

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 143



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

55° año

22 de mayo de 2012

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
RESOLUCIONES		
Comité Económico y Social Europeo		
478ª sesión plenaria de los días 22 y 23 de febrero de 2012		
2012/C 143/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la situación económica y social de la Unión Europea, aprobada en el 478º Pleno	1
DICTÁMENES		
Comité Económico y Social Europeo		
478ª sesión plenaria de los días 22 y 23 de febrero de 2012		
2012/C 143/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo lograr que la sociedad civil participe en la regulación de los mercados financieros» (Dictamen de iniciativa)	3
2012/C 143/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras» (Dictamen de iniciativa)	10
2012/C 143/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior» (Dictamen de iniciativa)	17

ES

Precio:
8 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2012/C 143/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica» (Dictamen de iniciativa)	23
2012/C 143/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía social en América Latina»	29
2012/C 143/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Agricultura y artesanía — Una combinación ganadora para las zonas rurales» (Dictamen de iniciativa)	35
2012/C 143/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)» (Dictamen adicional) ...	39

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

478ª sesión plenaria de los días 22 y 23 de febrero de 2012

2012/C 143/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020)» [COM(2011) 608 <i>final</i> — 2011/0269 (COD)]	42
2012/C 143/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros» (refundición) [COM(2011) 714 <i>final</i> — 2011/0314 (CNS)]	46
2012/C 143/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea (Programa Fiscus) y por el que se derogan las Decisiones nº 1482/2007/CE y nº 624/2007/CE» [COM(2011) 706 <i>final</i> — 2011/0341 (COD)] ...	48
2012/C 143/12	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 — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012» [COM(2011) 815 <i>final</i>]	51
2012/C 143/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la distribución en línea de obras audiovisuales en la Unión Europea: oportunidades y problemas en el avance hacia un mercado único digital» [COM(2011) 427 <i>final</i>]	69



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

478ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 22 Y 23 DE FEBRERO DE 2012

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la situación económica y social de la Unión Europea, aprobada en el 478º Pleno

(2012/C 143/01)

En su Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó la presente Resolución por 157 votos a favor, 30 en contra y 12 abstenciones.

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha manifestado su gran preocupación por el estado de la Unión y ha hecho un llamamiento urgente a las instituciones europeas y a los gobiernos de los Estados miembros a fin de que hagan todo lo que esté en su poder para reafirmar en los hechos el valor absoluto e irrenunciable de la unidad europea, y ha adoptado la presente resolución.

1. El CESE:
 - lamenta las demoras y los desacuerdos entre Estados miembros de la Unión Europea, precisamente en unos momentos en los que Europa debería mostrarse decidida, unida y solidaria,
 - se congratula, no obstante, del acuerdo alcanzado el lunes 20 de febrero en el Eurogrupo sobre el segundo plan de ayuda a Grecia, aunque lamenta los retrasos y la lentitud con que tropieza la búsqueda de una solución definitiva,
 - expresa, sin embargo, su inquietud por las consecuencias sociales y económicas y pide al Consejo Europeo que apoye medidas en favor de la recuperación económica, en particular para los países más afectados por la crisis,
 - recuerda la necesidad de invertir en la economía real, sobre todo a través de una verdadera política industrial, con objeto de poner término a la espiral de recesión actual,
- se congratula de la iniciativa que doce Gobiernos han presentado al Consejo y a la Comisión.
2. El CESE observa que los ciudadanos se sienten cada vez más inclinados a dudar de las instituciones de la Unión, y por ende de la propia Unión, al tiempo que se les incita a achacar a esta misma Unión los sufrimientos que padece.
3. El CESE no puede dar su conformidad a disposiciones que se limitan a reforzar la disciplina presupuestaria y fiscal y considera que la gobernanza de las políticas económicas en la zona del euro y en la UE debe ser más vasta y más ambiciosa.
4. El CESE subraya el papel central que debe desempeñar la Comisión Europea como expresión del interés general europeo, especialmente en lo que atañe a la aplicación de medidas de política económica y monetaria, incluidas las previstas en el nuevo tratado intergubernamental.
5. El CESE afirma a este respecto la necesidad de dar un nuevo impulso a la Estrategia Europa 2020, en particular a

las medidas en favor de la juventud, la investigación, la innovación y la economía verde. El CESE felicita al Presidente Barroso por las nuevas medidas que anunció durante el Consejo Europeo del 30 de enero de 2012 para facilitar el acceso de los jóvenes al empleo y le pide que ponga en marcha inmediatamente iniciativas concretas en este ámbito. Además, el CESE se declara a favor de adoptar medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas que sean plenamente conformes con el Derecho comunitario en vigor.

6. El Comité insiste en que, durante las negociaciones sobre las futuras perspectivas financieras plurianuales 2014-2020, se dote a la UE de un presupuesto sólido que vaya aumentando progresivamente. En este contexto, el CESE apoya la propuesta de la Comisión Europea de encontrar nuevos recursos propios para financiar el presupuesto europeo y recurrir a diferentes formas de inversión pública y/o privada. El CESE, por su parte, elaborará un informe sobre el coste de la «No Europa», donde pondrá de relieve los beneficios que puede reportar una mayor integración europea. El CESE insiste, asimismo, en que no se dé un trato discriminatorio a los países que se adhirieron a la UE después de 2004 respecto a los umbrales y los criterios de subvencionabilidad con cargo a los fondos europeos.

7. El CESE apoya que el Banco Central Europeo desempeñe una función más destacada para estabilizar la situación en la zona del euro y respalda también los instrumentos de ingeniería financiera basados en el ahorro privado y los mercados (euro-bonos) para financiar proyectos con buenas perspectivas de futuro destinados a revitalizar la actividad económica.

8. El CESE, por consiguiente, exhorta a las instituciones europeas y a las autoridades nacionales a que:

- eviten por todos los medios debilitar la posición de los tratados en vigor y de las instituciones creadas por ellos;
- pongan en marcha medidas comunitarias que propicien el crecimiento y respalden el desarrollo de infraestructuras y los esfuerzos de las pequeñas y medianas empresas, el acceso de los jóvenes al empleo y las iniciativas en favor de una política europea energética eficaz y limpia;
- aprueben un presupuesto ambicioso que permita aplicar estas medidas y reforzar la cohesión europea;
- comuniquen ofreciendo una imagen de unidad, tanto ante los ciudadanos europeos como ante el resto del mundo;
- transmitan un mensaje positivo a la juventud europea que presente a la Unión Europea como una solución ante la crisis y una perspectiva de futuro;
- basen las decisiones que adopten en todos los niveles en una genuina adhesión por parte de los ciudadanos, mediante procesos en los que participen realmente el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y que impliquen una consulta efectiva de las organizaciones representativas de la sociedad civil que integre las contribuciones del diálogo social autónomo.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

478ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 22 Y 23 DE FEBRERO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cómo lograr que la sociedad civil participe en la regulación de los mercados financieros» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 143/02)

Ponente: **Sr. MORGAN**

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

«Cómo lograr que la sociedad civil participe en la regulación de los mercados 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 2 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 66 votos a favor, 53 en contra y 41 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Una de las causas de la crisis financiera fue la insuficiente y deficiente regulación y supervisión de los mercados financieros. Una de las dificultades de la regulación de los mercados financieros radica en permitir una participación equilibrada de posiciones diferenciadas y opuestas en el proceso. No existe un contrapeso sustancial –a través de la participación de la sociedad civil– a la representación legítima de los intereses del sector financiero. Los debates políticos se siguen produciendo principalmente entre el poder legislativo, por un lado, y el sector financiero afectado, por otro.

1.2 En lo que respecta a la regulación de los mercados financieros, el Comité Económico y Social Europeo está llamado a subsanar las carencias que afectan a la participación de la sociedad civil. Esto se debe a que en el CESE están representadas tanto asociaciones del sector financiero como organizaciones de consumidores y sindicatos. Sin embargo, el CESE no puede ni pretende suplir la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil. El diálogo civil es un proceso de formación de opinión democrático y público en el que deberían participar de forma eficaz todos los agentes relevantes.

1.3 El CESE no tiene al respecto ninguna duda de que la participación del sector financiero en el proceso de formación

de opinión es legítima. Las propias entidades financieras son las afectadas por la regulación, deben satisfacer las condiciones y cumplir las obligaciones legales. El CESE también reconoce que dentro del sector financiero hay muchas ramas y empresas que operan de manera seria e íntegra y que no han sido causantes de la crisis financiera.

1.4 En vista de la complejidad de la regulación en sus detalles, es muy importante que las organizaciones no solo propongan objetivos fundamentales y reclamen un mayor rigor, sino que aporten propuestas y argumentos competentes y acordes con los objetivos. Para conseguirlo, es preciso realizar importantes esfuerzos con el fin de que las organizaciones puedan debatir con el poder legislativo y otras asociaciones «en pie de igualdad».

1.5 La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros tienen que adoptar iniciativas para incluir a sectores más amplios de la sociedad civil en la regulación de los mercados financieros.

1.6 El Banco Central Europeo, el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y las nuevas autoridades europeas de supervisión financiera deberían asociar a las organizaciones de la sociedad

civil a sus trabajos. El funcionamiento de los grupos de partes interesadas que la ley prevé asociar a las autoridades de supervisión financiera debe tener en cuenta las especificidades de las organizaciones de la sociedad civil.

1.7 El apoyo financiero a organizaciones de la sociedad civil con cargo a los fondos de la UE puede ser apropiado para compensar las carencias en la representación de los intereses clave en determinados casos. En estos casos, no obstante, es necesario velar por una amplia transparencia de las contribuciones financieras, dar garantías de independencia de las organizaciones y adoptar medidas de salvaguardia contra un trato preferente en las relaciones con la Comisión frente a otras organizaciones que no reciben financiación.

1.8 Además de las organizaciones de consumidores y de los sindicatos, también existen otros grupos que pueden contribuir en buena medida a los debates sobre los mercados financieros, como las organizaciones caritativas, las pequeñas y medianas empresas, las organizaciones de inversores institucionales, las empresas industriales y de servicios con importantes operaciones financieras y sus asociaciones, los intermediarios financieros e incluso las agencias de calificación crediticia. Dada la situación de competencia existente en los mercados, los representantes de otros subsectores distintos del afectado por una regulación concreta también pueden realizar contribuciones útiles.

1.9 No todos los temas son igualmente adecuados para una toma de posición de las organizaciones de la sociedad civil. Si bien las cuestiones relativas a la protección del consumidor, el uso de los impuestos para el rescate de instituciones financieras o la tributación del sector financiero resultan especialmente adecuados a este respecto, los aspectos técnicos detallados, tales como el cálculo de la solvencia o la contabilidad, presentan menos interés.

1.10 No es suficiente exponer reivindicaciones generales e indiferenciadas en favor de que haya normas más estrictas. Esto no sirve de ayuda al legislador. No solo deben formularse propuestas tan concretas como sea posible, sino que también deben evaluarse los pros y los contras de unos requisitos más estrictos.

1.11 El CESE anima a las asociaciones europeas y nacionales de la sociedad civil a interesarse por la regulación de los mercados financieros con mayor intensidad que en el pasado. Algunas asociaciones tienen la posibilidad de incluir el fomento de la estabilidad de los mercados financieros como objetivo particular o, en su caso, nuevo objetivo de la organización y de ampliar en consecuencia su ámbito de intereses y de actividad.

1.12 En opinión del CESE, sería deseable que las asociaciones aprovecharan su participación en la regulación de los mercados financieros para llevar a cabo amplias actividades de comunicación positiva sobre la labor fructífera de la UE en este ámbito entre sus organizaciones y ante la opinión pública.

1.13 El sector financiero europeo figura, a pesar de los comportamientos equivocados que se han demostrado, entre los afectados negativamente por la crisis. Por lo tanto, se le exhorta

a contribuir a una regulación eficaz de los mercados financieros. Los distintos subsectores no deberían esgrimir reservas improcedentes a la hora de comentar la regulación de otros subsectores en aras a la estabilidad de los mercados financieros.

1.14 El propio sector financiero también debería abrirse al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Para las empresas, dado el alto grado de visibilidad pública del sector financiero a raíz de la crisis financiera, sería conveniente dialogar con la sociedad civil, compartir sus ideas y argumentos.

1.15 En el proceso de formación de la opinión a escala europea también desempeñan un papel destacado, por naturaleza, los medios de comunicación. También en este caso sería deseable que reflejaran en mayor medida la posición de las organizaciones de la sociedad civil.

1.16 El CESE seguirá ocupándose de cerca de las propuestas de regulación de los mercados financieros, en gran parte para formular observaciones y emitir dictámenes, concediendo especial importancia a las opiniones de los representantes de la sociedad civil. Durante los debates, asegurará una participación mayor y más directa de las organizaciones de la sociedad civil para definir su posición a través de audiencias en las secciones especializadas y los grupos de estudio.

1.17 El CESE, a la hora de elaborar sus programas de trabajo, los plenos, las reuniones de las secciones especializadas y de los grupos de estudio, velará por que se dedique tiempo suficiente a un debate en profundidad sobre la regulación de los mercados financieros. Velará, en el marco de la gestión de sus recursos financieros y humanos, por ofrecer a sus miembros asesoramiento técnico cualificado en cuestiones relacionadas con la regulación de los mercados financieros.

2. Objeto del dictamen y antecedentes

2.1 La crisis de los mercados financieros ⁽¹⁾ del año 2008 ha tenido graves consecuencias negativas para los ciudadanos en todo el mundo, y en particular en la Unión Europea, consecuencias que el Comité ha abordado repetidamente y con detenimiento. Un motivo del colapso de los mercados, de la especulación previa y de la negociación de productos financieros de alto riesgo fue la insuficiente y deficiente regulación y supervisión de los mercados financieros.

2.2 En el pasado, una de las dificultades para el establecimiento de normas en este ámbito radicaba -y sigue radicando también actualmente- en permitir una participación equilibrada de posiciones diferenciadas y opuestas en el proceso pluralista y democrático de formación de la opinión. Hoy en día no existe un contrapeso sustancial a la representación legítima de los intereses del sector financiero por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Con ocasión de la nueva regulación de los mercados financieros se debería corregir esta asimetría.

⁽¹⁾ La crisis producida por el déficit público excesivo no se aborda en el presente dictamen, aunque cabría formular la pregunta de por qué la sociedad civil no ha presionado con mayor fuerza, y con anterioridad, para la reducción de la deuda.

2.3 El Comité, en su calidad de institución europea de la sociedad civil, además de emitir dictámenes por iniciativa propia, considera que le compete promover una amplia participación de todas las partes interesadas y todos los afectados en el proceso legislativo europeo. Por consiguiente, el Comité ve con preocupación el hecho de que en determinados ámbitos políticos no se logre organizar regularmente un debate equilibrado.

2.4 El objetivo del presente dictamen de iniciativa es, por tanto, analizar la participación de la sociedad civil en la regulación de los mercados financieros y formular recomendaciones para mejorar su inclusión.

3. Carencias y obstáculos en la participación de la sociedad civil

3.1 La regulación de los mercados financieros, hasta el momento, ha contado principalmente con la participación de los medios del sector financiero afectados. Esta impresión se vio plenamente confirmada en la audiencia organizada por el CESE el 28 de noviembre de 2011, y no puede achacarse a la falta de apertura de las instituciones de la UE. Esta materia hasta ahora apenas ha suscitado interés en organizaciones ajenas al sector financiero, lo que se puede observar por la escasa participación en las consultas lanzadas por la Comisión Europea, en las audiencias del Parlamento Europeo o en los debates públicos.

3.2 Los debates políticos en torno a directivas o reglamentos relativos al sector financiero se siguen produciendo principalmente entre el poder legislativo, por un lado, y el sector financiero afectado, por otro. En cambio, en otros ámbitos políticos, la confrontación política entre organizaciones de la sociedad civil forma parte también, precisamente en Bruselas, del debate pluralista, como, por ejemplo, entre patronal y sindicatos en la política social, entre la industria y organizaciones ecologistas en la política ambiental o entre el comercio y las asociaciones de consumidores en la política de consumo.

3.3 A juicio del Comité, las carencias de la regulación de los mercados financieros se deben a una serie de factores:

3.3.1 La regulación de los mercados financieros tiene por objeto garantizar la seguridad y estabilidad de dichos mercados y, por tanto, de un bien público poco concreto y tangible, que además durante mucho tiempo no parecía estar amenazado. No era fácil discernir cuáles eran los eventuales intereses materiales y concretos de los ciudadanos que hubiera que proteger a toda costa. Así, por ejemplo, las organizaciones ajenas a los mercados financieros carecían de estímulos, ocasión y motivos para ocuparse de estas cuestiones.

3.3.2 Los mercados financieros son sumamente complejos y no son fácilmente comprensibles para los no expertos. La existencia de distintos agentes, el carácter complejo de los productos y las múltiples interacciones hacen que las organizaciones ajenas al sector tengan dificultades a la hora de participar en los debates con suficiente conocimiento de causa.

3.3.3 Las consecuencias –directas y, sobre todo, indirectas– de una regulación para los intereses de los miembros de las organizaciones de la sociedad civil a menudo son difíciles de

discernir, especialmente cuando no se trata de directivas y reglamentos, sino de unas disposiciones de ejecución y unas normas técnicas de gran complejidad.

3.3.4 El proceso de regulación del sector financiero es relativamente difícil de comprender. Con el anterior proceso Lamfalussy y el actual sistema de actos delegados, actos de ejecución y normas técnicas obligatorias, con múltiples fases de procedimiento y diferentes instituciones y autoridades competentes, a menudo es difícil formular observaciones específicas en el momento adecuado. Además, la regulación de fondo está cada vez más determinada por las instituciones internacionales como el G-20, el Comité de Basilea y el IASB (International Accounting Standards Board), cuya actividad no es muy transparente.

3.3.5 La multiplicidad de proyectos de regulación, la celeridad de los procesos legislativos y el gran número de partes interesadas han llevado al límite la capacidad de los responsables de la toma de decisiones en las instituciones a la hora de evacuar consultas, elaborar documentos o participar en conferencias.

3.3.6 La fuerte integración de los mercados financieros a escala mundial, la movilidad global del capital y la gran sensibilidad del comercio han constituido siempre, hasta el momento, argumentos difíciles de rebatir contra toda intervención en el funcionamiento de los mercados en Europa. La competencia en torno a un capital volátil necesario para invertir en el fomento del crecimiento y la creación de puestos de trabajo permitió que una estrategia de «regulación suave» pareciera una opción sensata, cosa que ha parecido ser suficiente durante un largo período de tiempo.

3.4 Estas dificultades son también una de las razones de la fundación de «Finance Watch», en la que distintas asociaciones europeas y nacionales, por iniciativa de diputados al Parlamento Europeo, se han unido para realizar un seguimiento crítico de la legislación en el ámbito del sector financiero.

3.5 Una problemática similar parece darse también en los Estados miembros. No se observa que en ellos las fuerzas de la sociedad civil hayan adquirido una influencia significativa en la regulación de los mercados financieros.

3.6 La consideración de los intereses de las pequeñas y medianas empresas en el sector financiero, al igual que la participación de la sociedad civil, parece encontrar dificultades. Muchas instituciones financieras de menor tamaño se quejan de los altos costes administrativos y de la complejidad de las normas, que hacen difícil su ejecución.

4. Consideraciones generales

4.1 La democracia participativa es un elemento fundamental del modelo social europeo y de la gobernanza europea. La democracia representativa y participativa está consagrada en el Tratado de Lisboa. No obstante, el Tratado solo establece la obligación de dar «a los ciudadanos y a las asociaciones representativas» la posibilidad de expresar sus opiniones (artículo 11 TUE). Por tanto, compete a las propias instituciones europeas adoptar iniciativas cuando los proyectos no tengan ninguna resonancia en la sociedad civil o cuando dicha resonancia sea desequilibrada.

4.2 Se da por sentado al respecto que las decisiones las toman las instituciones democráticamente legitimadas y que el diálogo civil solo tiene un carácter preparatorio y de acompañamiento.

4.3 El CESE es el principal foro de representación, de intercambio de opiniones y de expresión de la sociedad civil organizada y representa un puente indispensable entre Europa y sus ciudadanos. El Comité asume este papel especialmente en el proceso legislativo.

4.4 Precisamente el Comité está llamado a desempeñar un papel destacado en la regulación de los mercados financieros y a compensar las carencias que afectan a la participación de la sociedad civil. Esto se debe a que en el Comité están representadas tanto asociaciones del sector financiero como organizaciones de consumidores y sindicatos. Dada la obligación que tiene el Comité de emitir dictámenes sobre propuestas de la Comisión, sus miembros se ocupan de oficio de los textos legislativos y no necesitan que se les exhorte a ello ni ninguna motivación especial.

4.5 Así, por ejemplo, desde el principio de la crisis financiera a mediados de 2008, el Comité se ha hecho eco en reiteradas ocasiones de la voz de las organizaciones de la sociedad civil y ha emitido aproximadamente treinta dictámenes sobre dicha crisis en general y sobre iniciativas legislativas en particular.

4.6 En vista de las carencias que presenta la participación en general de la sociedad civil, las instituciones europeas están llamadas con tanta mayor razón a prestar atención a los dictámenes del Comité.

4.7 Sin embargo, el Comité no puede ni pretende suplir la participación directa de las organizaciones de la sociedad civil. El diálogo civil es un proceso de formación de opinión democrático y público en el que debería participar el mayor número posible de agentes de diversas formas.

