necesario estudiar y desarrollar estos aspectos, también conocidos como *nudges* (estímulos).

6.7 En el **sector de la construcción**, la eficiencia energética de los nuevos edificios es una cuestión sometida a regulación. En este contexto, se debe resolver un problema como es el de la «división de incentivos» (propietario/inquilino).

6.7.1 Por lo que respecta a los **edificios antiguos**, las medidas para fomentar la eficiencia energética generan escepticismo por los efectos económicos de la inversión: los resultados se siguen viendo influidos por los comportamientos y no queda claro el valor de las inversiones en el mercado. Los constructores han de hacer frente a estas circunstancias recurriendo, por ejemplo, a garantías de correcta ejecución. Además de las medidas de sensibilización, los gobiernos deberán seguir una línea política estable y ofrecer incentivos económicos.

6.7.2 Las mejoras deberían ser gratuitas para **los hogares de renta baja** y no ser financiadas mediante préstamos, puesto que

muchos hogares de renta baja no quieren, o no pueden permitirse, contraer préstamos. A menudo es más rentable mejorar las viviendas calle por calle, zona por zona.

6.7.3 La **certificación del rendimiento energético de los edificios** es una medida positiva, en teoría. En la práctica, se han dado numerosos problemas, desde auditores poco cualificados hasta la presencia en el mercado de certificados sin valor real. Hay pruebas realizadas para el mismo edificio que han arrojado resultados muy distintos dependiendo del auditor. La Directiva relativa a la eficiencia energética de los edificios deja a los Estados miembros la opción de usar la demanda energética o el consumo energético, tal como sucede con la norma EN 15217. Se necesita un certificado de eficiencia energética para los edificios a escala europea basado en la demanda energética estimada y una revisión de la norma EN 15217. La Comisión debería examinar seriamente los requisitos del sistema de certificación y, cuando menos, introducir unos criterios comunes para las auditorías. Una buena solución sería un método de cálculo armonizado para el consumo energético de los edificios basado en edificios de referencia para las diferentes zonas climáticas.

6.7.4 Tanto por lo que respecta a los nuevos edificios como a la renovación de los antiguos, es esencial garantizar un **nivel cualificado** en la planificación y presentación de los proyectos y en la mano de obra, algo que ocasiona cuellos de botella. Asimismo, se necesitan urgentemente medidas eficaces para mejorar la educación y formación de todas las partes interesadas, desde el arquitecto y el planificador urbano hasta el obrero, adaptando los planes de estudio a las necesidades en materia de eficiencia energética.

6.8 En lo referente a los **aparatos domésticos**, el etiquetado ecológico constituye un importante instrumento de información al consumidor. Este etiquetado ha logrado buenos resultados y seguirá haciéndolo en el futuro, aun cuando parece que ya se ha sobrepasado su potencial máximo. No obstante, la renovación del sistema también ha sido objeto de críticas. No resulta lo suficientemente claro y puede inducir a malas interpretaciones (por ejemplo, puede presentarse A+ como el nivel de máximo rendimiento). Además, su diseño no se ha sometido a pruebas exhaustivas por parte de los consumidores. La Comisión debería estudiar esta situación e introducir los ajustes necesarios.

6.9 La **medición inteligente/a distancia** del uso energético se está generalizando rápidamente, con arreglo a los requisitos de la UE, lo cual aumenta claramente la productividad de las empresas energéticas. No obstante, no queda claro su beneficio para los hogares, que son los que principalmente corren con sus gastos, ya sea directa o indirectamente. De por sí, los contadores no hacen mucho. Además, se debe facilitar el acceso y la visibilidad del uso energético, para lo cual el sector informático ya está desarrollando numerosas soluciones innovadoras. Asimismo, es necesario ofrecer un modo fácil de adaptar el uso energético de cada uno (por ejemplo, permitiendo a la compañía eléctrica interrumpir la distribución a determinadas horas, etc.). Por el momento, la Comisión debería analizar el uso de los contadores inteligentes en los Estados miembros y el efecto que éstos tienen en el comportamiento de los hogares, y, si fuera necesario, modificar las disposiciones actuales y proponer nuevas medidas, respetando los datos personales.