4.8 El Comité no tiene al respecto ninguna duda de que la participación del sector financiero en la formación de la opinión es tan legítima como la de las demás organizaciones. Las propias entidades financieras son las afectadas por la regulación, deben satisfacer las condiciones y cumplir las obligaciones legales. La participación de las asociaciones del sector financiero también es necesaria por el hecho de que el propio sector es naturalmente el más interesado en la estabilidad financiera. Son necesarios igualmente los conocimientos especializados del sector para realizar evaluaciones de impacto fiables.

4.9 El Comité también reconoce que dentro del sector financiero hay muchas ramas y empresas que operan de manera seria e íntegra y que no han contribuido a la crisis financiera. A juicio del Comité, los juicios globalmente negativos sobre el sector financiero que se escuchan ocasionalmente no están justificados. También hay sectores que no se han beneficiado de los excesos de los mercados financieros, sino que se han visto afectados negativamente por la crisis y sus consecuencias. El número de clientes de entidades financieras que han sufrido pérdidas ha sido limitado, también gracias a las ayudas estatales.

4.10 No obstante, los principales afectados de la crisis económica y financiera son los ciudadanos en su calidad de con-

tribuyentes, trabajadores y consumidores. A través de sus organizaciones de la sociedad civil se les invita a participar en mayor medida, en la elaboración de las nuevas normas para el sector financiero, con el fin de garantizar que no vuelva a repetirse una crisis de esta magnitud.

4.11 En vista de la complejidad de la regulación en sus detalles, es muy importante que las asociaciones no solo propongan objetivos fundamentales y reclamen un mayor rigor, sino que aporten propuestas y argumentos competentes y acordes con los objetivos. Para conseguirlo, es preciso realizar importantes esfuerzos con el fin de que las asociaciones puedan debatir con el poder legislativo y otras asociaciones «en pie de igualdad».

5. Recomendaciones específicas

5.1 La Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros tienen que adoptar iniciativas para incluir a sectores más amplios de la sociedad civil en la regulación de los mercados financieros.

5.1.1 Es de suma importancia que las consecuencias directas e indirectas de los proyectos de regulación para la sociedad civil se expresen de manera sencilla, abierta y precisa en las propuestas, a fin de que las asociaciones puedan reconocer con mayor facilidad su repercusión para los ciudadanos.

5.1.2 Cuando se observe, como ha ocurrido a menudo en el pasado, que en las consultas sobre temas de los mercados financieros se han recibido pocas respuestas de parte de la sociedad civil, habría que dirigirse específicamente a distintas organizaciones para pedirles su participación. Si es preciso, deberán ampliarse los plazos de las consultas, como prevé la iniciativa de la Comisión de poner en marcha la «legislación inteligente». Durante la consulta no hay que centrarse solo en los aspectos técnicos, sino también plantear cuestiones específicas conforme a las consideraciones de la sociedad civil. Es preciso tener en cuenta a los grupos de destinatarios específicos de las organizaciones de la sociedad civil.

5.1.3 En las audiencias públicas de la Comisión Europea o del Parlamento Europeo habría que incluir de entrada a las organizaciones que corresponda. Las instituciones, pese a las restricciones de tiempo, deberían estar abiertas al debate con las organizaciones de la sociedad civil y participar en los actos que estas organizan.

5.1.4 Los grupos de expertos en la Comisión Europea y en el Parlamento Europeo no solo deberían estar formados por representantes del sector financiero, sino también por representantes de otros grupos. No obstante, a este respecto habría que velar por que se nombre a personas que cuenten con conocimientos especializados suficientes sobre el tema en cuestión, pues a fin de cuentas no se gana nada si existe un desequilibrio de competencias.

5.1.5 El apoyo financiero a las organizaciones de la sociedad civil con cargo a los fondos de la UE puede ser apropiado para compensar las carencias en la representación de los intereses clave en determinados casos. Sin embargo, se contradice con el principio de autonomía organizativa y financiera de los intereses ciudadanos y puede afectar a la independencia de las organizaciones y dar lugar a conflictos de lealtad en ambas

partes. En cualquier caso, es necesario velar por una amplia transparencia de las contribuciones financieras, dar garantías de independencia de las organizaciones y adoptar medidas de salvaguardia contra un trato preferente en las relaciones con la Comisión frente a otras organizaciones que no reciben financiación.

5.2 Las autoridades que intervengan en la regulación de los mercados financieros de las demás instituciones de la UE, tales como el Banco Central Europeo, el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico y las tres autoridades europeas de supervisión financiera para la banca, los valores y los seguros, deberían integrar en sus trabajos las posiciones de las organizaciones de la sociedad civil.

5.3 El funcionamiento de los grupos de partes interesadas que la ley prevé asociar a las autoridades de supervisión financiera debe tener en cuenta la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, permitir una retroalimentación en las respectivas organizaciones y así ofrecer un canal adicional para la participación de la sociedad civil. No siempre ocurre así, sobre todo debido a las excesivas exigencias en nombre de la transparencia en materia de confidencialidad de los documentos y los debates.

5.4 La mayor participación de la sociedad civil en la regulación de los mercados financieros no puede alcanzarse solo a través de reivindicaciones políticas abstractas. Se requiere una idea más concreta de quién debe pronunciarse, en qué momento y sobre qué problemas relativos a los mercados financieros.

5.4.1 Además de las organizaciones de consumidores y de los sindicatos, también existen otros grupos que pueden contribuir en buena medida a los debates sobre los mercados financieros, como las organizaciones caritativas, las pequeñas y medianas empresas, las organizaciones de inversores institucionales, las empresas industriales y de servicios con importantes operaciones financieras y sus asociaciones, los intermediarios financieros e incluso las agencias de calificación crediticia. Los representantes de otros sectores financieros distintos del afectado por una regulación concreta también pueden realizar contribuciones útiles.

5.4.2 No todos los temas son igualmente adecuados para una toma de posición de las organizaciones de la sociedad civil.

5.4.2.1 Si bien las cuestiones relativas a la protección al consumidor, el uso de los impuestos para el rescate de instituciones financieras o la tributación del sector financiero resultan especialmente adecuados a este respecto, los aspectos técnicos detallados, tales como el cálculo de la solvencia o la contabilidad, presentan menos interés.

5.4.2.2 Pero las organizaciones no solo deberían centrarse en las regulaciones en el momento de su adopción, sino que deberían tener presente el proceso de regulación integral, incluidas las disposiciones de ejecución y las normas técnicas, aunque esto pueda parecer una tarea costosa.

5.4.2.3 No obstante, el Comité no ignora que la estabilidad y la sostenibilidad de los mercados financieros a largo plazo surge de la interacción de un gran número de disposiciones de fondo

que deben examinarse una por una. Si bien las asociaciones no pueden ocuparse de todos los proyectos, la sociedad civil debe, cuando menos, ocuparse de estos temas, que en conjunto son cruciales para el éxito de la regulación. Y esto no afecta solo a la legislación relativa al consumidor, sino también, por ejemplo, a la regulación de la supervisión, los recursos de capital propio o la gobernanza empresarial.

5.4.2.4 La dificultad estriba también en el hecho de que detrás de los problemas aparentemente técnicos se ocultan a veces cuestiones políticas que conciernen de cerca al ciudadano. Por ejemplo, la determinación de la tasa de interés para el cálculo de las provisiones para las pensiones privadas tiene un efecto significativo en la capacidad de las compañías de seguros de ofrecer garantías a largo plazo sobre la cuantía de las pensiones.

5.4.2.5 No es suficiente exponer reivindicaciones generales e indiferenciadas en favor de que haya normas más estrictas. Esto no sirve de ayuda al legislador. No solo debe ser posible formular propuestas concretas, sino que también deben evaluarse los pros y los contras de unos requisitos más estrictos, teniendo en cuenta aspectos tales como las cargas que soportan las empresas, especialmente las pequeñas y medianas instituciones financieras, el acceso al crédito para los particulares y las empresas y el funcionamiento de los mercados.

5.4.3 La sociedad civil debería pronunciarse en la medida de lo posible en todos los niveles de toma de decisiones. A menudo, las disposiciones fundamentales se deciden ya en las primeras etapas, después de algunas consultas iniciales por parte de la Comisión, o en la preparación de los planes por las autoridades de supervisión financiera. Para ello, las asociaciones deben familiarizarse con los procedimientos complejos arriba mencionados, que se diferencian de los procedimientos habituales, y seguir su desarrollo.

5.5 El Comité Económico y Social Europeo anima a las asociaciones europeas y nacionales de la sociedad civil a interesarse por la regulación de los mercados financieros con mayor intensidad que en el pasado.

5.5.1 Algunas de estas asociaciones, en opinión del Comité, tienen la posibilidad de incluir el fomento de la estabilidad de los mercados financieros como objetivo particular o, en su caso, nuevo objetivo de la organización y de ampliar en consecuencia su ámbito de intereses y de actividad.

5.5.2 En vista de la mencionada complejidad de los mercados financieros y de la regulación que esto requiere, es necesario que las asociaciones se doten de los recursos de personal necesarios con las competencias requeridas y los desarrollen. Llegado el caso, también será necesario constituir nuevos órganos, cooperar más estrechamente con las asociaciones nacionales e incorporar a expertos externos.

5.5.3 El Comité acoge con satisfacción en este contexto, el establecimiento de Finance Watch, una nueva asociación a nivel europeo, que se dedica a promover el objetivo de la estabilidad de los mercados financieros. No obstante, por sí solo eso no es suficiente para posibilitar una amplia participación de la sociedad civil.

5.5.4 Las asociaciones deberían participar igualmente en los debates públicos a escala europea y en los Estados miembros, para contribuir de este modo políticamente a la regulación de los mercados financieros.

5.5.5 En opinión del Comité, sería deseable que las asociaciones aprovecharan su participación en la regulación de los mercados financieros para llevar a cabo una amplia actividad de comunicación positiva sobre la labor fructífera de la UE en este ámbito entre sus organizaciones y ante la opinión pública.

5.5.6 Es de particular importancia en este ámbito la cooperación entre las asociaciones nacionales y europeas. Por una parte, los niveles de regulación europeo y nacional son complementarios, especialmente en la regulación de los mercados financieros. Por otra parte, las asociaciones nacionales a menudo tienen más recursos que las organizaciones centrales europeas, recursos que deberían utilizarse, sobre todo en este ámbito, para actividades europeas.

5.5.7 Debido a la facilidad con que se mueve el capital a escala mundial, la regulación de los mercados financieros debe situarse en un nivel similar en todo el mundo. A esto pueden contribuir sobre todo las asociaciones con vocación internacional o que tienen conexiones internacionales. A nivel global pueden propiciar una regulación eficaz de los mercados financieros a un nivel similar, a fin de establecer el nivel normativo menos restrictivo posible en la competencia a nivel mundial. El interés de la estabilidad global de los mercados financieros debe defenderse en todos los foros financieros del planeta con el mismo ahínco.

5.6 El sector financiero europeo figura, a pesar de los comportamientos equivocados que se han demostrado, entre los afectados negativamente por la crisis. Por lo tanto, se le exhorta a contribuir a una regulación eficaz de los mercados financieros.

5.6.1 Los distintos subsectores no deberían esgrimir reservas improcedentes a la hora de comentar la regulación de otros subsectores en aras a la estabilidad de los mercados financieros.

5.6.2 A juicio del Comité, se entiende que la representación de los intereses del sector financiero debe ser transparente, íntegra y respetuosa con los responsables de tomar las decisiones. Las asociaciones representativas del sector satisfacen normalmente estas expectativas. En el pasado, esto no siempre ocurrió así en las diversas actividades puntuales de empresas concretas y de sus representantes comerciales.

5.6.3 El sector financiero debe abrirse al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil. Para las empresas, dado el alto grado de visibilidad pública del sector financiero a raíz de la crisis financiera, sería conveniente dialogar con la sociedad civil, compartir sus ideas y argumentos. Eso sería un paso importante por parte del sector financiero de cara a la sociedad en su conjunto. Si el sector financiero se compromete a un compor-

tamiento específico mediante la autorregulación, la sociedad civil debería participar en la preparación de dichas normas.

5.6.4 A fin de facilitar un diálogo civil justo y transparente, el Comité acoge con satisfacción la creación de un registro común de grupos de presión por parte del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea, y valora positivamente los resultados de la labor del Grupo Buzek en el Parlamento Europeo. No obstante, el Comité advierte que el mayor rigor de las normas no debe suponer un menoscabo ni un obstáculo para la participación de las asociaciones. Esto se aplica en particular a cuestiones prácticas tales como el acceso a las instancias europeas y la participación en sesiones públicas.

5.7 Los científicos, fundaciones cívicas y laboratorios de ideas siguen estando llamados a aportar su capacidad de juicio, su pericia y sus experiencias a los debates sobre los mercados financieros. Aunque estas entidades no pretendan participar en tareas legislativas concretas, deberían aprovechar la oportunidad de movilizar sus capacidades para conseguir el objetivo de evitar futuras crisis.

5.8 En el proceso de formación de la opinión a escala europea también desempeñan un papel destacado, por naturaleza, los medios de comunicación. También en este caso sería deseable que reflejaran en mayor medida la posición de las organizaciones de la sociedad civil. Para ello sería necesario, en su caso, invitar a las correspondientes asociaciones a definir su opinión en torno a una cuestión determinada, ya que en la actualidad son muy pocos los representantes que participan por propia iniciativa en los debates públicos.

5.9 El Comité Económico y Social Europeo se compromete a potenciar su participación en los debates sobre los proyectos de regulación de los mercados.

5.9.1 El CESE seguirá vigilando de cerca la propuesta de regulación de los mercados financieros, en gran parte para formular observaciones y emitir dictámenes, concediendo especial importancia a las opiniones de los representantes de la sociedad civil.

5.9.2 El Comité velará por que los representantes de los tres Grupos se integren en los debates por igual y participen en todas las fases del procedimiento.

5.9.3 Durante los debates, asegurará una participación mayor y más directa de las organizaciones de la sociedad civil para definir su posición organizando audiencias en las secciones especializadas y los grupos de estudio.

5.9.4 El CESE, a la hora de elaborar sus programas de trabajo, los plenos, las reuniones de las secciones especializadas y de los grupos de estudio, velará por que se dedique tiempo suficiente a un detenido debate sobre la regulación de los mercados financieros.

5.9.5 El CESE también contribuirá a que sus miembros que pertenecen a organizaciones de la sociedad civil se ocupen activamente de las cuestiones relativas a la regulación de los mercados financieros y a que esto repercuta a su vez en sus asociaciones.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 143/03)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 14 de julio 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:

Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras (Dictamen de iniciativa).

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 2 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 121 votos a favor, 46 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Recomendaciones principales

J. Monnet: «Siempre pensé que Europa se haría entre crisis y que sería la suma de las soluciones que diéramos a estas crisis.»

1.1 El CESE considera que las dificultades que atraviesa el euro son de naturaleza más política que económica. En efecto, la credibilidad del euro ha quedado socavada desde que las agencias de calificación dejaron de confiar en que los gobiernos emprenderían acciones contundentes para evitar la suspensión de pagos de los Estados miembros que atraviesan dificultades por endeudamiento. Recientes respuestas, como la de la Comisión Europea de emitir bonos de estabilidad tienen por objeto únicamente la estabilidad pero no al crecimiento⁽¹⁾, mientras que en el Proyecto de Tratado del Consejo sobre Coordinación y Gobernanza⁽²⁾ adolece de un grave «déficit democrático» al hacer caso omiso del Parlamento Europeo y de otras instituciones de la UE.

1.2 El CESE considera además que la manera de salir de esta crisis, una crisis sistémica de la zona del euro, no podrá consistir en volver a encastillarse en los intereses nacionales ni en recortar los derechos, sino en modificar las políticas económicas, en reactivar la competitividad y en consolidar la equidad, la solidaridad y la cohesión. Ello devolvería la confianza a los ciudadanos en el proyecto europeo y en la viabilidad de recuperar el modelo social europeo frente a los riesgos que presenta para todos un fracaso en la resolución de la crisis, que podría conducir a socavar o hacer fracasar el ideal mismo de Europa.

1.3 El CESE considera que las instituciones europeas no pueden caer en la trampa de actuar únicamente en respuesta a las agencias de calificación, pese a que a veces saben detectar las debilidades del mercado. Las instituciones tienen el deber de indicar a los ciudadanos una vía eficaz para salir de la crisis que implique, al mismo tiempo, un proyecto de futuro para la UE que pueda generar confianza y optimismo. Deben asimismo reforzar el sentimiento de pertenencia y de participación en la

realización de un ideal común de progreso social y de elevados niveles de empleo. En particular, los electores necesitan comprobar que la estabilidad va acompañada de crecimiento y no únicamente de austeridad. Solo un fuerte crecimiento económico puede restaurar la credibilidad de la zona del euro y hacer que los mercados financieros recuperen su confianza en ella.

1.4 A este respecto, el CESE se congratula de las iniciativas emprendidas por las instituciones europeas con vistas a una política presupuestaria y fiscal común, pese a que las medidas adoptadas hasta ahora solo han sido parciales y limitadas. No obstante, considera que, incluso con la activación y utilización inmediatas del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) y, subsiguientemente, del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), es urgente elaborar dos propuestas prácticas que puedan resolver las cuestiones del crecimiento (eurobonos) y de estabilizar la deuda (bonos de la Unión)⁽³⁾. Estas propuestas evitarían el recurso de algunos Estados miembros y de la UE a una defensa del euro basada únicamente en la austeridad, la cual deteriora las condiciones sociales, sofoca el crecimiento y podría desencadenar una recesión.

1.5 En particular, para estimular rápidamente el crecimiento es indispensable establecer un plan de recuperación económica, social y cultural, una especie de «nuevo pacto europeo», semejante al *New Deal* norteamericano, para que los Estados miembros puedan alcanzar un desarrollo sólido y sostenible

⁽¹⁾ Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad (COM(2011) 818 final) de 23 de noviembre de 2011.

⁽²⁾ Consejo Europeo *Proyecto de Tratado sobre Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria*, 10 de enero de 2012.

⁽³⁾ Nótese que, a efectos del presente dictamen, la definición de los «eurobonos» no se corresponde necesariamente con la empleada en otros contextos. En su Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad, la Comisión Europea analiza la sostenibilidad de los «bonos de estabilidad», concepto similar al de «bonos de la Unión» empleado en este dictamen, pero con la diferencia de que se supone que tales bonos requieren garantías mancomunadas o solidarias. En otras propuestas como las desarrolladas por Lorenzo Bini Smaghi se emplea el término «eurobonos» en el mismo sentido de obligaciones destinadas a reforzar la estabilidad, mientras que en este dictamen los eurobonos se refieren a emisiones netas de bonos para reactivar y reforzar la recuperación económica. Para más información, véase el estudio de J. Von Weizsäcker y J. Delpla, de 2010, titulado *The Blue Bond Proposal* y publicado por The Bruegel Institute. Policy Brief 2010:3. Igualmente el estudio de C. M. Schmidt y otros, publicado el 9 de noviembre de 2011 bajo el título *Proposal for a European Redemption Pact* publicado por el German Council of Economic Experts.

basado en la competitividad, la productividad, el empleo, el bienestar social, la prosperidad y, ante todo, el consenso democrático. Ello sentará, asimismo, las condiciones para instaurar una verdadera gobernanza económica y fiscal común.

1.6 Se han propuesto distintos tipos de obligaciones como posible solución para la actual crisis, que irían en paralelo a las indispensables reformas estructurales ⁽⁴⁾ a cuya aplicación habría que animar y motivar a los Estados miembros. Sin embargo, dichas propuestas, incluso las recogidas en Libro Verde de la Comisión, tienen un inconveniente político: requieren que los Estados miembros presten garantías, ya sea mancomunadas o solidarias, razón por la cual algunos gobiernos clave –entre ellos el de Alemania– las consideran inaceptables.

1.7 El CESE afirma por el contrario que dichas garantías y transferencias no son en absoluto necesarias para convertir una parte de las obligaciones de los Estados miembros en obligaciones de la UE ni para realizar emisiones netas de eurobonos. El CESE afirma, además, que la financiación mediante obligaciones no alentaría la indisciplina en la gestión de las finanzas públicas si la conversión de las obligaciones de los Estados miembros en obligaciones de la UE, se realiza en una cuenta de débito y no en una cuenta de crédito. Las emisiones netas de obligaciones no se dedicarían a financiar el déficit sino a captar ahorro, incluidos los excedentes de liquidez a nivel mundial, para destinarlo a inversiones que permitan reforzar la cohesión y reactivar la competitividad.

1.8 El CESE propone, pues, la creación de dos tipos complementarios pero distintos de obligaciones (bonos) de la Unión Europea: **bonos de la Unión**, para estabilizar la deuda; y **eurobonos**, que se utilizarían para la recuperación y el crecimiento. El CESE recomienda asimismo financiar, con una parte de los ingresos netos de los eurobonos un **fondo europeo de capital riesgo**, lo que constituía uno de los objetivos iniciales del Fondo Europeo de Inversiones (FEI) ⁽⁵⁾.

1.9 Bonos de la Unión - La deuda nacional se convertiría progresivamente (hasta un importe equivalente al 60 % del PIB) en bonos de la Unión y quedaría en una cuenta de deuda consolidada pero no negociable ⁽⁶⁾. Al no ser negociables, estas obligaciones estarían al abrigo de maniobras especulativas relacionadas con las evaluaciones de las agencias de calificación crediticia. Además, no sería necesario hacer ninguna transferencia fiscal. Los Estados miembros cuya deuda esté en bonos de la Unión asumirían el servicio de su cuota de deuda convertida en obligaciones de la Unión. Como resultado de esta conversión, la deuda nacional de la mayoría de estos Estados se reduciría a un nivel que cumpliría los parámetros correspondientes de Maastricht. La situación financiera de Grecia seguiría siendo sin duda un problema específico pero limitado y por tanto gestionable.

⁽⁴⁾ Comenzando por la realización del mercado único como se sugiere en el informe Monti.

⁽⁵⁾ Holland, S. (1993) *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s* [El imperativo europeo: la cohesión económica y social en los años noventa] prólogo de Jacques Delors, Nottingham: Spokesman Press.

⁽⁶⁾ Los poseedores privados de títulos disfrutarían así de importantes ventajas respecto al riesgo de impago puesto que los títulos nacionales serían convertibles a la par con los bonos de la Unión al tipo de interés preexistente.

1.10 Para lograr este objetivo, no sería necesario revisar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento sino que ganaría en credibilidad, actualmente muy escasa en los mercados y entre el electorado, ya que se alcanzaría el objetivo de la estabilidad sin recurrir a medidas de austeridad. Además, la conversión de una parte importante (hasta un 60 %) de la deuda pública de los Estados miembros en deuda de la Unión podría realizarse mediante una «cooperación reforzada». De este modo, los países que así lo prefieran podrán mantener sus propias obligaciones ⁽⁷⁾.

1.11 A diferencia de los bonos de la Unión, los **eurobonos**, emitidos para financiar la reactivación económica y el crecimiento, sí serían negociables y podrían así atraer fondos hacia la Unión Europea. En septiembre de 2011 los países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) reafirmaron su interés por mantener reservas en euros para ayudar a estabilizar la zona del euro. Si lo hicieran adquiriendo eurobonos además de obligaciones nacionales de los Estados miembros reforzarían al euro como divisa mundial de reserva y contribuirían a que los países emergentes lograran su ambición de crear un sistema global de reservas de divisas más pluralista.

1.12 Los eurobonos no tienen por qué imputarse a la deuda nacional de Alemania ni de ningún otro Estado miembro. Tampoco dependen de garantías soberanas ya sean mancomunadas o solidarias. El Banco Europeo de Inversiones lleva más de 50 años emitiendo obligaciones sin necesidad de acudir a garantías nacionales, con tal éxito que actualmente su volumen de operaciones duplica el del Banco Mundial.

1.13 La afluencia de excedentes de liquidez de terceros países para adquirir eurobonos reactivaría el crecimiento, lo cual es la manera más eficaz de reducir la deuda y los déficits. Prueba de ello es que durante el segundo mandato de Clinton el presupuesto federal arrojó excedentes en cada ejercicio. Los eurobonos podrían asimismo contribuir a financiar inversiones del BEI con los ingresos que generarían para los Estados miembros, en lugar de realizarse mediante transferencias fiscales entre los Estados miembros.

⁽⁷⁾ Los Estados miembros que deseen establecer una «cooperación reforzada» entre ellos en el marco de las competencias no exclusivas de la UE pueden hacer uso de sus instituciones y ejercer dichas competencias aplicando las correspondientes disposiciones de los Tratados dentro de los límites y de conformidad con las disposiciones detalladas en el artículo 20 (Tratado de la UE) y en los artículos 326-334 (TFUE). La cooperación reforzada debe tener por objeto favorecer los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Dicha cooperación debe estar abierta en cualquier momento a todos los Estados miembros. La decisión por la que se autoriza la cooperación reforzada deberá ser aprobada por el Consejo en última instancia cuando haya determinado que los objetivos de tal cooperación no puede alcanzarse en un periodo razonable de tiempo por el conjunto de la Unión y siempre que al menos nueve Estados miembros participen en ella. Los actos aprobados en el marco de la cooperación reforzada vinculan únicamente a los Estados miembros que participan en ella y no deben considerarse parte del acervo que debe ser aceptado por los países candidatos a la adhesión (artículo 20 del Tratado de la UE). El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 280 D del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Todos los miembros del Consejo pueden participar en las deliberaciones de la cooperación reforzada, pero únicamente participarán en la votación los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros que participan en una cooperación reforzada (artículo 330 TFUE).

1.14 Un crecimiento financiado por obligaciones e inducido por la inversión, en el ámbito del mandato en materia de convergencia y cohesión encomendado al Grupo BEI por el Programa de Acción Especial de Ámsterdam de 1997 podría alcanzar el nivel macroeconómico de transferencias fiscales.

1.15 La **cohesión** se vería incrementada: los eurobonos permitirían cofinanciar proyectos de inversión del BEI para los cuales esta entidad ya recibió mandato en 1997 siempre que sirvan para promover la cohesión y la convergencia en los siguientes sectores: sanidad, educación, renovación urbana, medio ambiente, tecnologías «verdes» y apoyo a las pequeñas y medianas empresas así como a las nuevas empresas en el campo de las nuevas tecnologías.

1.16 La **competitividad** mejoraría dado que una parte de los flujos de capital captados mediante la emisión de eurobonos serviría para financiar un fondo de «capital riesgo» destinado a las pequeñas y medianas empresas, creando así una *Mittelstandspolitik* europea (política de apoyo a las pymes) que era uno de los fines del Fondo Europeo de Inversión (FEI) original, ahora fusionado con el Grupo BEI.

1.17 Si el Banco Central Europeo es el guardián de la estabilidad, el Grupo BEI puede por su parte salvaguardar el crecimiento, si los proyectos de inversión son cofinanciados mediante eurobonos. Tras la crisis financiera de 2008, se pidió al BEI que adquiriera y emitiera bonos al objeto de estabilizar la deuda. No obstante, no dio curso a la petición, lo cual era comprensible en aquel momento. Sin embargo, la misión paralela original del FEI era la emisión de los bonos de la Unión que propuso Delors en el Libro Blanco de la Comisión de 1993 *Crecimiento, competitividad, empleo*. Como ente que forma parte del Grupo BEI y basándose en la experiencia del BEI en cuanto a la emisión de obligaciones, el FEI podría lanzar una emisión neta de eurobonos (véanse los puntos 5.2-5.8 del presente dictamen).

1.18 Los eurobonos podrían servir, por tanto, para cofinanciar un «plan europeo de crecimiento» y un «Pacto europeo por el crecimiento» en el que participen las fuerzas más dinámicas -empresas, sindicatos y asociaciones - en un pacto que actúe como motor para dar respuestas concretas a la crisis actual. Esto representaría una especie de *New Deal* europeo, basado en el precedente norteamericano, que podría impulsar el desarrollo y el empleo, reducir la deuda, restaurar la confianza y la esperanza en el futuro de la UE y, en particular, reducir la tasa de desempleo juvenil.

1.19 Al mismo tiempo, será necesario comenzar un proceso que afronte sin demora las cuestiones fundamentales de la UE: la **dimensión económica** y fiscal, como se hizo en la cumbre de Bruselas de los días 8 y 9 de diciembre de 2011, que debería contemplar también el fortalecimiento del BCE como garante de la estabilidad financiera; la **dimensión social** y la **dimensión política**, para resolver el déficit democrático actual y acelerar el proceso de toma de decisiones. En la práctica, se trata de superar todas las limitaciones (especialmente las derivadas del proceso decisorio y de las debilidades políticas) que han impedido e impiden todavía a la UE que actúe de forma rápida y eficaz, no solo para sostener el euro, sino también para no poner en peligro su propia existencia y razón de ser, acentuando su declive.

2. Contexto

2.1 El objetivo principal del presente dictamen es, pues, un programa de acción que pueda aplicarse de inmediato sin necesidad de crear nuevas instituciones ni de revisar los Tratados y que permita sentar las bases de una gestión común de la deuda de la zona del euro. Reconociendo la necesidad de reducir los niveles insostenibles de deuda nacional, el presente dictamen completa otros ya emitidos o en curso de elaboración por el CESE sobre los temas del crecimiento, la política industrial y financiera, la productividad y la competitividad.

2.2 Después de las crisis de 2007 y 2008 se pensaba que lo peor había pasado. Afrontar la crisis tuvo un coste muy elevado para los ciudadanos europeos y provocó un aumento de la deuda pública. Pero dos años después, aunque el aumento en breve plazo de la deuda nacional se produjo como consecuencia de las operaciones de salvamento bancario, el centro de atención se ha desplazado de la deuda privada a la pública.

2.3 El ataque sufrido por los países considerados más vulnerables ha mostrado la fragilidad de la zona del euro, pese a que el total de las deudas nacionales, aunque debe reducirse y mantenerse bajo control, es inferior a la deuda norteamericana. Las medidas tomadas, aunque con retraso, suponen un gran paso adelante, si bien es insuficiente por tratarse de una crisis sistémica, que no depende ya de la deuda de uno u otro país.

2.4 Esto ha puesto de manifiesto una cuestión crucial para la supervivencia de la zona del euro y del propio proyecto europeo, a saber: ¿Quién promulga las leyes y quién tiene la última palabra? En efecto, la sociedad civil europea ha comprendido a las claras que no son ya los gobiernos elegidos los que controlan la situación, sino entidades no elegidas que se han arrogado ese poder. El riesgo no afecta ya a la legitimidad de los gobiernos nacionales, sino a la propia supervivencia del proceso democrático a nivel europeo.

2.5 Hasta el año 2008 el euro no se había visto afectado por turbulencias monetarias: incluso se había fortalecido frente al dólar convirtiéndose en la segunda moneda de reserva mundial. Una de las razones que explican el cambio de tendencia y que el euro esté amenazado es que, hasta la crisis griega, las agencias de calificación habían supuesto que la Unión Europea no permitiría la quiebra de un miembro de la zona del euro. Al no solucionarse rápidamente la crisis griega, el riesgo se contagió a las nuevas emisiones de obligaciones. Fue la falta de voluntad política durante dos años para ponerse de acuerdo sobre una solución de la crisis de la deuda soberana la que llevó a las agencias de calificación a rebajar la nota otorgada a una serie de Estados miembros de la zona del euro; rebaja de calificación que en la actualidad afecta al núcleo y no solo a la periferia.

2.6 Pese a la necesidad de sanear la deuda (de forma gradual, para evitar matar al enfermo «culpable» en vez de curarlo), la UE debe actuar con más determinación. De hecho, los Estados miembros, y no solo los más endeudados, bloqueados por la necesidad de no agravar las cuentas y agobiados por un crecimiento lento, se muestran inertes, como la UE, o titubean a

la hora de decidir. Tampoco han tranquilizado a los mercados de obligaciones dando una respuesta política de rigor, austeridad y recortes presupuestarios, lo cual puede desembocar en un crecimiento débil o negativo.

2.7 Un aspecto de la respuesta que debe darse es que se debe acabar con la idea de que los excedentes de un país se corresponden con los déficits de los demás. Otro es la percepción injustificada de la «hipótesis del desplazamiento» (*crowding out hypothesis*) y la percepción errónea paralela según la cual reducir la inversión y el gasto públicos necesariamente atraerá (*crowding in*) inversiones y gastos del sector privado. Tampoco se ha tenido debidamente en cuenta que, en algunos casos en que pequeños Estados miembros emprendieron programas de austeridad que dieron lugar a una recuperación económica, se daba la circunstancia de que la UE en su conjunto se hallaba en fase expansiva de la demanda de exportación. Además, en varios casos las medidas iban acompañadas de una devaluación de la moneda, opción que ya es posible para los Estados miembros de la zona del euro.

2.8 Por otra parte, la UE debe recuperar la confianza de los ciudadanos europeos hacia la moneda única mostrando que redundará en interés mutuo. Ello implica prever un plan de acción en el plano económico, social y cultural y un «nuevo pacto europeo» a semejanza del *New Deal* norteamericano, cuyo éxito animó al presidente Truman a respaldar el plan Marshall, el cual, además de ayudar a la recuperación de la posguerra, permitió que todos los países europeos tuvieran un desarrollo duradero basado en la competitividad, la productividad, el empleo, el estado social, la prosperidad y, sobre todo, en el consenso (participación y colaboración social).

2.9 Esta perspectiva, que concilia estabilidad y crecimiento, generaría el consenso político necesario para crear nuevos instrumentos de gobernanza económica y fiscal común. Es del todo contradictorio tener una moneda única y diecisiete políticas nacionales distintas de gestión de la deuda. Sin embargo, una política presupuestaria basada en la austeridad fiscal no basta para resolver esta situación. Lo que realmente se necesita es al mismo tiempo estrategias coherentes de gestión de la deuda e instrumentos financieros comunes que puedan financiar el crecimiento europeo cuando se hayan reducido los niveles excesivos de deuda nacional.

2.10 La respuesta de la UE a la crisis no puede limitarse solo a las palabras «rigor, austeridad, recortes y sacrificios», sin que importen sus consecuencias. Por no hablar de la valoración y separación entre países «virtuosos» y «no virtuosos», que a menudo no rinde justicia a la verdad ni a las responsabilidades reales. Dicho enfoque genera resentimiento, egoísmos, rencor y amargura, incluso cultural, que desembocan en rivalidades mezquinas y un populismo peligroso para Europa. Se constata un error de diagnóstico en los niveles elevados de decisión: una visión moralista que impide que los denominados «virtuosos» ayuden a los demás.

2.11 El binomio austeridad-crecimiento representa un dilema que la UE debe superar, con el consenso de sus ciudadanos, actuando en dos niveles al mismo tiempo, como se indica en los dos puntos siguientes.

2.12 Por una parte, es preciso formular una propuesta nueva, más avanzada, sobre la deuda soberana: una propuesta que prevea, sobre la base de una solidaridad compartida, la reducción de los niveles de endeudamiento y el mantenimiento de la responsabilidad de los Estados miembros, evitando al mismo tiempo los ataques especulativos y que se base en los principios del Tratado. La defensa del euro, que es esencialmente una cuestión política, beneficiaría a todos los países, en particular, a los más ricos y permitiría eludir la situación paradójica de que el sueño inicial de una moneda única se transformase en una pesadilla para los ciudadanos de la UE.

2.13 La segunda propuesta debe tener como objetivo ganarse la confianza de los ciudadanos europeos. Para ello hay que poner en marcha un programa de acción en el plano económico, social y cultural que permita alcanzar los objetivos del Programa Europeo de Recuperación Económica 2020 y proporcione la financiación necesaria. También hace falta una gran idea, una especie de «nuevo pacto europeo» a semejanza, por ejemplo, del *New Deal* norteamericano. Como es sabido, el propio plan Marshall, además de contribuir a la recuperación de la posguerra, permitió que todos los países europeos tuvieran un desarrollo duradero basado en la competitividad, la productividad, el empleo, el bienestar social, la prosperidad y, sobre todo, en el consenso (participación y colaboración social).

2.14 La UE debe hacer, pues, todo lo posible para responder con una sola voz a los interrogantes de los mercados, que han demostrado sus limitaciones actuando sin normas y sin control. No obstante, para ello no se requiere, afortunadamente, la adhesión unánime de todos los Estados miembros a la idea de crear nuevos instrumentos financieros. En este contexto se podría aplicar al principio de «cooperación reforzada». En lugar de reducir la zona del euro a un «núcleo duro» de países que podrían verse perjudicados, se debería permitir a los países objeto de ataques especulativos que transfirieran una parte significativa de su deuda a una cuenta de débito europea, lo que beneficiaría a todos los Estados miembros.

3. Bonos de la Unión para estabilizar la deuda soberana

3.1 En Europa, la deuda soberana ya no puede ser definida como tal. Las limitaciones y los errores de los Estados miembros y de la UE, junto con la inexistencia de un marco eficaz para supervisar y vigilar las instituciones financieras, han facilitado el comportamiento depredador contra las monedas nacionales⁽⁸⁾. Aprovechándose además de una mala gestión de las finanzas públicas la soberanía de algunos Estados miembros vulnerables se ha visto comprometida.

3.2 El CESE considera esencial consolidar la disciplina de las finanzas públicas de algunos países, incluso mediante reformas estructurales equitativas y comunes. A largo plazo se podría instaurar una unión fiscal con un ministro de Economía y Hacienda de la zona del euro. De hecho, resulta totalmente contradictorio tener una política monetaria (y presupuestaria) única y diecisiete políticas de la deuda diferentes. Sin

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia*, publicado en DO C 54 du 19.2.2011, p. 37.

embargo, ahora mismo urge tomar medidas inmediatas que estabilicen la deuda nacional, así como realizar una gestión común de los presupuestos de los Estados miembros a través de la supervisión de la UE.

3.3 Asimismo, habría que dar una mayor importancia política al hecho de que, si bien algunos Estados miembros están muy endeudados, la propia Unión Europea en sí tiene una deuda prácticamente nula y que antes de mayo de 2010 y del inicio del rescate de la deuda de algunos Estados miembros, la deuda era inexistente. Pero es que incluso después de dichas operaciones de compra y de rescate de bancos, la deuda de la UE equivale a poco más del 1 % de su PIB. Una relación deuda/PIB de menos de una décima parte de la deuda que existía en los años treinta en Estados Unidos, cuando el gobierno de Roosevelt comenzó a convertir los ahorros en inversiones ampliando la emisión de bonos del Tesoro Federal⁽⁹⁾. **Pero a diferencia de los Estados Unidos en aquella época, la UE tendría la ventaja de poder utilizar esta experiencia en materia de bonos.**

3.4 La soberanía de los Estados miembros puede ahora ser restaurada por la Unión, permitiendo a los gobiernos nacionales recuperar su papel, actualmente asumido por los mercados financieros gracias a reforzamiento de la supervisión y de la responsabilidad de los agentes de los mercados financieros, incluidas las agencias de calificación. Para ello, sin embargo, no es necesario recurrir a comprar deuda, ni a garantías soberanas conjuntas ni a transferencias fiscales. A modo de ejemplo, para financiar el *New Deal*, la administración Roosevelt no procedió a una compra de la deuda pública de los estados de la Unión ni les impuso que garantizaran los bonos emitidos por el Tesoro Federal o que procedieran a transferencias fiscales. Los Estados Unidos emiten bonos del Tesoro cuyo servicio es financiado mediante impuestos federales. Si bien, a diferencia de los Estados Unidos, la Unión Europea no tiene una política fiscal común, los Estados miembros pueden financiar la parte correspondiente de sus obligaciones nacionales convertidas en bonos de la Unión sin necesidad de realizar transferencias fiscales entre ellos.

3.5 Con la adopción de la estrategia de austeridad adoptada en respuesta a los mercados financieros se ha dejado de lado el Programa Europeo de Recuperación Económica (European Economic Recovery Programme - EERP). La mayoría del electorado ni siquiera es consciente del empeño que pone la UE en esta dirección, pero sí es muy consciente de los sacrificios que se le piden para el rescate de los bancos y de los fondos de riesgo (*hedge funds*). La mayor parte de la ciudadanía apenas conoce la existencia del programa de recuperación económica.

3.6 La conversión de una parte de la deuda nacional en deuda de la UE también se podría hacer mediante una cooperación reforzada en la que participaran Estados miembros clave, como Alemania, que seguirían manteniendo sus obligaciones nacionales. Aunque es cierto que, según el Tratado de Lisboa, la cooperación reforzada afecta solo a una minoría de Estados miembros, la propia introducción del euro ha representado de hecho un caso de cooperación reforzada entre una mayoría de países de la UE. El Instituto Bruegel ha propuesto la creación de una nueva institución que asumiría las obligacio-

nes resultantes de la conversión de las deudas soberanas de los Estados miembros en deuda de la Unión⁽¹⁰⁾. Sin embargo, no es necesario crear institución alguna.

3.7 La parte de la deuda nacional convertida en bonos de la Unión podría quedar en manos del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (y posteriormente del Mecanismo Europeo de Estabilidad) en una cuenta especial de conversión y no sería objeto de negociación⁽¹¹⁾. De esta forma, las obligaciones convertidas estarían al abrigo de la especulación. Los inversores mantendrían sus propios activos hasta su vencimiento al tipo de interés vigente. Ello evitaría, asimismo, el riesgo moral ya que las obligaciones en una cuenta de débito no podrían utilizarse para la creación de crédito. La ventaja que ello representaría, tanto para los gobiernos como para los titulares de obligaciones, sería que el riesgo impago por parte de los Estados miembros se reduciría considerablemente.

4. Eurobonos para reactivar la recuperación económica y el crecimiento sostenible

4.1 Los recientes acontecimientos han puesto de manifiesto la necesidad de que la Unión logre una gobernanza social y económica común, en línea con la unidad creada gracias a la moneda única, al objeto de abordar con mayor eficacia los crecientes desequilibrios macroeconómicos. No obstante, hasta ahora la Comisión y el Consejo Europeo se han centrado únicamente en la estabilidad, dejando en segundo plano la necesidad de reactivar el crecimiento.

4.2 Este enfoque deja de lado tanto la dimensión social como la dimensión mundial de prolongar unas medidas de austeridad, pese a la importancia que tiene para las economías emergentes el mantenimiento de una demanda europea para sus exportaciones. Igualmente pasa por alto el hecho de que la financiación de la reactivación del crecimiento no ha de hacerse necesariamente mediante transferencias fiscales entre los Estados miembros sino más bien «reciclando» los excedentes de las economías emergentes.

4.3 Por ejemplo, uno de los argumentos esgrimidos con fuerza por diversas propuestas publicadas en la prensa, que se hacen eco de la propuesta del Instituto Bruegel (1993) y de la anterior de Delors en materia de bonos de la Unión, es que la emisión neta de eurobonos atraería los excedentes de los bancos centrales de los países emergentes y de los fondos soberanos, produciendo un efecto multiplicador.