6.10 El uso de **acuerdos voluntarios a largo plazo** en el sector energético ha arrojado resultados positivos y convincentes en numerosos Estados miembros como, por ejemplo, Finlandia. Los incentivos se vinculan por lo general a estos sistemas. Según la experiencia finlandesa, donde los incentivos son muy modestos, un factor de motivación lo constituye el hecho de que los participantes comprendan que, en caso de fracaso, la alternativa pasa por la regulación. Los acuerdos voluntarios también podrían ser un instrumento eficaz en el sector público, como se ha demostrado recientemente en ese país nórdico. Si bien los acuerdos sectoriales en el ámbito de la UE han dado algunos resultados, su funcionamiento no siempre ha respondido a las expectativas. Todo ello no implica, sin embargo, una apreciación negativa de aquellos actuales acuerdos nacionales a largo plazo que funcionen correctamente.

6.11 En definitiva, los usuarios de la energía deberán modificar de manera fundamental y permanente su comportamiento. La clave reside en los ciudadanos, en cuanto consumidores, trabajadores y votantes. El éxito de los proyectos depende exclusivamente de la **plena participación de todas las partes interesadas**, no sólo las autoridades y las empresas, sino también de los sindicatos y los usuarios.

Bruselas, 14 de julio de 2011.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos» (Refundición)**

[COM(2011) 245 final — 2011/0105 (COD)]

(2011/C 318/27)

El 10 de mayo de 2011, el Parlamento Europeo, y el 27 de mayo de 2011, el Consejo, de conformidad con el apartado 1 del artículo 192 y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos» (refundición)

COM(2011) 245 final — 2011/0105 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen CESE 493/2008, aprobado el 12 de marzo de 2008 (\*), y CESE 799/2007, aprobado el 30 de mayo de 2007 (\*\*), el Comité, en su 473º Pleno de los días 13 y 14 de julio de 2011 (sesión del 13 de julio de 2011), decidió por 137 votos a favor y 10 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 13 de julio de 2011.

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

---

(\*) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas», DO C 204 de 9.8.2008, p. 47.

(\*\*) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos», DO C 175 de 27.7.2007, p. 40.



<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	Página
2011/C 318/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE — Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente» COM(2011) 15 final .....	113
2011/C 318/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Del reto a la oportunidad: hacia un marco estratégico común para la financiación de la investigación y la innovación por la UE» COM(2011) 48 final .....	121
2011/C 318/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Propuesta de Reglamento del Consejo (Euratom) por el que se establecen las normas de participación de empresas, centros de investigación y universidades en las acciones indirectas del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y las normas de difusión de los resultados de la investigación (2012-2013)» [COM(2011) 71 final — 2011/0045 (NLE)] — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012-2013)» [COM(2011) 72 final — 2011/0046 (NLE)] — «Propuesta de Decisión del Consejo relativa al Programa Específico por el que se ejecuta mediante acciones indirectas el Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) de acciones de investigación y formación en materia nuclear (2012-2013)» [COM(2011) 73 final — 2011/0043 (NLE)] — «Propuesta de Decisión del Consejo sobre el Programa Específico que debe ejecutar mediante acciones directas el Centro Común de Investigación en virtud del Programa Marco de la Comunidad Europea de la Energía Atómica de Acciones de Investigación y Formación en Materia Nuclear (2012-2013)» [COM(2011) 74 final — 2011/0044 (NLE)] .....	127
2011/C 318/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito para bienes inmuebles de uso residencial» [COM(2011) 142 final — 2011/0062 (COD)] .....	133
2011/C 318/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 521/2008, por el que se crea la Empresa Común Pilas de Combustible e Hidrógeno [COM(2011) 224 final — 2011/0091 (NLE)] .....	139
2011/C 318/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo» COM(2010) 682 final .....	142
2011/C 318/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una política global europea en materia de inversión internacional» COM(2010) 343 final .....	150
2011/C 318/26	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 — Plan de Eficiencia Energética 2011» COM(2011) 109 final .....	155
2011/C 318/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la exportación e importación de productos químicos peligrosos» (Refundición) [COM(2011) 245 final — 2011/0105 (COD)] .....	163



## 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) nº 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>