4.4 Estos flujos financieros en forma de eurobonos podrían permitir hacer realidad el compromiso asumido desde 2008 por los Estados miembros y por el Parlamento Europeo en favor del citado Programa Europeo de Recuperación Económica. Aunque la emisión de dichos bonos se realizaría por etapas, el flujo acumulado de una parte de los excedentes de los bancos centrales de los países emergentes y de los fondos soberanos, que representan aproximadamente 3 billones de dólares, sería considerable.

4.5 De hecho, la suma de estos flujos podría llegar a igualar o incluso superar la de los recursos propios de la Comisión sin necesidad de las transferencias fiscales a las que Alemania y otros Estados miembros se oponen. También permitirían cofinanciar las inversiones del Grupo BEI en ámbitos relativos a la política de cohesión, tales como la sanidad, la educación, la renovación urbana y el medio ambiente.

⁽⁹⁾ Los Estados Unidos no optaron por una financiación del déficit hasta el segundo mandato del presidente Roosevelt. No obstante, tanto durante el primero como durante el segundo mandato, el principal impulsor de la recuperación para salir de la depresión se produjo mediante inversiones sociales y medioambientales financiadas por bonos, sistema que Europa podría imitar ahora a fin de lograr la recuperación.

⁽¹⁰⁾ Von Weizsäcker, J. y Delpa, J. (2010) *The Blue Bond Proposal*. Bruegel Institute Policy Brief, 2010, n. 3.

⁽¹¹⁾ Los tenedores privados de títulos no comercializables en el mercado podrían venderlos en su caso al MES a su valor nominal hasta alcanzar el umbral fijado.

4.6 Desde que el BEI recibió el mandato relativo a los objetivos de cohesión y convergencia, con arreglo al Programa de Acción Especial de Ámsterdam de 1997, el BEI ha conseguido cuadruplicar el volumen de los préstamos que concede para financiar inversiones. Cuadruplicar de nuevo las inversiones del BEI tendría un efecto equivalente al del Plan Marshall en la posguerra⁽¹²⁾. No obstante, a diferencia del Plan Marshall y de los Fondos Estructurales, la actividad financiera no se basaría en subvenciones sino en la conversión del ahorro en inversión. En virtud de su efecto multiplicador económico, dichas inversiones generarían una demanda sostenida en el sector privado y un aumento del empleo. Ello haría que los mercados y la opinión pública recuperasen la confianza en que las medidas de austeridad pueden ser reemplazadas por mayor calidad de vida y bienestar. A su vez, el crecimiento y las tasas más elevadas de empleo generarían ingresos fiscales directos e indirectos que contribuirían a reducir la deuda y el déficit.

5. Contexto jurídico e institucional de la propuesta

5.1 Los bonos de la Unión y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF)

5.1.1 El FEEF podría tener la parte de deuda nacional convertida en bonos de la Unión en una cuenta especial de conversión, lo que sería coherente con sus tareas de estabilización. Y podría hacerlo aun cuando vaya a ser reemplazado en 2012 por el Mecanismo Europeo de Estabilidad, MES (European Stability Mechanism - ESM), que se convertiría entonces en depositario de la deuda convertida.

5.1.2 El principio según el cual la deuda convertida en bonos de la Unión no puede ser objeto de negociación en los mercados habría protegido al FEEF de eventuales «malas notas» de las agencias de calificación y de los mercados de obligaciones. El mantener las obligaciones en una cuenta de débito garantizaría a Alemania y a los demás Estados miembros que las obligaciones nacionales convertidas en bonos de la Unión no pueden emplearse para crear crédito.

5.2 El cometido del FEI y los eurobonos

5.2.1 No existe ninguna necesidad de que el BCE intervenga en la emisión neta de obligaciones. Inicialmente se había previsto que la emisión de bonos de la Unión Europea estuviera a cargo del FEI, creado en 1994 y que se forma parte del Grupo BEI desde el año 2000. La tarea inicial encomendada al FEI era la de emitir obligaciones comunes en contrapartida de la moneda común. Su misión secundaria era la de prestar apoyo financiero a las pequeñas y medianas empresas y a las nuevas empresas de alta tecnología. De hecho, desde 1994 hasta la fecha, era esta la única función que ha desempeñado el Fondo⁽¹³⁾.

5.2.2 El proyecto inicial del FEI tenía en cuenta el hecho de que una moneda única privaría a los Estados miembros de la posibilidad de recurrir a la devaluación para ajustar la balanza de pagos y de que el poder político no era favorable a las

transferencias fiscales en el nivel que recomendaba el informe MacDougall⁽¹⁴⁾. Sin embargo, basándose en el precedente del *New Deal*, reconocía también que las obligaciones europeas podrían financiar políticas estructurales, sociales y regionales, como se sugería ya en 1956 en el Informe Spaak sobre el mercado común⁽¹⁵⁾. Esto estaba además en línea con los objetivos del informe MacDougall, que instaba a adoptar políticas de empleo y regionales «estructurales y cíclicas» que redujesen los desequilibrios entre las regiones en materia de capital y de productividad.

5.3 El cometido del FEI en materia de capital riesgo

5.3.1 La recomendación de 1993 en cuanto a que el FEI debía apoyar a las pymes no preveía solo que se les concedieran garantías de capital o préstamos, sino también la creación un fondo europeo de capital riesgo con una dotación presupuestaria de hasta 60 000 millones de ecus y la misión específica de financiar la creación de empresas de tecnología avanzada.

5.3.2 Financiado mediante obligaciones de la Unión, dicho Fondo habría realizado inversiones a lo largo de un período de varios años, pero habría tenido un potencial macroeconómico. Una buena gestión del Fondo, en cooperación con las agencias de crédito nacionales y los entes de desarrollo regional – que conocen la situación de las pymes locales –, habría garantizado la posibilidad de financiar las obligaciones mediante los rendimientos del capital propio de las pymes, siempre que el éxito de estas empresas lo hubiera permitido.

5.3.3 Se pretendía así compensar la relativa escasez de capital de riesgo privado en Europa (en comparación con los EE.UU.), reducir la dependencia de las pymes hacia los préstamos a tipos fijos (que penalizan a las nuevas empresas antes de que hayan podido situarse en un mercado) y reforzar de ese modo la innovación y la competitividad microeconómicas, con las consecuencias positivas que ello reportaría a nivel macroeconómico y social.

5.3.4 Desde el establecimiento del FEI en 1994, su función de garantía de capitales de riesgo en lugar de préstamos se fue abandonando con el resultado de que, en el momento de su integración en el Grupo BEI (2000), el Fondo solo había garantizado a pymes un importe de 1 000 millones de ecus. El FEI no recuperó su vocación original de instrumento microeconómico destinado a generar efectos macroeconómicos hasta septiembre de 2008, cuando el Consejo Ecofin de Niza puso en marcha un programa de apoyo a las pymes por un importe de 30 000 millones de euros, aunque solo mediante préstamos y no mediante inyecciones de capital propio.

5.3.5 En el actual marco de las emisiones netas de eurobonos como complemento de la conversión de una parte de la deuda de los Estados miembros en deuda de la Unión, convendría replantearse la posibilidad de que el FEI asumiera una función de fondo de capital riesgo en lugar del papel exclusivo de fondo de préstamos que posee actualmente.

⁽¹²⁾ Una encuesta de opinión pública llevada a cabo a mediados de la década de 1950 con 2 000 personas en Francia, Noruega, Dinamarca, los Países Bajos, Austria e Italia reveló que el 80% de los encuestados conocía el Plan Marshall y el 25-40% entendía cómo funcionaba.

⁽¹³⁾ Holland, Stuart (1993) *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. Cit.

⁽¹⁴⁾ Del 5 % al 7 % del PIB. Comisión Europea (1977). Informe del grupo de estudio sobre el papel de las finanzas públicas en la integración europea.

⁽¹⁵⁾ Comité Intergubernamental sobre Integración Europea (1956). Informe sobre el Mercado Común General (Informe Spaak).

5.4 El BEI

5.4.1 El BEI siempre ha emitido sus propias obligaciones y ha expresado una clara preferencia por mantener su identidad bien distinta de la de las obligaciones de la UE. Esto parece justificado. En primer lugar, el BEI emite sus propias obligaciones principalmente para financiar proyectos, especificidad que considera oportuno mantener. En segundo lugar, se suponía que el servicio de la deuda relativo a la emisión de eurobonos requeriría transferencias fiscales, mientras que el servicio de la deuda del BEI se sufraga con los ingresos de los proyectos que financia. En tercer lugar, las transferencias fiscales podrían requerir un aumento de los recursos propios de la Comisión, lo que parece improbable. Por último, el BEI teme un empeoramiento de su propia calificación crediticia como resultado de su participación en la estabilización de la deuda.

5.5 Funciones complementarias del BEI y del FEI

5.5.1 No obstante, estas reservas estarían fuera de lugar si hablamos de las emisiones netas de eurobonos por parte del FEI. A pesar de que forman parte del mismo grupo, el BEI y el FEI son instituciones diferentes. Por lo tanto, los eurobonos del FEI serían distintos de las obligaciones emitidas por el BEI y de los bonos de la Unión que, destinados a estabilizar la deuda, estarían en manos del FEEF.

5.5.2 Las emisiones de eurobonos por el FEI podrían completar las obligaciones emitidas por el BEI para financiar proyectos conjuntamente. El servicio de los intereses de estas obligaciones podría hacerse con los ingresos de los proyectos de inversión financiados en lugar de mediante transferencias fiscales. El BEI mantendría el control, reservándose la facultad de aprobar y gestionar proyectos, protegiendo así sus prerrogativas de gestión en este ámbito.

5.5.3 Cuando resulte necesaria la participación de socios locales, lo cual es un aspecto importante para el BEI, podría obtenerla mediante la cooperación en la gestión de proyectos con instituciones de crédito nacionales como la Caisse des Dépôts et Consignations francesa, la Cassa Depositi e Prestiti italiana y la Kreditanstalt für Wiederaufbau alemana.

5.6 La gestión de las obligaciones del FEI

5.6.1 Para gestionar las emisiones de obligaciones en el mercado abierto, es decir, para desempeñar la función esencial para la que fue concebido, el FEI necesitaría un nuevo plan estratégico. Para ello necesitaría un equipo integrado por personas con gran capacidad profesional que podría encontrar en el BEI y cooperando con organismos nacionales responsables de la gestión de la deuda pública. Además, dado que la emisión de eurobonos se haría por tramos, el FEI podría crear su nuevo equipo de manera progresiva según sus necesidades.

5.6.2 El Consejo Ecofin es el órgano de gobierno del Grupo BEI. La decisión para que el FEI emita eurobonos **no haría necesaria revisión alguna de los Tratados**, como tampoco hubo necesidad de hacerlo para la creación del Fondo en 1994.

5.7 Para establecer los criterios de un programa europeo de recuperación económica no se necesita una decisión del Consejo Ecofin ni una propuesta de la Comisión. Desde el Programa de Acción Especial de Ámsterdam y los Consejos Europeos de Luxemburgo (1997) y Lisboa (2000), el BEI ha recibido del Consejo una serie de mandatos, tanto en materia de cohesión como de convergencia, para invertir en sanidad, educación, renovación urbana, medio ambiente urbano, tecnologías «verdes» y apoyo financiero a las pymes y a las nuevas empresas de tecnología avanzada, así como en las redes transeuropeas de transportes y comunicaciones.

5.8 Desde 1997 hasta la fecha el BEI ha conseguido cuadruplicar el volumen anual de financiaciones para inversiones, llevándolo a un nivel equivalente a dos tercios de los recursos propios de la Comisión. Una nueva cuadruplicación de este volumen de aquí a 2020, a través de la cofinanciación resultante de la compra de eurobonos por parte de los bancos centrales y fondos soberanos de países con economías excedentarias, podría servir para hacer realidad el Programa Europeo de Recuperación Económica. Esto es tanto más cierto cuanto que está demostrado que el efecto multiplicador de las inversiones se eleva a tres, y por consiguiente duplica o triplica el de los multiplicadores fiscales ⁽¹⁶⁾.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Creel, J., Monperrus-Veroni, P. y Saraceno F. (2007) *Has the Golden Rule of public finance made a difference in the United Kingdom?* Observatoire français des conjonctures économiques, Working Papers 2007-13.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 143/04)

Ponente: **Jorge Pegado LIZ**

El 20 de enero de 2011, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Por una perspectiva ciudadana y humanista de la política del mercado interior».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en la materia, emitió su dictamen el 1 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones, el presente dictamen:

«Los argumentos a favor de Europa están en constante evolución. Europa es un concepto que debe adaptarse a la evolución de las circunstancias políticas y económicas»

(Durão Barroso, *Expresso*, 19.11.2011)

1. Introducción

1.1 Dado que casi se han cumplido veinte años desde la fecha en que, según DELORS, se habría concluido el gran mercado interior europeo, sin barreras ni obstáculos de cualquier naturaleza, es oportuno y apropiado que la sociedad civil organizada, representada en el CESE, se pregunte adónde se llegó y hacia dónde se camina.

1.2 Y, sin embargo, reflexionar hoy sobre el mercado interior implica repensar el modelo del proyecto europeo en su conjunto. Hay razones de sobra para preguntarse – como recientemente se preguntó el Comisario Barnier, en una elocuente conferencia dictada en la Universidad de Humboldt – si Europa, tal como algunos la idealizamos esforzándonos por intentar construirla mientras que otros se han dedicado a destruirla paulatinamente a lo largo de esos sesenta años, sigue siendo un modelo de libertad, faro de la cultura, paladín de la paz, y defensora de la fraternidad entre los pueblos y de la igualdad de las personas, en un mundo sin discriminaciones ni barreras, en el horizonte de 2050.

1.3 Esta cuestión se plantea con mayor pertinencia en momentos especialmente turbulentos como los actuales, con Europa sumida en una crisis persistente de naturaleza sistémica y no meramente coyuntural, no solo económica y financiera, sino también de valores sociales y culturales y para la que la mayoría de las partes interesadas representadas en el CESE no vislumbra salidas consistentes.

1.4 Estamos afrontado una crisis de empleo. La situación es tal que Europa ya no puede garantizar puestos de trabajo para sus ciudadanos. La única solución es la creación de empleo, y el principal instrumento para conseguirlo debe ser la completa realización del mercado interior.

1.5 **La sociedad civil organizada se pregunta con razón** por la capacidad del actual modelo institucional de la UE, surgido del Tratado de Lisboa, para gestionar la crisis; **duda** de que el actual modelo económico y financiero sea capaz de una

autorregulación eficaz y adecuada y afronta con perplejidad la falta de medidas reguladoras coherentes y eficaces y la proliferación de decisiones aisladas y contradictorias de unos y otros; asimismo, **se pregunta** cómo se puede conseguir un control más eficaz y estricto del sistema financiero a la vista de los colapsos sucesivos de las Bolsas y los inherentes prejuicios sociales y económicos; **teme** que los profundos síntomas de la crisis, frente a una inminente amenaza de recesión global, apunten al colapso del modelo europeo tal como existe actualmente. Por consiguiente, la sociedad civil insta a sus actuales líderes a que demuestren la necesaria ambición y visión para llevar a cabo una regeneración del modelo económico y social europeo, en el respeto de los valores y principios recogidos en el Tratado.

1.6 Por ello ha sido extraordinariamente positivo que, paralelamente a la elaboración del presente dictamen, el Comité Consultivo de la AELC haya considerado necesario emitir un dictamen sobre el mismo asunto y haya sido posible concertar puntos de vista en una reunión conjunta en Oslo ⁽¹⁾.

2. Mercado interior: qué es y su razón de ser

2.1 La idea de un «mercado común» ya estaba inscrita en el texto original como **instrumento decisivo** para el desarrollo armonioso de las actividades económicas, una expansión económica continua y equilibrada, un mayor grado de estabilidad, un aumento acelerado del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados (artículo 2). **Desde sus inicios el mercado interior no fue concebido como una política aislada o una mera zona de libre comercio, como la AELC, sino más bien como parte de una estrategia general.**

2.2 Quedaban así definidos los contornos del desarrollo de lo que sería la política del mercado interior, justamente considerado por algunos como «la joya de la corona» de la política europea, cuyo establecimiento «progresivo» se preveía que durase un «período transitorio de doce años» (artículo 8), con un límite máximo de quince años a partir de la entrada en vigor del Tratado.

⁽¹⁾ Véanse conclusiones comunes del Comité Consultivo de la AELC y del OMU: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>.

2.3 A pesar de los instrumentos previstos para su realización, las realidades política, social y económica se impusieron a los ideales de 1957 y cabe señalar que, quince años después, se estaba muy lejos de haber alcanzado los objetivos que habrían conducido al efectivo establecimiento de un «mercado común».

2.4 El Libro Blanco para la realización del mercado interior de 1985 establecía metas muy precisas para alcanzar ese objetivo en 1992. Simultáneamente se hizo sentir la necesidad de introducir modificaciones en el Tratado de Roma para facilitar la concretización de los objetivos políticos consagrados en el Libro Blanco. Ese fue el origen del Acta Única Europea ⁽²⁾ que, por lo que respecta al mercado interior, introdujo importantes modificaciones entre las que cabe destacar:

- a) **La norma de la mayoría cualificada** en lugar de la unanimidad para la adopción de las medidas relativas a la aproximación de las legislaciones para la realización del mercado interior (artículos 8 A y 100 A);
- b) La primera referencia a un **elevado nivel de protección** en lo que se refiere a las medidas que tengan que ver con la salud, la seguridad y la defensa de los consumidores (artículo 100 A, 3);
- c) La adopción, con carácter general, del **principio del reconocimiento mutuo**, inspirado en la famosa jurisprudencia «Cassis de Dijon» del Tribunal de Justicia (artículo 100 B);
- d) Un claro llamamiento a la **cohesión económica y social** como objetivo esencial que tener en cuenta en la realización del mercado interior (artículos 130 A y B).

2.5 Pero verdaderamente solo en 1992, con el Tratado de Maastricht, que instituyó la Unión Europea ⁽³⁾, tomaron cuerpo las nuevas disposiciones relativas a la realización del mercado interior, en un momento en que ya era evidente que el calendario de 1992 para la culminación del mercado interior estaba lejos de cumplirse ⁽⁴⁾.

2.6 En cambio, se ha asistido a una proliferación de obstáculos legislativos y no legislativos en la mayoría de los Estados miembros, junto con una política liberal y permisiva por parte de la Comisión, contribuyendo al práctico estancamiento del proceso de realización del mercado interior en algunos dominios particularmente relevantes, sobre todo por lo que respecta a los servicios.

2.7 En efecto, muchas de las iniciativas emprendidas en el ámbito de la realización del mercado interior se tradujeron en una **mera acumulación de medidas difusas y poco coordinadas de armonización legislativa, que no se integran en**

una política de conjunto; por su parte, los Estados miembros solían bloquear estas medidas con políticas nacionales restrictivas de la libre competencia, concediendo ayudas de Estado ilegales, imponiendo nuevas restricciones cuantitativas o equivalentes y rechazando sistemáticamente los progresos en ámbitos esenciales como la integración industrial, la fiscalidad o la gobernanza económica.

2.8 Incluso iniciativas aparentemente llevadas a buen término, como la adopción de las «normas Schengen», la introducción del «euro», la más reciente creación de un espacio de justicia y libertad de la UE y la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE en la versión final del Tratado de Lisboa, que fueron acogidas favorablemente, han visto su eficacia limitada por la no adhesión o las reservas de algunos Estados miembros. Además, su alcance y aplicación se han visto limitados – cuando no se han visto incluso totalmente contrariadas – al no ir acompañadas de otras medidas complementarias esenciales, como una verdadera política financiera europea. Todo esto se ha traducido en la **incapacidad de Europa para hacer frente a la actual crisis** que la ha llevado «al borde del precipicio», como diría Jacques Delors en su entrevista del 18 de agosto de 2011 publicada en los periódicos *Le Soir* y *Le Temps*.

2.9 El CESE lleva mucho tiempo haciendo hincapié en la necesidad de un claro cambio de paradigma que privilegie la calidad de la realización del mercado interior, que introduzca una preocupación fundamental por los intereses concretos y los derechos fundamentales de los ciudadanos en general y de los consumidores y trabajadores en particular, y que concilie los aspectos sociales con los económicos según una visión humanista, frente a la aproximación puramente economicista seguida hasta ahora y responsable de las limitaciones, reticencias, dudas y desconfianza generadas ⁽⁵⁾.

2.10 Cuando, al comenzar su segundo mandato, el actual Presidente de la Comisión dio a conocer su nueva visión del mercado interior del siglo XXI ⁽⁶⁾, tras una Comunicación previa sobre «Una agenda de los ciudadanos – Logrando resultados para Europa» ⁽⁷⁾, suscitó las naturales expectativas el hecho de que la Comisión propugnara, al parecer, un cambio de rumbo fundamental en su orientación política para el mercado único, en beneficio último de los ciudadanos y consumidores. En efecto, considerando este mercado no como una política aislada, sino como parte de una estrategia global que prefiguraba la posterior Estrategia Europa 2020, la Comisión anunciaba como grandes objetivos para el mercado interior mejorar la confianza de los consumidores, promover la integración económica y la cohesión social y desarrollar la sociedad del conocimiento en una Europa sostenible en un mundo globalizado. Instrumento fundamental en esta nueva aproximación era una regulación cada vez mejor en un entorno legislativo saneado y simplificado ⁽⁸⁾.

⁽²⁾ DO L 169 de 29.6.1987.

⁽³⁾ DO C 191 de 29.7.1992, en lo que se consideraría una parodia del Proyecto Spinelli, en un intento de poner de acuerdo tanto a los federalistas como a sus opositores.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión sobre «El funcionamiento del mercado interior de la Comunidad después de 1992 – Seguimiento del informe Sutherland» (SEC(92) 2277 de 2.12.1992) y Dictamen del CESE (DO C 201 de 26.7.1993, p. 59), cuyas conclusiones siguen siendo actuales hoy en día y merecen una atenta reflexión.

⁽⁵⁾ Véanse, entre otros, por su importancia, los dictámenes del CESE: DO C 39 de 12.2.1996, p. 70, DO C 255 de 14.10.2005, p. 22, DO C 204 de 9.8.2008, p. 1, DO C 347 de 18.12.2010, p. 8, DO C 44 de 11.2.2011, p. 68 y el documento informativo «El impacto del Tratado de Lisboa en el funcionamiento del mercado interior».

⁽⁶⁾ Comunicación «Un mercado interior para los ciudadanos» (COM(2007) 60 final de 21.2.2007).

⁽⁷⁾ COM(2006) 211 final, de 10 de mayo de 2006.

⁽⁸⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 15.

2.11 Para consolidar su nueva orientación, la Comisión encomendó un importante estudio al excomisario Mario Monti, presentado en mayo de 2010⁽⁹⁾; al mismo tiempo, el Consejo había solicitado a un «grupo de reflexión» constituido por personalidades de renombre y presidido por el expresidente español Felipe González y del que también formó parte Mario Monti, un informe sobre las perspectivas de Europa en el horizonte de 2030⁽¹⁰⁾; por su parte, el PE, también en mayo de 2010, había presentado el Informe Grech, en el que se basó su Resolución de 20 de mayo sobre «Un mercado único al servicio de los consumidores y de los ciudadanos»⁽¹¹⁾.

2.12 En realidad, todos estos importantes documentos hacen hincapié en la necesidad de un cambio radical de paradigma en la definición y aplicación de la política relativa a la realización del mercado interior, por considerar agotado el modelo actual, y subrayan que, a pesar de ser relevantes en algunos ámbitos, los resultados conseguidos son, en general, mal conocidos, insuficientes y decepcionantes desde distintos puntos de vista para una Europa confrontada con inesperados desafíos y perspectivas sombrías.

2.13 Estas observaciones y conclusiones se hallan, por otra parte, ampliamente documentadas por una serie de datos: los regulares y sucesivos «cuadros de indicadores» relativos al mercado interior⁽¹²⁾, los detallados análisis periódicos del Eurobarómetro que recogen las opiniones y experiencias de los ciudadanos y de las empresas por lo que respecta al mercado interior en los Estados miembros, idénticos «cuadros de indicadores» relativos a los consumidores en el mercado interior⁽¹³⁾, los informes anuales de la Comisión sobre la aplicación del Derecho comunitario en general⁽¹⁴⁾ y el acervo en materia de Derecho del consumo en particular⁽¹⁵⁾. Todos estos datos, debidamente interpretados, rigurosamente analizados y críticamente valorados, confirman totalmente las preocupaciones y dudas manifestadas en dichos documentos.

2.14 Y, sin embargo, cuando se esperaba una verdadera inflexión de la Comisión en la orientación política para el mercado único, que reflejase todas estas conclusiones y perspectivas del mercado único para el siglo XXI, de forma verdaderamente nueva y diferente, en el marco de la actual crisis financiera, teniendo en cuenta las expectativas generadas por toda una serie de declaraciones de los más altos responsables políticos, no sin cierta decepción se comprobó que el documento sobre las «Prioridades para una economía social de mercado altamente competitiva», a pesar de los muchos méritos que se le reconocieron, no era sino una enumeración de 50 medidas difusas, sin una línea estratégica definida⁽¹⁶⁾ y cuyos puntos débiles y deficiencias se pusieron de manifiesto en la Resolución del PE de 6 de abril de 2011⁽¹⁷⁾.

⁽⁹⁾ «Una nueva estrategia para el mercado único al servicio de la economía y de la sociedad europea».

⁽¹⁰⁾ «Proyecto para Europa en el horizonte de 2030 – los desafíos que cabe afrontar y las oportunidades que cabe aprovechar», también publicado en mayo de 2010.

⁽¹¹⁾ Resolución del PE A7-0132/2010.

⁽¹²⁾ SEC(2011) 372 final de 21.3.2011.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 299 final de 4.3.2011, por otra parte ampliamente confirmado por el informe del Eurobarómetro sobre «E-Communications Household Survey» de julio de 2011.

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 538 final de 1.10.2010.

⁽¹⁵⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 100.

⁽¹⁶⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 47.

⁽¹⁷⁾ Doc A7-0072/2011, basado en el informe de la Comisión IMCO sobre «Un mercado único para los europeos» (2010/2278 (INI). PE 456.691v02-00 de 24.3.2011), ponente: Sr. Correia de Campos.

2.15 Esta laguna no fue colmada por la más reciente Comunicación de la Comisión sobre una selección de doce «prioridades», porque no se ve cuál es el hilo conductor de la orientación política de base para la realización del mercado interior que habría estado en el origen de la elección táctica de estas doce «prioridades» y no de otras como, por ejemplo, las que el propio CESE había enumerado en su dictamen⁽¹⁸⁾.

2.16 Varias intervenciones públicas recientes como la del Presidente de la Comisión y del Comisario Barnier, así como el programa de la Comisión presentado entre tanto⁽¹⁹⁾, parecen, sin embargo, confirmar la intención de un cambio efectivo de paradigma en la futura culminación del mercado interior. En este sentido van también la Declaración de Cracovia⁽²⁰⁾ y la Declaración del Comité Europeo de orientación del *think tank* Notre Europe.

3. Un nuevo paradigma para la realización del mercado interior

3.1 Es importe reafirmar que, en el ámbito de las políticas comunitarias, de conformidad con los principios fundamentales consagrados hoy en el Tratado de Lisboa, **la realización de un mercado interior no es un fin en sí mismo, sino un medio, un instrumento**, para la realización de toda una serie de objetivos políticos en diferentes áreas⁽²¹⁾.

3.2 Asimismo, cabe reafirmar que tales objetivos son **simultáneamente, y en pie de igualdad, de carácter económico, social y medioambiental**, y que todos tienen como finalidad última el bienestar de los pueblos y la promoción de los valores de la dignidad humana, de la igualdad, de la libertad, de la solidaridad, de la democracia, del Estado de Derecho y del respeto de los derechos humanos (artículos 2 y 3 del TUE)⁽²²⁾.

3.3 Por consiguiente, es a la luz de estos principios, de estos valores y de estos objetivos como deben considerarse las medidas de realización del mercado interior, cuyos fines tienen hoy, jurídicamente hablando, un mayor alcance que en 1957.

3.4 El mercado interior, claramente concebido en sus orígenes como el pilar económico de una Europa de cariz federal, tiene que ser hoy repensado a la luz de la evolución de los últimos treinta años y de la realidad de nuestros días. Es cierto que el contexto actual tiende a acercar cada vez más el mercado interior a una mera zona de libre comercio, como fue su antecesora AELC, proyectándolo hacia el futuro, pero no ya como una prolongación natural de un proyecto político de carácter supranacional, sino como el **mínimo común denominador de los intereses nacionales de los Estados europeos**.

3.5 Por ello es necesario reafirmar con vigor la idea de que el mercado interior debe servir de **aglutinador de esos intereses**

⁽¹⁸⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

⁽¹⁹⁾ COM(2011) 777 final de 15.11.2011.

⁽²⁰⁾ En el seguimiento de la realización, que cabe acoger favorablemente, del Foro del Mercado Único de los días 3 y 4 de octubre de 2011.

⁽²¹⁾ DO C 93 de 27.4.2007, p. 25.

⁽²²⁾ DO C 182 de 4.8.2009, p. 1.

nacionales en un sistema institucional plenamente integrado de gobernanza económica y financiera, cuyo modelo conviene redefinir y concretar a corto plazo.

3.6 Por consiguiente y ante todo es necesario tener una noción realista de los **límites naturales del propio mercado interior** y no pretender llevarlo adonde no se puede llegar, imponiendo por la fuerza medidas muchas veces innecesarias e injustificadas, que solo dificultan el funcionamiento de las empresas y, en particular, de las pymes ⁽²³⁾, así como de las profesiones liberales, o cuando no se justifiquen medidas de armonización completa, porque estuvieran más indicados otros valores como, por ejemplo, la garantía de la calidad, en el caso de ciertos ámbitos de los derechos de los consumidores y de la protección del consumidor. Se trata de situaciones en las que el lema «la fuerza en la diversidad» debería desempeñar de nuevo un importante papel en la política europea del mercado interior junto con los aspectos de la armonización.

3.7 Será indispensable proseguir, de modo decidido y sin transigencias ni concesiones, el **programa «Legislar mejor»**, con el que el CESE siempre se ha comprometido activamente ⁽²⁴⁾ no solo para la producción de textos técnicamente coherentes y la eliminación de rutinas burocráticas, inútiles y perjudiciales, sino fundamentalmente adoptando una **aproximación proactiva a la elaboración legislativa y a las prácticas administrativas**, con la participación efectiva de la sociedad civil y los sectores económicos afectados en todas las fases de su concepción y definición, dando mayor relieve en particular a los **estudios de impacto «ex ante»**, utilizando de forma más sistemática el **reglamento en vez de la directiva** como instrumento para la realización de la uniformización legislativa cuando sea aconsejable y osando experimentar instrumentos nuevos y más adecuados que la actual parafernalia legislativa como, por ejemplo, la opción por **regímenes facultativos**, siempre que estén debidamente justificados ⁽²⁵⁾. También habrá que tener la osadía de abstenerse por completo de iniciativas comunitarias cuando no sean eficaces ni presenten ventajas.

3.8 También es importante **revisar, simplificar y codificar el acervo comunitario y las formalidades administrativas** ⁽²⁶⁾, así como eliminar con una precisión quirúrgica lo que resulte inútil, innecesario, contraproducente o incluso perjudicial ⁽²⁷⁾. Pero todo ello debe hacerse con el cuidado necesario, porque, si se hace de forma descoordinada, se corre el riesgo de excluir aspectos fundamentales de regulación indispensable en los ámbitos relevantes.

⁽²³⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 5.

⁽²⁴⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 39, DO C 175 de 27.7.2007, p. 21, DO C 48 de 15.2.2011, p. 107.

⁽²⁵⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 52, DO C 175 de 28.7.2009, p. 26, DO C 21 de 21.1.2011, p. 26.

⁽²⁶⁾ Retomando la orientación que la propia Comisión definió en su Comunicación «Actualizar y simplificar el acervo comunitario» (COM(2003) 71 final de 11.2.2003), claramente suscrito por el CESE (DO C 112 de 30.4.2004, p. 4), y que la Comisión parece haber olvidado.

⁽²⁷⁾ Véanse los dictámenes DO C 14 de 16.1.2001, p. 1, DO C 125 de 27.5.2002, p. 105, DO C 133 de 6.6.2003, p. 5, DO C 309 de 16.12.2006, p. 18, DO C 10 de 15.1.2008, p. 8.

3.9 **El lema deberá ser: regular, pero no asfixiar.** Por lo tanto, no solo habrá que ser innovador y creativo, sino que también habrá que retomar las propuestas del primer informe de expertos independientes sobre la simplificación legislativa y administrativa, pues la mayoría de dichas propuestas no se llevaron a cabo, siguen siendo de actualidad y merecen su aplicación efectiva ⁽²⁸⁾.

3.10 Importante papel tiene la **normalización o estandarización** de acuerdo con el modelo del «nuevo enfoque», aplicado no solo a los productos, sino también a los servicios ⁽²⁹⁾. No obstante, a este respecto también deberían analizarse con detalle la necesidad, la eficiencia y la incidencia de las medidas adoptadas, de tal modo que en la normalización de la prestación de servicios tenga sentido la diferenciación entre los servicios prestados en el mercado interior.

3.11 También será necesario dar un nuevo impulso y mayor amplitud al **sistema de información del mercado interior (IMI)**, ampliando su ámbito de aplicación y mejorando el funcionamiento de la cooperación administrativa, de acuerdo con las sugerencias y recomendaciones que el CESE ha tenido la oportunidad de formular en diversas ocasiones ⁽³⁰⁾, y del mismo modo habrá que reconsiderar la red SOLVIT dándole un nuevo marco y medios adecuados.

3.12 Asimismo, cabrá reconsiderar los **grandes principios orientadores de la construcción del mercado interior**, sobre todo los principios de mutuo reconocimiento ⁽³¹⁾, de la subsidiariedad ⁽³²⁾, de la proporcionalidad ⁽³³⁾ y de precaución, hasta hoy limitado tan solo a ámbitos específicos como el de la seguridad alimentaria, pero que deberá erigirse en principio general, definiéndoles nuevos contornos y nuevas formas de aplicarlos, más cerca de los intereses reales de los ciudadanos.

3.13 Será necesario **establecer prioridades de manera rigurosa**. No se trata, sin embargo, de seleccionar, más o menos arbitrariamente, unas cuantas medidas emblemáticas, sino más bien de proceder de acuerdo con criterios bien definidos de una clara orientación política que falta por definir para Europa y que **dé prioridad absoluta a las personas**.

⁽²⁸⁾ COM(95) 288 final de 21.6.1995.

⁽²⁹⁾ Véanse DO C 120 de 16.5.2008, p. 1, DO C 376 de 22.12.2011, p. 69 y DO C 68 de 6.3.2012, p. 35.

⁽³⁰⁾ DO C 43 de 15.2.2012, p. 14, así como los otros dictámenes anteriores citados en el mismo.

⁽³¹⁾ Retomando, entre otros, los informes de la Comisión sobre la aplicación del principio del mutuo reconocimiento, iniciados con la Comunicación de la Comisión de 16.6.1999 (COM(99) 299 final), pero posteriormente abandonados. Véase el dictamen publicado en el DO C 116 de 20.4.2001, p. 14.

⁽³²⁾ En referencia al informe Molitor para liberarle de la injusta carga de «un paso adelante y dos atrás», de que fue acusado (Cf. Alexis Feral, «Le principe de subsidiarité, progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?», en Rev. del Mercado Único Europeo, I, 1998, p. 95), por la torpeza con que la Comisión lo ha aplicado, transformándolo en el verdadero «desafío del cambio», como lo soñó Jacques Delors.

⁽³³⁾ En este trabajo habrá que tener en cuenta los diferentes dictámenes del CESE sobre los sucesivos informes anuales de la Comisión de conformidad con el artículo 9 del Protocolo relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

3.14 Entre esas prioridades debe concederse un lugar especial al **sector de los servicios en general** ⁽³⁴⁾ y **de los servicios financieros al por menor en particular** ⁽³⁵⁾, porque en dicho sector es más acentuado el déficit en la realización del mercado interior, cuando precisamente tiene que ser más innovador no solo en cuanto a las medidas, sino también respecto a los instrumentos que cabe utilizar. En particular, el CESE insta a la Comisión Europea a que supervise la aplicación de la Directiva sobre servicios e informe de manera regular y transparente sobre ella, ya que es la única normativa que hasta el momento dispone la apertura del comercio transfronterizo en el sector de los servicios.

3.15 Un elemento que merece una atención especial es la concretización práctica de un **mercado interior del comercio electrónico transfronterizo** por los beneficios socioeconómicos que representa para los consumidores europeos en general y, en particular, para los residentes en zonas menos accesibles y los afectados por cualquier grado de incapacidad, así como para las empresas de la UE, sobre todo las pymes, con la efectiva resolución de toda la gama de problemas y cuestiones que ya se identificaron ampliamente, sin que, hasta ahora, se hayan desarrollado los instrumentos y mecanismos imprescindibles para ganar la confianza y garantizar la protección de los consumidores y crear un ambiente favorable a las empresas y a los profesionales ⁽³⁶⁾.

3.16 Esto es particularmente cierto para las cuestiones relativas a la fragmentación del mercado, a la disparidad de normas aplicables, a la incertidumbre en cuanto a la privacidad y la confidencialidad de los datos, a la seguridad de las transacciones, a la protección jurídica en caso de conflictos, a la existencia de servicios ilegales en línea, a la piratería y a la ciberdelincuencia, aspectos todos ellos que requieren un planteamiento transversal por parte de las diversas DG de la Comisión que conduzca a la definición de un **marco jurídico coherente para un verdadero mercado único digital**.

3.17 Un ámbito que necesita un esfuerzo adicional y en el que lamentablemente la UE no ha conseguido resultados convincentes es el de la **efectiva aplicación de la legislación de la UE**, única garante del respeto del derecho y de la eficacia de la regulación ⁽³⁷⁾ y que no se agota en el estrecho marco de la mera «cooperación administrativa» ⁽³⁸⁾. Para los ciudadanos europeos asume en este aspecto una relevancia primordial la consagración, sin ambigüedades ni nuevos atrasos, del **derecho a la acción colectiva a nivel europeo**, como forma de asegurar, en

último recurso, la adecuada responsabilización por el incumplimiento de la normativa de la UE, contribuyendo así a su voluntario acatamiento ⁽³⁹⁾.

3.18 Pero lo más importante de todo será, sin embargo, definir los **parámetros de un mercado único que coloque en su centro al hombre y al ciudadano**, tarea que no deberá confiarse a cualquier grupo de iluminados más o menos ilustrados, sino más bien partiendo de la contribución directa de los ciudadanos y de la sociedad civil, escuchando sus deseos y reivindicaciones, así como sus frustraciones y desilusiones.

3.19 Junto con la urgente necesidad de acción es importante que esta no sea descoordinada o meramente impulsiva, por lo que el CESE sugiere que se abra un **periodo de reflexión** cuando se celebran los veinte años posteriores a 1992. Para aportar su contribución, el CESE desearía indicar algunos de los parámetros que se le antojan esenciales en tal reflexión.

3.19.1 Desde luego, hay que emprender una reflexión sobre la necesidad de una política para el mercado interior que sea claramente dictada por los principios fundamentales de los objetivos esenciales de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**, en especial los inscritos en sus títulos IV y V, con una incidencia particular en el refuerzo de la dimensión social y de los derechos de los consumidores ⁽⁴⁰⁾.

3.19.2 Por otro lado, también hay que reflexionar sobre la forma de **articular las políticas sectoriales en un objetivo estratégico común**, englobando las políticas económica, industrial, comercial, del transporte, de la energía, del medio ambiente, de los consumidores y de la competencia **en un marco jurídico global que estimule la integración y refuerce la confianza de los interlocutores sociales y societales** (consumidores, familias, trabajadores, empresas, ONG, etc.), lo que implicaría hacer nueva evaluación y dar un nuevo impulso de la Estrategia Europa 2020.

3.19.3 Asimismo, se impone una reflexión sobre el modo de reforzar y garantizar la **libertad de circulación y la movilidad de los ciudadanos** en general, y de los trabajadores en particular, ya sea por cuenta ajena o profesionales liberales, profesores y estudiantes, asegurando que sus derechos sociales (seguridad social, protección jurídica, seguros de accidentes y de enfermedad, pensiones de jubilación, etc.) se respeten igualmente en todas las circunstancias, sin discriminaciones y revisando el sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales y de los diplomas. A este respecto, la exigencia de un elevado nivel de calidad en materia de seguridad y salud de los consumidores en la UE debe constituir la norma.

⁽³⁴⁾ Véanse los dictámenes DO C 221 de 8.9.2005, p. 113, DO C 175 de 27.7.2007, p. 14, DO C 318 de 29.10.2011, p. 109.

⁽³⁵⁾ Véanse los dictámenes DO C 56 de 24.2.1997, p. 76, DO C 95 de 30.3.1998, p. 72, DO C 209, 22.7.1999, p. 35, DO C 157 de 28.6.2005, p. 1, DO C 302 de 7.12.2004, p. 12, DO C 221 de 8.9.2005, p. 126, DO C 65 de 17.3.2006, p. 113, DO C 65 de 17.3.2006, p. 134, DO C 309 de 16.12.2006, p. 26, DO C 318 de 23.12.2006, p. 51, DO C 115 de 16.5.2006, p. 61, DO C 100 de 30.4.2009, p. 84, DO C 27 de 3.2.2009, p. 18, DO C 100 de 30.4.2009, p. 22, DO C 228 de 22.9.2009, p. 62, DO C 228 de 22.9.2009, p. 66, DO C 218 de 11.9.2009, p. 30, DO C 318, de 29.10.2011, p. 133.

⁽³⁶⁾ A pesar de la Comunicación de la Comisión de 22.10.2009 relativa al «comercio electrónico transfronterizo entre empresas y consumidores en la UE» (COM(2009) 557 final).

⁽³⁷⁾ Véanse DO C 317 de 23.12.2009, p. 67, DO C 18 de 19.1.2011, p. 95.

⁽³⁸⁾ DO C 128 de 18.5.2010, p. 103.

⁽³⁹⁾ Com toda razón, el CESE ha sido considerado el paladín de la defensa de las acciones colectivas, a las que ha dedicado varios dictámenes entre los que cabe destacar los siguientes: DO C 309 de 16.12.2006, p. 1, DO C 324 de 30.12.2006, p. 1, DO C 162 de 25.6.2008, p. 1, DO C 228 de 22.9.2009, p. 40, DO C 128 de 18.5.2010, p. 97.

⁽⁴⁰⁾ En este caso habrá que considerar y llevar a las últimas consecuencias las conclusiones a que se llega en el «Informe de la Comisión sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el período 2007-2010» (COM(2010) 602 final de 27.10.2010) y en el simultáneo «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 – La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE» (COM(2010) 603 final de 27.10.2010).

3.19.4 Con el fin de promover la inclusión social y el empleo, cabe reflexionar sobre la **efectiva apertura de los mercados de trabajo** a todos los ciudadanos europeos, eliminando tras un cuidadoso examen restricciones y discriminaciones injustificadas.

3.19.5 Aspecto que merece una especial reflexión será la definición, que sigue haciéndose esperar, de un **marco jurídico apropiado para las empresas de economía social en general**, y las fundaciones, mutuas y asociaciones europeas en particular.

3.19.6 Asimismo, es urgente reflexionar sobre la definición de un **claro marco jurídico para los servicios de interés general, y para los servicios sociales en particular**, con la

definición de criterios de calidad de los servicios públicos esenciales y la clarificación de los regímenes de contratación pública, de competencia o de ayudas estatales aplicables ⁽⁴¹⁾.

3.20 Por último, hay que consagrar medios y esfuerzos en el sentido de una **política de comunicación efectiva del mercado único** en el ámbito más amplio de una política de comunicación coherente e integrada sobre Europa, que implique a los ciudadanos y tenga debidamente en cuenta a la opinión pública y los medios de comunicación social europeos, a fin de divulgar e informar con sinceridad a los ciudadanos europeos y en especial a los consumidores, a través de una utilización innovadora de los medios digitales ⁽⁴²⁾.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁴¹⁾ Véase el dictamen del CESE, DO C 161 de 13.7.2007, p. 80.

⁽⁴²⁾ Véase el dictamen exploratorio del CESE DO C 27 de 3.2.2009, p. 152, y el dictamen de iniciativa DO C 44 de 11.2.2011, p. 62.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 143/05)

Ponente: **Gabriele BISCHOFF**

El 14 de julio de 2011, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema siguiente:

«Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica» (Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de enero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 232 votos a favor, 8 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Europa debe pronunciarse con una sola voz, actuar de forma más rápida y menos titubeante y perseguir los planteamientos adecuados para hacer frente de manera convincente a la crisis financiera, económica y de confianza más grave desde la creación de la UE.

1.2 El CESE aplaude la iniciativa de los gobiernos para corregir los defectos de origen de la zona del euro y crear los elementos de una nueva arquitectura para una gobernanza económica europea. Esto es necesario porque los instrumentos y procedimientos actuales no han permitido la deseada reducción del endeudamiento y de los desequilibrios macroeconómicos. No obstante, la nueva arquitectura de la gobernanza económica de Europa debe preservar los derechos democráticos de los Estados miembros y sus parlamentos elegidos libremente, tanto como la autonomía de los interlocutores sociales y su libertad para negociar los convenios colectivos.

1.3 La Gobernanza Económica Europea (GEE) centra su atención en la política económica, pero afectará sobre todo a los sistemas sociales, obligando a los Estados miembros a reformarlos de determinada manera haciendo uso de la amenaza de sanciones (semi) automáticas. El Comité recomienda una consolidación del presupuesto inteligente y sostenible que garantice las inversiones sociales necesarias, a fin de evitar las asimetrías sociales.

1.4 Algunas de las medidas de austeridad ya implantadas o programadas afectarán negativamente, por ejemplo, a las personas y las empresas, ya que recortarán los beneficios de los servicios sociales o las medidas de política de mercado de trabajo dirigidas a los grupos vulnerables y eliminarán infraestructura social necesaria, como, por ejemplo, servicios de guardería o de formación. Ello tendrá repercusiones negativas para el acceso a los servicios y la calidad de estos, deteriorando con ello la calidad de vida de los grupos vulnerables.

1.5 El CESE señala el conflicto de intereses implícito entre la Estrategia Europa 2020 y la gobernanza económica europea. La aplicación del Semestre Europeo y del conjunto de medidas legislativas sobre el gobierno económico conocido como «six pack» no debe socavar objetivos como la reducción de la po-

breza dentro del contexto de la Estrategia Europa 2020 y todas las medidas deberán evaluarse para comprobar si incrementan la pobreza.

1.6 El CESE reitera la urgente necesidad de evaluar las consecuencias sociales de las nuevas medidas legislativas sobre el gobierno económico y reclama sobre todo:

- 1) un «pacto de inversión social»,
- 2) la participación oportuna y amplia de los representantes de la sociedad civil organizada, especialmente de los interlocutores sociales por sus específicos cometidos y competencias, en todas las medidas,
- 3) la convocatoria de una convención para definir un planteamiento enfocado al progreso social con ocasión de las modificaciones pendientes del tratado,
- 4) un «plan de rescate social» mediante un «ajuste más social» (*social governance*) equivalente,
- 5) el aseguramiento y el fomento de la autonomía salarial de los interlocutores sociales,
- 6) la habilitación de nuevas fuentes de ingresos para la consolidación de los presupuestos públicos
- 7) la mejora de la eficiencia y la adecuada selección del gasto público, así como el refuerzo de la lucha contra la evasión fiscal.

2. Una nueva arquitectura para superar la crisis

2.1 Mediante el Tratado de Lisboa se reforzó la dimensión social de Europa, se consagró la economía de mercado social como objetivo, se fijaron jurídicamente con carácter vinculante los derechos sociales fundamentales y las evaluaciones de impacto social para todos los proyectos e iniciativas de la UE. El CESE viene subrayando desde hace tiempo que una economía de mercado social en Europa tiene que aunar la competitividad con la justicia social. La dinámica económica y el progreso social no son contradictorios, sino que se complementan ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Agenda Social Renovada», DO C 182 de 4.8.2009, p. 65.

2.2 El CESE se congratula de que la UE haya acordado en su nueva Estrategia Europa 2020 crear un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo.

2.3 La Unión Europea se encuentra sumida entretanto en la crisis más grave de toda su existencia. En muchos países la crisis financiera se ha convertido en una profunda crisis económica, de deuda y social. Además hemos de enfrentarnos a una crisis de actuación y de confianza de las instituciones europeas. Europa debe pronunciarse con una sola voz, actuar de forma más rápida y menos titubeante y perseguir los planteamientos adecuados.

2.3.1 Los programas de ahorro y los rescates ocupan el centro de atención, las medidas necesarias para una mejor gobernanza económica (*economic governance*) y el crecimiento siguen siendo fragmentarias y poco transparentes, sigue pendiente el debate sobre las ventajas y los inconvenientes de una integración más profunda.

2.3.2 Es cada vez mayor la preocupación de que esta crisis de confianza se convierta en una crisis de la democracia, sobre todo por el temor a incurrir en posibles sanciones. El CESE subraya que los parlamentos nacionales elegidos por sufragio universal, de acuerdo con sus competencias y responsabilidades, tienen que poder decidir libremente sobre los presupuestos y la composición de los gobiernos.

2.3.3 El CESE ya ha subrayado en diferentes dictámenes que esta crisis se ha convertido en una especial prueba de esfuerzo para Europa. La política de austeridad origina en muchos países agitación social y fomenta sentimientos de carácter antieuropeo y nacionalista.

2.4 La política de la UE y los gobiernos nacionales han reaccionado a la denominada crisis de la deuda —que se ha originado, entre otras cosas, por la enorme desregulación de los mercados financieros a consecuencia de la crisis financiera en los últimos años— con redoblados programas de ahorro y han intentado con ello tranquilizar a los mercados financieros. El Comité ha acogido con satisfacción en varias ocasiones que la Comisión Europea haya presentado, a pesar de las numerosas resistencias, propuestas relativas a un impuesto sobre transacciones financieras y a los bonos de estabilidad ⁽²⁾.

2.5 Al mismo tiempo se ha intentado corregir los defectos de origen de la zona del euro y crear los elementos de una nueva arquitectura para una gobernanza económica europea. Eso debe permitir alcanzar con miras al futuro una mejor coordinación de la política económica, una política y un control presupuestarios estrictos, así como un aumento de la competitividad ⁽³⁾. En otoño de 2011, el Parlamento Europeo aprobó cinco reglamentos y una directiva para la reforma de la gobernanza económica de Europa (*six pack*).

2.5.1 Este *six pack* de medidas sobre gobernanza económica se basa en tres pilares:

- Fortalecer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento existente: el procedimiento de déficit excesivo (EDP) establece normas adicionales mucho más estrictas para recortar los déficits públicos y las deudas soberanas, exigiendo a los Estados miembros ajustar los niveles actuales de la deuda al techo de Maastricht del 60 % en el transcurso de los próximos 20 años, al margen de la coyuntura en el ciclo económico, que es procíclico y potencialmente perjudicial para el crecimiento y el empleo.
- Establecimiento del «procedimiento de desequilibrio excesivo» (EIP): se trata de un proceso político totalmente nuevo que debe aplicarse a escala europea. Su objetivo consiste en detectar y corregir los desequilibrios macroeconómicos que pudieran amenazar la estabilidad de la moneda única.
- Aplicar el Pacto de Estabilidad, así como el procedimiento de desequilibrio excesivo, con sanciones que hagan una mella eficaz: recomendaciones europeas para «racionalizar» decisiones políticas a escala nacional ya han venido existiendo desde la firma del Tratado de Maastricht. Sin embargo, lo que es totalmente nuevo es el hecho de que estas recomendaciones irían ahora acompañadas de sanciones casi «automáticas» para aquellos países que son miembros de la zona del euro. Esto se consigue mediante la introducción de la «votación por mayoría inversa», que, cuando menos, resulta cuestionable por cuanto representa un procedimiento totalmente nuevo que de momento no está contemplado en el Tratado. Dicho llanamente, la propuesta de la Comisión de aplicar sanciones anuales del 0,1 ó 0,2 % del PIB a los Estados miembros que no se atengan a sus recomendaciones será aprobada a menos que el Consejo de Ministros de Finanzas reúna una mayoría cualificada para rechazarla en el plazo de diez días. Esto introduce un alto grado de «automatismo» en el proceso de las sanciones, obligando así a los Estados miembros a tener realmente en cuenta las recomendaciones políticas elaboradas a nivel europeo.

2.5.2 El 23 de noviembre de 2011, la Comisión añadió dos nuevos reglamentos al *six pack*: el primero trata de una mayor vigilancia de los Estados miembros que tengan graves dificultades con la estabilidad financiera; el segundo, sobre el seguimiento y la corrección de los proyectos de planes presupuestarios de los Estados miembros. El primero ampliará, reforzará y profundizará las recomendaciones políticas específicas de cada país para aquellos que estén aplicando un programa de ajuste macroeconómico, cuyo incumplimiento se traducirá en una suspensión de pagos con cargo a los Fondos Estructurales y al Fondo Social Europeo. El segundo incrementa el poder de la Comisión para supervisar los procedimientos presupuestarios nacionales, exigiendo a los Estados miembros la implantación de normas obligatorias sobre el volumen de los déficits presupuestarios. Ambos reglamentos vendrían a incrementar la presión entre iguales y fortalecer el carácter procíclico intrínseco con consecuencias bien conocidas.

2.5.3 El período anual de revisión semestral denominado «Semestre Europeo» ha sido diseñado para evitar exigencias

⁽²⁾ Dictámenes del CESE sobre «Impuesto sobre las transacciones financieras», DO C 44 de 11.2.2011, p. 81, y «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento», DO C 132 de 3.5.2011, p. 26.

⁽³⁾ Véase el dictamen del CESE «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento», DO C 132 de 3.5.2011, p. 26.

contradictorias en las políticas fiscales procedentes de los Estados miembros, así como para hacer un seguimiento de la ejecución de los objetivos de Europa 2020. Este nuevo procedimiento busca garantizar que los objetivos principales de la UE queden realmente incorporados a tiempo en la planificación presupuestaria y antes de la votación en los parlamentos nacionales para el año fiscal subsiguiente. La GEE centra su atención en la política económica, pero afectará sobre todo a los sistemas sociales, obligando a los Estados miembros a reformarlos haciendo uso de la amenaza de sanciones (semi) automáticas.

3. Repercusión social de la nueva legislación

3.1 En el cuarto año de la crisis financiera y económica, las perspectivas en materia de economía y empleo en Europa siguen deteriorándose. Hay 23 millones de personas en paro, pues las cifras de desempleo más recientes ⁽⁴⁾ muestran que en septiembre de 2011 las tasas de paro en la UE-27 y en la zona del euro alcanzaban el 9,7 % y el 10,2 %, respectivamente, un incremento en comparación con el mismo período de 2010. Entre 2008 y 2011 la tasa de paro juvenil ha aumentado del 15,5 % al 21,4 % y la tasa de inactividad de las personas ha pasado del 55,6 % al 56,9 %. En Grecia y España prácticamente un joven de cada dos está desempleado ⁽⁵⁾. Esto representa más de cinco millones de jóvenes fuera del ámbito del trabajo, la formación y la educación. La mejora del empleo en 1,5 millones registrada a mediados de 2011 no ha podido contrarrestar las ingentes pérdidas de puestos de trabajo durante la crisis, en la que desaparecieron 6 millones de ellos. El aumento del empleo se ha debido principalmente a un aumento de los contratos temporales y los trabajos a tiempo parcial.

3.2 Por otra parte, las predicciones económicas han revisado drásticamente a la baja las tasas de crecimiento, y la Comisión Europea reconoce en sus previsiones de otoño para 2011-2013, de reciente publicación, que «la recuperación de la economía de la UE se ha interrumpido» y que se prevé que el desempleo se mantenga en el elevado nivel actual ⁽⁶⁾.

3.3 La crisis bancaria mundial de 2007-2009 ha desembocado sin solución de continuidad en la actual crisis de deuda soberana, ya que los gobiernos han dedicado gran cantidad de recursos al rescate de la banca y garantías del Estado para mantener a flote el sistema monetario. En consecuencia, los niveles de deuda medios han aumentado del 60 al 80 % del PIB, reduciendo considerablemente el margen de maniobra para el funcionamiento de los elementos estabilizadores automáticos y otras políticas contracíclicas. Esto significa que las políticas de mercado laboral y las sociales habrán de soportar el grueso de la carga del ajuste. A través de las distintas iniciativas políticas europeas discurre un único hilo conductor por cuanto los salarios han de convertirse en un elemento fundamental de ajuste, mediante el recurso a los recortes salariales y la deflación salarial.

3.4 El CESE considera que las consecuencias de estas evoluciones son peligrosas en potencia, tanto para la salud econó-

mica fundamental como para el tejido social de Europa. Según subrayó el Comité de Política Social en su informe sobre el Impacto social de la crisis económica, las medidas de austeridad implantadas o programadas afectarán a la inclusión social al recortar los beneficios y ofertas para los grupos vulnerables, como, por ejemplo, las personas con discapacidad. Ello deteriorará el acceso a los servicios públicos y la calidad de estos, con repercusiones negativas para las personas y las empresas ⁽⁷⁾. Los elevados tipos de interés hacen casi imposible que los Estados miembros castigados por la crisis alcancen de manera eficaz la reducción de sus déficits presupuestarios y del nivel de la deuda. Grecia, por ejemplo, cuenta con un superávit importante en su presupuesto estatal desde la primavera de 2011, pero los déficits continúan al alza debido a la carga insoportable de los tipos de interés.

3.5 Las medidas de austeridad, que precisamente ponen en peligro las inversiones sociales necesarias, seguirán contribuyendo a la espiral descendente. En ausencia de nuevas fuentes de crecimiento, los recortes del gasto provocan simultáneamente efectos negativos por el lado de los ingresos de los presupuestos, como, por ejemplo, unos menores ingresos fiscales y un creciente gasto social en prestaciones por desempleo. Los déficits presupuestarios corren el riesgo de aumentar aún más, dando pie a efectos potencialmente desastrosos por parte de los mercados financieros que vigilan de cerca las tendencias en todos los Estados miembros.

3.5.1 Además, las medidas de austeridad que frenan la demanda final en un Estado miembro pueden producir notables efectos inducidos en otros países, lo que se traduce en una espiral descendente. Esto puede ocurrir bien en la cadena de valor añadido en todo el mercado único o a través de los intercambios comerciales. La introducción simultánea de programas de austeridad en una serie de países enturbiará aún más las perspectivas de crecimiento y podría dar lugar a un círculo vicioso de incertidumbre inversora, incluida la inversión en educación y formación, investigación e innovación, empleo y consumo.

3.6 Durante la preparación y la ejecución de medidas de gobernanza de la UE, el Comité opina que debería verificarse con exactitud si –y en qué medida– los acontecimientos económicos negativos en los Estados miembros y en las regiones también guardan relación con desequilibrios de mercado, procesos de concentración económica y abusos del mercado de grandes corporaciones comerciales. Contra esta situación deberían adoptarse a todos los niveles, a juicio del Comité, contramedidas eficaces, como, por ejemplo, medidas coordinadas en materia de política fiscal, e incorporarse a las medidas de consolidación. De igual modo debería reforzarse la competitividad de las PYME, así como la producción industrial dedicada a la exportación. Esto debería ir acompañado de las necesarias medidas estructurales que garanticen el crecimiento y la creación de empleo.

3.7 El Comité lamenta que todas las medidas políticas interrelacionadas estén basadas en la asimetría e introduzcan un

⁽⁴⁾ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102011-BP/EN/3-31102011-BP-EN.PDF.

⁽⁵⁾ Informe conjunto sobre el empleo 2011, COM(2011) 815 final., p. 2 y 4.

⁽⁶⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1331&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=es>.

⁽⁷⁾ Dictamen conjunto del CPS y de la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas 2010, pp. 9-10.

sesgo estructural: en una carta escrita por el Comisario Olli Rehn, la opinión de la Comisión sobre los desequilibrios de la zona del euro identifica el problema que pueden causar los enormes déficits externos, mientras que los abultados y mantenidos excedentes por cuenta corriente no se perciben como un problema para la cohesión de la moneda única⁽⁸⁾. La redefinición de las condiciones de posiciones competitivas implica que el problema reside en los países que incurren en crecientes endeudamientos para financiar los déficits externos, mientras que los países que tienen excedentes se ven animados a seguir por el mismo camino.

3.8 A la hora de elaborar el cuadro de indicadores para «desequilibrios macroeconómicos», la Comisión define los indicadores de manera que se señalen y analicen inmediatamente los desarrollos salariales dinámicos en los diferentes sectores económicos, mientras que un Estado miembro que emprenda una estrategia de estancamiento salarial simplemente sea pasado por alto. Se juega igualmente con la idea de comenzar con comparaciones «relativas», en las que las evoluciones de los costes salariales unitarios se confronten con los principales competidores. Sin embargo, este tipo de comparación puede servir para reconocer si se produce una divergencia en materia de competitividad, si bien no debe llevar a valorar automáticamente de forma negativa los aumentos salariales y la estabilidad salarial de manera positiva. Es preciso, en cambio, hacer que el desarrollo de la productividad sea la referencia para orientar la evolución salarial.

3.9 El Comité, en concreto, expresa su preocupación por el hecho de que los gobiernos se hayan comprometido con medidas y conductas que estén fuera de su alcance y medios de influencia. El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de desequilibrios macroeconómicos contiene un mecanismo de alerta precoz, en el corazón del cual se encuentra el cuadro de indicadores (artículo 3). Estos indicadores describen tanto valores mínimos como máximos de los equilibrios macroeconómicos internos y externos y tienen como fin poner en marcha el procedimiento de desequilibrios excesivos (EIP). Entre estos indicadores se encuentran los costes laborales unitarios pese a que son, fundamentalmente, resultado de los convenios colectivos autónomos entre los interlocutores sociales y no un asunto de la política económica del gobierno.

3.10 El Comité, por tanto, considera que los interlocutores sociales deberían formar parte esencial de la ejecución del Reglamento, tanto a nivel de la zona del euro como al nacional. El Comité subraya que, cualquiera que sea la forma de institucionalización que adopte la participación de los interlocutores sociales en la puesta en práctica, no debe ponerse en duda la autonomía de los agentes sociales y que deben respetarse plenamente los Convenios 87 y 89 de la OIT. Además, el cumplimiento de los objetivos generales de la Unión Europea, en concreto el progreso social y la armonización ascendente de la política social de la UE deben ser parte esencial de este proceso, y es preciso tener en cuenta los derechos sociales fundamentales que se derivan de la Carta de los Derechos Fundamentales (artículo 52, apartado 1).

3.11 En épocas de dificultades y transformaciones económicas y sociales resulta importante integrar a las organizaciones

sociales en los procesos, así como en la ejecución de las medidas de gobernanza y consolidación. Realizan valiosas aportaciones a la formación, la prevención, el empleo y la paz social, que está basada en el respeto a la dignidad humana y la solidaridad social.

4. Consecuencias sociales de las medidas en los Estados miembros

4.1 El CESE está muy preocupado por las consecuencias sociales de esta crisis, que se manifiestan claramente en la mayoría de los Estados miembros, y recomienda aplicar las reformas estructurales con respeto al crecimiento y al empleo. El aseguramiento y la promoción de los derechos de los trabajadores y los derechos sociales fundamentales tiene un efecto positivo para la productividad económica global. Por principio resulta necesario asegurar que quede a salvo la capacidad de actuación de los gobiernos mediante unos ingresos fiscales suficientes y hay que combatir explícitamente el fraude fiscal.

4.1.1 El CESE toma nota con preocupación de las crecientes divergencias nacionales y regionales. Amenazan de forma explícita el proceso de unificación, ya que por primera vez está disminuyendo notablemente la cohesión económica y social en el seno de la Unión actual. En el pasado, las divergencias sociales y económicas solamente se han agudizado de manera transitoria en el contexto del ingreso de nuevos Estados miembros.

4.2 El Comité de Protección Social llega a la conclusión en su informe «The social impact of the crisis» de que la situación social de amplios segmentos de la población, en especial los jóvenes, los trabajadores temporales y los inmigrantes, ha empeorado notablemente y que los parados en todos los Estados miembros constituyen uno de los grupos amenazados en mayor medida por la pobreza⁽⁹⁾. La consecuencia son las revueltas y las protestas sociales en países como Grecia, España y otros muchos Estados miembros.

4.3 La última encuesta de Eurostat en 2011 revela que los ciudadanos de la UE están preocupados y denuncian una pobreza creciente:

Una amplia y creciente mayoría de europeos opina que la pobreza va en aumento. Cuando se les pregunta si la pobreza ha aumentado o disminuido a lo largo de los últimos tres años, el 87 % de todos los europeos afirma que se ha incrementado. La creencia de que la pobreza ha aumentado durante los últimos tres años está mucho más arraigada que en otoño de 2010. Solo el 22 % de los europeos cree que se está haciendo lo suficiente para resolver la cuestión de la pobreza⁽¹⁰⁾.

4.4 El CESE declara su honda preocupación por que las consecuencias sociales de la gestión de la crisis dividan aún más a Europa y, por tanto, menoscaben el apoyo de las personas. Europa, sin embargo, debe recuperar la confianza de los ciudadanos.

⁽⁸⁾ Carta de 4 de noviembre de 2011, dirigida a Jan Vincent-Rotowski; asunto: Tratamiento de los déficits y los excedentes por cuenta corriente en el EIP

⁽⁹⁾ Véase la Actualización para 2010 de la evaluación conjunta entre el Comité de Protección Social y la Comisión Europea sobre el impacto social de la crisis económica y las respuestas políticas, de 26 de noviembre de 2010 (16905/10, SOC 793, ECOFIN 786), p. 2.

⁽¹⁰⁾ Eurobarómetro especial 377.

4.5 El CESE considera que es necesario hacer todo lo posible para que las medidas de ahorro no incrementen el riesgo de pobreza. Hay que realizar una evaluación de impacto social eficaz, en la que se analice cómo se pueden mantener, en las nuevas circunstancias, los objetivos de brindar al menos a 20 millones de personas durante los próximos diez años una salida de la pobreza y la exclusión social, y qué medidas se precisan para ello. El reverso de la creciente pobreza son unos patrimonios y beneficios en aumento, favorecidos en algunos Estados miembros por estrategias fiscales y presupuestarias inadecuadas. La arquitectura de la gobernanza económica de Europa y la realización del Semestre Europeo no deben traducirse en que no pueda alcanzarse el objetivo de la reducción de la pobreza en el contexto de la estrategia global Europa 2020.

5. Necesidad de amplias evaluaciones de impacto social

5.1 El CESE ha señalado en 2011 que la cláusula social horizontal (artículo 9 del TFUE) constituye una innovación importante y que obliga a la Unión a la hora de ejecutar su política ⁽¹¹⁾.

5.2 El CESE ya ha señalado a este respecto que es necesario aplicar la cláusula social horizontal en los grandes entornos y la estructura general de la nueva gobernanza social y económica a escala de la UE dentro de la estrategia Europa 2020, acordada por el Consejo Europeo en 2010 ⁽¹²⁾. Esto incluye tanto el Semestre Europeo y el denominado *six pack* como el Pacto Euro Plus y los mecanismos de rescate.

5.3 El CESE subraya que las medidas contra la crisis no deben conducir en ningún caso a que se violen los derechos garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales. Por otra parte, sería preciso determinar qué medidas pueden adoptarse en el plazo de un año para garantizar la preservación de los derechos ⁽¹³⁾.

5.4 El Comité de Protección Social y la Comisión Europea han criticado al unísono que, hasta el momento, solamente pocos Estados miembros hayan realizado estimaciones de las consecuencias sociales de las medidas de consolidación presupuestaria ⁽¹⁴⁾.

5.5 El CESE hace hincapié en que resultan imprescindibles las evaluaciones de las consecuencias sociales de los nuevos reglamentos para la gobernanza económica. La UE se ha comprometido a promover la inclusión social, y no sólo ha ligado este compromiso con objetivos cuantitativos, sino que también lo ha consagrado cualitativamente en el Tratado mediante derechos sociales fundamentales. Esto afecta de manera inmediata a la calidad de vida de las personas y debe contemplarse y reflejarse, tanto en el aspecto cuantitativo como cualitativo, en las evaluaciones de impacto. Con respecto a las propuestas legislativas solo ha habido pocas evaluaciones de impacto, en las que las

consecuencias sociales a menudo solamente desempeñaban un papel limitado, y en la que a menudo no se han tenido en cuenta los resultados ⁽¹⁵⁾.

6. Europa necesita un paquete de inversión social

6.1 En vista de los ataques directos e indirectos, cuyo alcance no se conoce por el momento, dirigidos contra los derechos, las estructuras y las conquistas sociales, se hace necesario un planteamiento amplio en el que –sobre la base de evaluaciones de impacto social exhaustivas e independientes– se vinculen entre sí los siguientes elementos:

6.1.1 Participación puntual y amplia de los interlocutores sociales en todas las medidas

6.1.1.1 Todas las medidas adoptadas hasta ahora y las previstas para el futuro solamente deben aplicarse previa participación plena de los interlocutores sociales. Es algo que no solo se desprende del artículo 152 del TFUE. Resulta aplicable en especial para los requerimientos de ahorro, declarados puramente de carácter económico o presupuestario pero que apuntan a empeoramientos en el ámbito social. Como ejemplo de la necesidad de participación de los interlocutores sociales cabe señalar la creación de un grupo de trabajo de la UE para Grecia. Además, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales deben participar oportuna y ampliamente en todas las medidas.

6.1.2 «Pacto de inversión social»

6.1.2.1 El CESE opina fundamentalmente que de una crisis de esta naturaleza –como la existente en Grecia y en otros Estados miembros– no se puede salir mediante el ahorro, sino solamente a través del crecimiento. Por tal motivo, en el marco de la Gobernanza Económica Europea, el CESE propone inversiones sostenibles en capacitaciones, infraestructuras y productos y promover inversiones en la economía social, las empresas sociales ⁽¹⁶⁾ y los servicios sociales.

6.1.2.2 Estas deberán llevarse a cabo mediante un pacto de inversión social. El CESE se suma por ello a la petición en tal sentido de Vandenbroucke, Hemerijk y Palier, que consideran que la tarea principal consiste en procurar, tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros, un apoyo recíproco de inversiones sociales a largo plazo y medidas de consolidación presupuestaria a corto plazo. Mediante los objetivos de la estrategia Europa 2020 puede crearse el marco necesario a tal fin. La condición previa para ello es la inclusión de un pacto de inversión social de la UE en la política presupuestaria orientada al crecimiento y los reglamentos financieros. Esto implica que la nueva supervisión macroeconómica y presupuestaria debe ir acompañada de un pacto de inversión social ⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo, la evaluación de EAPN 2011.

⁽¹⁶⁾ La empresa social es un elemento esencial del modelo social europeo. El CESE respalda el lanzamiento por la Comisión de un marco político y de un plan de acción para fomentar las empresas sociales en Europa y subraya la importancia de aplicarlos plenamente tanto a nivel de la UE como de los Estados miembros. Dictamen del CESE sobre «Espíritu empresarial social y las empresas sociales» DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽¹⁷⁾ Vandenbroucke, Frank, et al., The EU needs a social investment pact, OSE n° 5, 2011, p. 5.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Reforzar la cohesión y la coordinación de la UE en el ámbito social», DO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Estrategia para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales», DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.

⁽¹⁴⁾ Véase la nota n° 9.

6.1.2.3 El Comité contempla con gran preocupación las consecuencias sociales que se derivan del recorte de las pequeñas pensiones en el contexto de las medidas contra la crisis. Pide de nuevo que la Comisión emprenda los primeros pasos hacia una definición a escala de la UE de pensiones adecuadas⁽¹⁸⁾.

6.1.3 Habilitación de fuentes de ingresos para los presupuestos públicos

6.1.3.1 Los presupuestos públicos no podrán utilizarse para todo, desde los rescates bancarios y el aumento de los gastos sociales, pasando por inversiones innovadoras, hasta el fomento de las empresas. La habilitación de nuevas fuentes de ingresos para el Estado es algo inexorable. Ahora bien, esto debe ir acompañado de un aumento de la eficiencia y de la adecuación de los gastos públicos. El CESE opina que se precisa un fortalecimiento de la base de recaudación impositiva de los Estados miembros, entre otros mediante la subida de los impuestos sobre las transacciones financieras, a través del cierre de los paraísos fiscales, poniendo término a la carrera por la reducción de los impuestos, así como de medidas contra el fraude fiscal. Al mismo tiempo deberá prestarse mucha más atención a la calidad de las inversiones si todos los Estados miembros se comprometen con la inversión social y consolidan sus presupuestos gracias al crecimiento y las reformas. Además, resulta sin duda conveniente una revisión general de los sistemas fiscales, en la que habrán de tenerse en cuenta cuestiones relativas a las aportaciones de diferentes tipos de ingresos y patrimonios⁽¹⁹⁾.

6.1.4 Un «Plan de rescate social» mediante un «ajuste social» equivalente (social governance)

6.1.4.1 Sin un «plan de rescate social» (Jean-Claude Juncker), la arquitectura de la UE está incompleta y la rueda de Europa gira hacia el pasado. Europa quedaría reducida a una mera unión económica y presupuestaria, muy alejada de las aspiraciones de una economía de mercado social. El CESE advierte expresamente sobre ello.

6.1.4.2 El CESE aboga por una actuación estatal responsable en el ámbito económico y social (*economic and social governance*). La consolidación a corto plazo debe estar vinculada mucho más

firmemente a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, a fin de alcanzar el crecimiento inteligente, la cohesión social y la inclusión social.

6.1.4.3 La UE debe seguir garantizando que en todas las medidas económicas y presupuestarias se sigan respetando mayoritariamente los objetivos del derecho primario, así como los derechos fundamentales sociales, incluido en especial el derecho a la negociación colectiva y la huelga, y no sufran ningún menoscabo las conquistas sociales.

6.1.5 Convocatoria de una convención para un planteamiento enfocado al progreso social con motivo de las modificaciones pendientes del tratado

6.1.5.1 El CESE pide expresamente la convocatoria de una convención. A la vista de las profundas modificaciones incorporadas ahora al orden del día resulta necesario tanto un debate amplio como la legitimación democrática. Al igual que en la última convención, deberán participar tanto los parlamentos nacionales como el PE, los interlocutores sociales y el CESE. Con vistas al informe intermedio y a la hoja de ruta debe garantizarse que estas modificaciones del Tratado reciban un apoyo social equivalente y que el resultado se incluya en el informe previsto para marzo sobre el tipo de ejecución de las medidas acordadas.

6.1.6 Aseguramiento y fomento de la autonomía salarial de los interlocutores sociales en los convenios colectivos

6.1.6.1 El CESE reafirma su postura de que las obligaciones de la Carta de los Derechos Fundamentales rigen para todas las instituciones y organismos de la UE, por lo que cualquier injerencia en la autonomía salarial de las negociaciones colectivas resulta absolutamente inaceptable, y exige a la Comisión de la UE que actúe inmediately en contra de ella. En ningún caso podrá formular recomendaciones a los Estados miembros que supongan una infracción de la Carta de los Derechos Fundamentales. Por el contrario: se le insta a hacer cuanto sea posible no sólo para conservar, sino para fomentar los derechos. La crisis constituye una prueba del nivel de arraigo de la cultura de los derechos fundamentales en Europa⁽²⁰⁾.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ Dictamen del CESE «Libro Verde — En pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros», DO C 84 de 17.3.2011, p. 38.

⁽¹⁹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Resultados de la Cumbre sobre el Empleo», apartado 3.4.2, DO C 306 de 16.12.2009, p. 70.

⁽²⁰⁾ Véase la nota 13.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La economía social en América Latina»

(2012/C 143/06)

Ponente: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

El 18 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«La economía social en América Latina».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 24 de enero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 141 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen tiene como objeto una aproximación a la economía social (ES) de América Latina (AL) en cuanto sector organizado de la sociedad civil que por lo general ha quedado excluido de las actividades de cooperación de la Unión Europea (UE). Este acercamiento se realiza respetando la diversidad latinoamericana y reconociendo las diferencias entre ambas regiones. Por ello, y con independencia de otras posibles terminologías, se asume como más adecuado a los efectos del presente texto la utilización del término de «economía social y solidaria» (ESS).

1.2 La ONU, en su Resolución 47/90, declaró el primer sábado de julio de cada año como Día Internacional de las Cooperativas y en su Resolución 64/136 ha declarado 2012 Año Internacional de las Cooperativas. La OIT ha reconocido en distintas ocasiones (especialmente en su Resolución 193) los aspectos positivos del cooperativismo y la ESS. El FMI y el Banco Mundial también han manifestado su interés por este sector. La UE, a su vez, se ha pronunciado en repetidas ocasiones reconociendo la importancia del cooperativismo y la ES. A su vez el BEI participa en proyectos con empresas de la ESS latinoamericanas. Por su parte el Mercosur y otras instituciones latinoamericanas lo han hecho en parecidos términos. El presente dictamen coincide con ellos.

1.3 Este dictamen pretende también sentar las bases de los trabajos del CESE con vistas a la preparación del 7º Encuentro entre organizaciones de la sociedad civil de la UE y AL que se celebrará en 2012 en Santiago de Chile. Se propone invitar, tanto a los trabajos preparatorios como al Encuentro, a representantes de la ESS de AL y la UE para estudiar los contenidos del presente dictamen a través de un diálogo constructivo. También se propone que el 7º Encuentro se pronuncie sobre los resultados de tal diálogo. El CESE constata que la ESS resuelve en AL graves situaciones de falta de equidad social y económica y de vulneración de derechos fundamentales. Es una herramienta clave en la lucha a favor del trabajo decente y la superación de la informalidad socioeconómica, resultando esencial en los procesos de desarrollo local y cohesión social. La ESS alienta la pluralidad y la democracia económica. Por ello, se

considera prioritario fomentar todas estas capacidades y efectos, contribuyendo a un cambio necesario de modelo productivo.

1.4 Se consideran muy útiles la coexistencia y cooperación entre las distintas tendencias de la ESS de AL. Por un lado, fomentando que la ESS de más intenso carácter empresarial incida en objetivos basados en los principios de la solidaridad y no priorice el aumento de beneficios, participando más en la consecución del bienestar general. Por otro, que la ESS con mayor componente de transformación sociopolítica asuma que las empresas deben ser eficientes y obtener beneficios, creando redes que les permitan sostenerse en el mercado. Por ello, la ESS no debe instalarse en la economía de la pobreza, sino del cambio de tendencias, asociando desarrollo, eficiencia económica y justicia social para erradicar asimetrías de todo tipo.

1.5 La ESS en AL padece problemas esenciales que dificultan su desarrollo: la falta de visibilidad social e institucional es uno de los más graves. A ello contribuye la ausencia de rigurosos procesos de medición y cuantificación, lo que impide comprobar sus dimensiones y sus importantes efectos sociales. Es urgente una acción más relevante en la elaboración de estadísticas homologadas internacionalmente en los países de América Latina, implicando la colaboración de organismos internacionales como CEPAL, ACI-Américas, Fundibes, Cicopa o Ciriec. La falta de presencia institucional de sus organizaciones representativas supone también un grave problema que debe resolverse mediante su reconocimiento por la Administración Pública y demás agentes sociales como interlocutor en el seno de las instituciones consultivas sobre las políticas sociales y económicas. Los Consejos Económicos y Sociales y otros organismos de participación social son una buena herramienta para la participación también de las organizaciones de la ESS.

1.6 Salvando excepciones destacables, la ausencia de políticas públicas integrales y participativas con respecto a la ESS supone un gran obstáculo para su consolidación y evolución. Es imprescindible superar las propuestas sustentadas en meras ayudas económicas directas sin contrapartidas, promoviendo acciones destinadas a resolver el problema de sus fuentes de financiación. Deben abordarse políticas estructurales de interés general que

incluyan decisiones en materia de legislación, así como el desarrollo de la educación en innovación y de la capacitación profesional, también en el ámbito universitario. Debe potenciarse la presencia de la ESS en el desarrollo de la protección social mediante los sistemas de salud gestionados con los usuarios. Deben consolidarse auténticas políticas de Estado con vocación de continuidad más allá de los sucesivos cambios gubernamentales.

1.7 Los sindicatos y otros actores sociales, incluida la ESS, pueden, en cooperación, desempeñar un rol fundamental en el desarrollo de mecanismos institucionales para combatir los casos de irregularidad y fraude, derivados de la economía informal y de la aparición de falsos trabajadores autónomos. También para garantizar el trabajo decente y unos servicios públicos universales y de calidad, así como para impulsar actividades de «capacitación».

1.8 Las reflexiones y propuestas señaladas en este dictamen son las que debería asumir una política de cooperación internacional de la UE hacia AL en materia de ESS. Deben abordarse proyectos de cooperación destinados a instaurar emprendimientos solventes de la ESS como agentes de cohesión social, desarrollo local, pluralidad, democracia económica y formalización masiva de la economía y el trabajo. Debe considerarse la ESS como prioritaria en la cooperación de la UE con el objetivo de favorecer la consolidación de redes que sirvan de agentes en la ejecución de las políticas de cooperación económica y codesarrollo. Los proyectos de cooperación en materia de ESS deben favorecer la coordinación de sus agentes y redes, evitando atomizaciones y duplicidades: es fundamental conseguir acciones más internacionalizadoras y estratégicas.

1.9 De otro lado, es necesario, en estos momentos de crisis global, fortalecer las relaciones empresariales y comerciales entre la ESS de la UE y de AL. Las experiencias de buenas prácticas de la ESS de AL pueden servir de ejemplos a seguir. Se destaca la necesidad de que los acuerdos comerciales que se firmen con los países de AL fomenten el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y microempresa y, en concreto, de la ESS.

2. La economía social en América Latina

2.1 Dualidad del concepto

2.1.1 La aproximación de este dictamen a la ESS de AL parte de dos premisas ineludibles: por un lado, la constatación de las diferencias existentes entre las realidades sociales de la UE y de AL. Por otro, que AL no es homogénea. En ese sentido, el punto de partida de este análisis se sitúa en el máximo respeto a esa diversidad. También en el propósito de encontrar las coincidencias que permitan la cooperación en términos de igualdad y teniendo en cuenta las transformaciones que se están produciendo en ambas regiones. ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Documento COM(2009)/647 sobre la Estrategia «UE 2020». DO C 347, 18.12.2010, p. 48–54 «Aspectos socioeconómicos en las relaciones UE-América Latina».

2.1.2 En AL mayoritariamente son dos los términos que se emplean: «economía social» y «economía solidaria». Este último más generalizadamente, existiendo posiciones conceptuales confrontadas sobre lo que ello significa (el concepto de «economía popular», por ejemplo). El término ES se ha consolidado en Europa y se corresponde con un concepto con matices indiscutiblemente empresariales que se asienta en el sistema como una forma alternativa y distinta de hacer las cosas y que no identifica el «ánimo de lucro» como problema en sí mismo. Sobre este punto la cuestión crucial es el modo de repartir el excedente obtenido ya que las actividades empresariales de la ES han de ser competitivas y producir beneficios. En la UE el término ES y su concepto han conseguido un amplio consenso ⁽²⁾. En AL hay diversidad de criterios.

2.1.3 En los últimos años, sobre todo como consecuencia de los cambios políticos y económicos operados en AL, es habitual la utilización del término «economía social y solidaria» (ESS) para referirse a este sector ⁽³⁾. Así lo proponemos como referencia en relación a AL.

2.1.4 Como primera aproximación podemos señalar que es común a toda la ESS su composición por entidades de naturaleza privada, constituidas para satisfacer necesidades personales y sociales y no para retribuir a inversores de capital. La situación de la ESS en AL es distinta en unos y otros países, si bien es cierto que algunos de los modelos están plenamente identificados en todos. Quizá partiendo de esas figuras comunes pueda articularse una interpretación del concepto más coincidente. La ESS en AL está básicamente constituida por: cooperativas, mutuas, fundaciones, asociaciones, sociedades de trabajo asociado, organizaciones de solidaridad social, agrupaciones de carácter civil y microempresas de diverso tipo. Estas empresas y entidades se sustentan en la solidaridad y la responsabilidad social. La mayoría de ellas operan en el mercado, pero a veces crean mercados especiales (comercio justo), donde se aplican principios diferentes al de la competencia.

2.1.5 Las organizaciones y empresas de ESS tienen rasgos distintos de las públicas y privadas de capital, pero también producen bienes y servicios. Por ello, las empresas de ESS no son exclusiva o prioritariamente entidades de caridad, ni carecen de algún tipo de ánimo de lucro: las ganancias son necesarias. El tema central es la forma de distribuir los beneficios de la actividad, que no se miden solo por la rentabilidad financiera y la generación de utilidades para sus miembros y para el entorno, sino también por el valor social que añaden.

⁽²⁾ Dictamen CESE INT/447, DO C 318, 23.12.2009, p. 22–28 sobre «Distintos tipos de empresa»; Informe «Toia» INI/2250/2008; Dictamen CESE sobre el «fomento de las cooperativas en Europa» (DO C 234 de 22.9.2005); Dictamen CESE sobre «Economía social y mercado único» (DO C 117 de 26.4.2000). En ese sentido, las recientes Leyes española y portuguesa de Economía Social de 2011, así como otras normas de Estados miembros que regulan entidades de ESS.

⁽³⁾ Así lo hace, por ejemplo, la OIT en el reciente Documento de Trabajo de 2010 elaborado por el Centro Internacional de Formación (CIF-OIT) sobre «Economía social y solidaria: construyendo un entendimiento común».

2.2 Dimensiones y medición

2.2.1 Uno de los grandes problemas que lastran el desarrollo de la ESS latinoamericana es la dificultad de sistematizar información sobre este sector, lo que consolida su invisibilidad social. Es preciso saber, no solo intuir, el impacto real de la ESS. Esta ausencia de mediciones hace muy difícil destacar su verdadera relevancia social y la diferencia comparativa con respecto a otros tipos de empresas en cuanto al impacto de sus acciones económicas, sociales y solidarias. Lo mismo se pide en Europa para este sector: reconocimiento estadístico, creación de registros públicos solventes y cuentas satélite para cada sector institucional y rama de actividad, para conseguir más visibilidad. ⁽⁴⁾

2.3 Organizaciones de ESS

2.3.1 Como ocurre en muchos países de la UE, también en AL es prioritario resolver la falta de una representación suficientemente consolidada, integrada y eficaz de la ESS. Aunque mucho se ha avanzado en los últimos años es necesario que las estructuras representativas de las distintas familias de la ESS se integren atendiendo a criterios de composición piramidal, de abajo arriba, sectorial y territorial, pero evitando la atomización, la competencia entre ellas y el corporativismo. La cercanía de estas organizaciones a los poderes locales y regionales facilita su consideración como polos de utilidad social, de innovación y con capacidad de respuesta a los problemas socioeconómicos más importantes.

2.3.2 Cuando las organizaciones de ESS ⁽⁵⁾ consiguen posiciones de reconocimiento que les otorgan una real capacidad de interlocución y negociación consolidan espacios de influencia para conseguir sinergias en materia de capacitación, eficiencia empresarial, responsabilidad social empresarial, nuevos modelos de gestión, lucha contra las malas prácticas y, en definitiva, mayor efecto en el sistema económico.

⁽⁴⁾ En América Latina no existen estadísticas certeras, pero de los estudios desarrollados por Fundibes a fecha de 2009 puede hablarse de manera aproximada y provisional de la existencia de más de 700 000 organizaciones de la ESS, cerca de 14 millones de asociados. Además la amplitud del sector informal de la economía de toda la región dificulta sobremanera una exacta, o aproximada, cuantificación general. Por su parte, la ACI considera que Latinoamérica es la región de «más rápido crecimiento» en términos de nuevas cooperativas y miembros (2009). El Inacoop de Uruguay señala algunas cifras para 2008: 1 164 cooperativas, 907 698 socios activos, con una producción anual de 1 708 millones de dólares (3,2 % de la producción total), 27 449 trabajadores. Referido siempre a 2008: Argentina: 12 760 cooperativas y 9 392 713 personas vinculadas; mutuas 4 166 y 4 997 067 personas vinculadas; trabajadores 289 460 (fuente: INAES). Chile: 1 152 cooperativas y 1 178 688 personas vinculadas; mutuas: 536 (fuente: Fundibes). Colombia: 8 533 cooperativas y 139 703 personas vinculadas; mutuas: 273 y 4 758 personas vinculadas (fuente: Confecoop). Guatemala: 841 cooperativas y 1 225 359 personas vinculadas (varias fuentes). Paraguay: 453 cooperativas y 1 110 000 personas vinculadas (fuente: Fundibes). Para Brasil véase nota 9. También hay estudios que señalan la fortaleza de la ESS frente a la crisis. Pero todos estos datos y valoraciones son más intuitivos y aproximativos que verificables.

⁽⁵⁾ Ejemplos de entidades representativas: Confecoop (Colombia), Conacoop (Costa Rica), Confecoop (Guatemala), Conpacoop (Paraguay), Confederación Hondureña de Cooperativas, OCB (Brasil), Conacoop (República Dominicana), Cudecoop (Uruguay), Consejo Mexicano de Empresas de la Economía Solidaria y Cosucoop (México). A nivel internacional: ACI-América, Cicopa y otros.

2.4 Políticas públicas

2.4.1 Una de las tareas pendientes de resolver por la ESS se centra en el modo de conseguir acuerdos y alianzas con los poderes públicos desde posiciones de respeto mutuo e independencia. Las políticas públicas son pues una de las preocupaciones y objetivos prioritarios de la ESS en AL. Las políticas que se fundamentan prioritariamente en ayudas económicas directas sin contrapartidas son fuentes que no se controlan y resultan imprevisibles, al tiempo que pueden convertirse en una herramienta de presión y manipulación. Las políticas estrictamente paliativas o asistencialistas favorecen las malas prácticas.

2.4.2 Falta promover políticas integrales y participativas coincidentes con los propósitos esenciales de la ESS y de los gobiernos interesados en la capacidad de la ESS para movilizar recursos de la comunidad y dentro del mercado para lograr beneficios generales con soluciones innovadoras a problemas complejos. Existen indiscutibles afinidades con respecto a objetivos sociales entre la AP y las organizaciones de la ESS para atender las necesidades perentorias de las personas ⁽⁶⁾.

2.4.3 Para la ESS el acceso a la financiación es un problema endémico que frena radicalmente su desarrollo. La ESS se nutre primariamente de las aportaciones de sus socios y promotores, no del capital especulador de terceros. Al mismo tiempo, generaliza prácticas que benefician al interés general. Generalmente la acción pública es escasa e insuficiente en lo que se refiere a la consecución de vías de financiación regulares mediante reformas legales y medidas macroeconómicas adecuadas para la ESS. Falta políticas de Estado que incluyan a la ESS en la planificación general de la economía, políticas de financiación de la industria para aportación de nuevo capital, con potenciación de los fondos de capital-riesgo, una financiación de la participación económica de los trabajadores y socios y un respaldo a la formación de grupos empresariales y en fomento de la participación de la ESS en la contratación pública. Es urgente una reformulación de las medidas que ponen trabas injustificadas al desarrollo de entidades financieras propias de la ESS, como la banca ética y la microfinanciación.

2.4.4 La mayoría de los Estados carecen de líneas de acción política claras que diseñen programas coordinados en sus distintos niveles, competencias y estructuras administrativas y en las que la ESS encuentre un sitio institucionalizado y con tratamiento intersectorial. No hay agilidad suficiente en los trámites administrativos, ni una eficaz armonización estatal y supranacional sobre las grandes líneas de fomento y apoyo de la ESS. Se echan en falta políticas públicas destinadas a evitar la destrucción de pequeñas empresas sociales y tejido productivo local y solidario, así como políticas de formación laboral y de gestión

⁽⁶⁾ Instituciones públicas para la ESS: Infocoop (Costa Rica), Dansocial (Colombia), Inacoop (Paraguay), INAES (Argentina), Senaes (Brasil), Inacoop (Uruguay) o Insafocoop (El Salvador).

de empresas especialmente en el ámbito municipal ⁽⁷⁾ y políticas de adecuación de los marcos normativos de las distintas figuras de la ESS. Especial referencia ha de hacerse a la necesidad de implementar políticas públicas de educación (Recomendación 193 OIT-2002) hacia la ESS. La AP, incluida la universidad, y la ESS no han desarrollado suficientes esfuerzos para trabajar en común.

2.5 Desarrollo económico en AL y papel de la ESS

2.5.1 Desarrollo y crecimiento económico con equidad

2.5.1.1 AL atraviesa una evolución macroeconómica favorable en términos de crecimiento convencional, aunque con diferencias según los países. Pero se arrastran lastres que hacen que este crecimiento se mantenga sobre realidades sociales de máxima desigualdad, con paro masivo y estancado en determinados sectores sociales, precariedad laboral generalizada, bolsas de exclusión social y de pobreza. Sin embargo, la revalorización de un «Estado proactivo» consciente de la dualidad social insostenible parece alentar un crecimiento con mayor equidad ⁽⁸⁾ y respeto ecológico.

2.5.1.2 La contribución de una ESS consolidada en AL a la gestión del desarrollo se centra en resolver graves situaciones de pobreza, desigualdad, exclusión, informalidad, explotación humana, falta de cohesión social y deslocalización empresarial y, en fin, generar una distribución más igualitaria de la renta y la riqueza contribuyendo a un cambio necesario de modelo productivo. En esa línea se sitúa la ESS que genera oferta de servicios de bienestar social y que, en relación con otros sectores, ofrece ventajas comparativas de eficiencia en la asignación y producción de bienes y servicios sociales preferentes. Su facilidad para atender a amplios sectores de la población y en territorios normalmente alejados de los centros de poder y económicos la hacen idónea en la tarea de conseguir un desarrollo más equitativo.

2.5.2 Economía informal y derechos sociales

2.5.2.1 La economía informal es un fenómeno masivo en AL que también se da en algunas zonas de la UE (economía sumergida) y que se caracteriza por el desarrollo de actividades laborales o económicas con ausencia, total o parcial, de cober-

turas sociales y de respeto a la legislación aplicable. El desempleo, el subempleo y la mala calidad de las condiciones de trabajo, contravienen las posiciones de la OIT sobre el trabajo decente ⁽⁹⁾. Es este un problema agudo. Se ha detectado una vinculación directa entre empleo informal o subempleo con los índices de pobreza, siendo endémico con las mujeres, los jóvenes, los indígenas o las personas de origen africano y las personas con discapacidad, tanto en informalidad laboral como de igualdad salarial y de trato. Por el contrario, junto con otros actores, la ESS es una herramienta eficaz de lucha contra la informalidad, dado que incorpora emprendimientos y personas a la legalidad y las coberturas sociales. Además, sirve para evitar la aparición de prácticas tendentes a consolidar una interesada externalización de los servicios públicos que carecen de garantías en las prestaciones, con falta de calidad y mermando la protección social de los beneficiarios. Los sindicatos y otros actores sociales, incluida la ESS, pueden, en cooperación, desempeñar un papel fundamental en el desarrollo de mecanismos institucionales para combatir los casos de irregularidad y fraude, derivados de la economía informal y de la aparición de falsos trabajadores autónomos. También para garantizar el trabajo decente y unos servicios públicos universales y de calidad, así como para impulsar actividades de «capacitación».

2.5.2.2 La OIT reconoce el papel de la ESS pues los valores y principios en que se basan sus empresas incluyen el respeto por los principios y derechos fundamentales en el trabajo ⁽¹⁰⁾. En ese sentido, ha demostrado su habilidad para ampliar los servicios de protección social a las personas y consumidores que no están cubiertos por sistemas fiscales de seguridad social, para facilitar la corrección de los desequilibrios del mercado de trabajo y asegurar tratamientos igualitarios.

2.5.2.3 Hay muchos grupos informales de autoempleados de la ESS que carecen de posibilidades de formación laboral, financiación y reconocimiento oficial. La existencia de vínculos de reciprocidad y confianza entre pequeños productores o artesanos podrían articular procesos de formalización mediante emprendimientos de ESS ya que, por ejemplo, los productores no asociados prácticamente no tienen medios de acceso al mercado formal. Debe potenciarse la presencia de la ESS en el desarrollo de la protección social mediante los sistemas de salud gestionados con los usuarios. Es primordial erradicar la informalidad que pueda existir dentro de la propia ESS.

⁽⁷⁾ En línea con lo señalado para las PYME en el Dictamen CESE REX/180 (15.2.2006), DO C 88, 11.4.2006, p. 85–93 sobre «Las relaciones UE-México».

⁽⁸⁾ Según datos de la CEPAL más de la mitad de la población (350 millones de personas) se hayan por debajo del umbral de pobreza y 22 millones de niños han de trabajar para sobrevivir. Debe resaltarse como ejemplares las medidas adoptadas en la última década por los gobiernos de Brasil consiguiendo que millones de personas superen situaciones de máxima indigencia. La ESS de aquel país ha colaborado a estos logros a través del SENAE y la estrategia de su responsable Prof. Paul Singer. Según recientes palabras suyas, «La ESS precisa más dinero, más mercado y más conocimiento».

⁽⁹⁾ Según el Mapa de la Economía Solidaria de Brasil existen en ese país 22 000 empresas, de las cuales un tercio serían informales (www.fbes.org.br). Véase también el Dictamen CESE REX/232, DO C 256, 27.10.2007, p. 138–143 sobre «Las relaciones UE-América Central», el Dictamen CESE SOC/250, DO C 93, 27.4.2007, p. 38–41 sobre «Promover un trabajo digno para todos» y el Documento de trabajo de 12.10.2009 sobre «Estrategias para el mantenimiento y creación de empleo, en particular para las mujeres y los jóvenes» de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana.

⁽¹⁰⁾ Documento de Trabajo 2011 «Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente» en <http://socialeconomy.itcilo.org/en/2011-readers>. También como referencia para el punto 3.2 de este dictamen.

2.5.3 Desarrollo local y cohesión social

2.5.3.1 La importancia, como meta, de establecer parámetros mínimos de cohesión social es considerada esencial para cualquier planteamiento de desarrollo⁽¹¹⁾. Los gobiernos locales están dándose cuenta de la importancia de apoyar a los emprendedores de la ESS para revitalizar las comunidades rurales y urbanas. Estas empresas crean empleos locales y sus excedentes circulan a nivel local promoviendo una acumulación destinada a la reinversión en el mismo territorio. Así se aseguran procesos de cohesión social primarios con el control local de las inversiones, productos y servicios, y la circulación de los excedentes para ser movilizados dentro de la economía local y regional generando estabilización económica.

2.5.3.2 La ESS muestra su capacidad para crear y extender cultura emprendedora y tejido empresarial y conectar la actividad económica con las necesidades productivas locales. La ESS activa procesos de desarrollo endógeno en zonas rurales, de reactivación de áreas industriales en declive y de revitalización de espacios urbanos degradados, aliviando con ello importantes desequilibrios territoriales sin mantener un único patrón de desarrollo local, sino permitiendo la coexistencia de modos distintos según las necesidades sociales y económicas de los territorios.

2.5.3.3 La ESS facilita la autonomía territorial al dar especial relevancia a la sociedad civil para determinar el modelo de desarrollo de la zona y de controlar la evolución de los procesos de crecimiento y cambio estructural. El cooperativismo agrario es pieza esencial en estos procesos. Las políticas de cohesión social deben concentrarse en lo local (rural y urbano) para garantizar servicios sociales básicos, infraestructuras y educación. La ESS es imprescindible en esta tarea.

2.5.4 Pluralidad y democracia económica

2.5.4.1 La EES no se configura como un sector marginal, sino como un elemento institucional del sistema económico, coexistiendo con el sector público y el privado de capital. Con ello, instaura una pluralidad económica que permite contrapesos frente a las otras dos. La ESS contribuye al desarrollo sostenible, fomenta el tejido asociativo y procura la igualdad de oportunidades a través de sus sistemas de promoción educativa. Resulta esencial para la consecución de la estabilidad social, la sostenibilidad del crecimiento económico, la redistribución de la renta y la activación de alternativas económicas.

⁽¹¹⁾ Entre otros muchos documentos: CESE: 6º Encuentro de la sociedad civil organizada UE-AL de 2010. Documentos de trabajo de la CEPAL para la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Santiago de Chile de 2007. CESE REX/257, DO C 100, 30.4.2009, p. 93-99 sobre «Las relaciones UE-Brasil». CESE REX/232, DO C 256, 27.10.2007, p. 138-143 sobre «Las relaciones UE-América Central». CESE: Acuerdo de Asociación UE-América Latina Central. Cumbre de Guadalajara UE-AL. CESE: 4º Encuentro de la sociedad civil organizada UE-AL y Caribe de 2006. CESE REX/210; DO C 309, 16.12.2006, p. 81-90 sobre las «Relaciones UE-Comunidad Andina». CESE REX/180, DO C 88, 11.4.2006, p. 85-93 sobre «Las relaciones UE-México». CESE REX/135; DO C 110, 30.04.2004 p. 40-54 sobre el «Acuerdo de Libre Comercio de las Américas». CESE REX/13 (DO C 169 de 16.6.1999). Con especial relevancia CESE REX/152, DO C 110, 30.4.2004, p. 55-71 sobre «La cohesión social en América Latina y el Caribe».

2.5.4.2 El funcionamiento de la ESS sobre la base del principio democrático y de la participación de las personas en la toma de decisiones de sus procesos económicos supone una escuela permanente de democracia y ciudadanía. Es constructora de tejido social y su potencial para participar con éxito en la resolución de conflictos y a favor de la paz y la justicia social la convierten en pieza insustituible del sistema económico y social en AL. Hace falta fomentar estas capacidades.

3. Cooperación internacional en materia de ESS

3.1 Necesidad de la cooperación

3.1.1 La ESS participa de principios y prácticas que son coincidentes tanto en la UE como en AL, estos puntos comunes pueden favorecer la cooperación entre ambas regiones, tanto a favor del desarrollo sostenible como en los intercambios comerciales y empresariales.

3.1.2 Reiterando lo manifestado en otras ocasiones por este el CESE, se destaca la necesidad de que los acuerdos comerciales que se firmen con países de AL fomenten el desarrollo de la pequeña y mediana empresa y microempresa y, en concreto, de la ESS⁽¹²⁾.

3.2 Redes

3.2.1 Las redes constituidas por entidades representativas de la ESS, empresas sociales y centros de información, cuantificación e innovación y de formación universitaria pueden construir plataformas que trabajen por la superación de los grandes déficits señalados. La UE puede ser especialmente útil en la consecución de estos propósitos, pero las medidas no deben destinarse exclusivamente a los países o zonas de rentas más bajas, sino también a los emergentes de renta media que precisan consolidar su cohesión social y su crecimiento con equidad. La existencia de una ESS soportada en redes solventes ayudaría a identificar las necesidades más perentorias y los proyectos más eficientes, haciendo que la cooperación internacional de la UE sea más selectiva. La acción de la UE articulando redes entre AL y otras regiones (África, Asia...) en vías de desarrollo con base en la ESS puede ser de la máxima trascendencia⁽¹³⁾.

3.3 Cooperación al desarrollo y codesarrollo en la ESS

3.3.1 La UE puede afrontar la cooperación a través de la implementación de **Planes Empresariales de la ESS para el Desarrollo Sostenible**⁽¹⁴⁾ en los que participen los gobiernos

⁽¹²⁾ CESE REX/277, DO C 347, 18.12.2010, p. 48-54 sobre «Promoción de los aspectos socioeconómicos en las relaciones UE-América Latina». Véanse también las posiciones adoptadas por el CESE sobre los distintos acuerdos comerciales con países de la zona.

⁽¹³⁾ En ese sentido, hay que ponderar el papel que China viene desempeñando a nivel global y su importancia en múltiples aspectos como actor de alianzas estratégicas. Existen importantes redes en AL como RED DEL SUR (Mercosur); Unisol (Brasil) o el Fondo FIDES (México).

⁽¹⁴⁾ La vinculación entre ESS y sostenibilidad ambiental es una de sus señas de identidad. En ese sentido: Capítulo 9 del documento citado en la nota 10 de este dictamen, en relación con los llamados «empleos verdes». También DO C 48, 15.2.2011, p. 14-20 y CESE DO C 48, 15.2.2011, p. 65-71.

comprometidos de AL y colaboren organizaciones de la ESS de ambos continentes, estableciendo programas de acompañamiento y asistencia técnica para los emprendedores en el marco de políticas activas de empleo. De ese modo, la presencia de la UE en AL será vista como algo más que un interés comercial.

4. 2012 como punto de inflexión: Año Internacional de las Cooperativas (ONU); 7º Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina

4.1 La ONU proclamó, mediante Resolución de su Asamblea General (64/136), **el 2012 como Año Internacional de las Cooperativas**. Entre las importantes declaraciones recogidas en

la Resolución y que destacan la contribución del cooperativismo al desarrollo económico y social en todo el mundo, la ONU alienta a su promoción activa de forma especial durante el año 2012. El presente dictamen apoya el contenido de tal Resolución en todos sus términos y coincide en sus propuestas.

4.2 A su vez, en el año 2012 se celebra el **7º Encuentro de la sociedad civil organizada Unión Europea-América Latina**. En el marco de dicho encuentro y en sus sesiones preparatorias se celebrarán reuniones de trabajo sobre los contenidos del presente dictamen con representantes de la ESS, AL y la UE, con el fin de consensuar recomendaciones para el documento final.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Agricultura y artesanía — Una combinación ganadora para las zonas rurales» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 143/07)

Ponente: **Adalbert KIENLE**

En el Pleno celebrado el 22 de septiembre de 2011 el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Agricultura y artesanía — Una combinación ganadora para las zonas rurales» (Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de enero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 184 votos a favor y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 Con el presente dictamen de iniciativa, el CESE quiere dar un impulso a la Comisión Europea, al Parlamento Europeo y al Consejo para la configuración de sus políticas, en particular en lo que se refiere al desarrollo del segundo pilar de la PAC y de los Fondos Estructurales para el período 2014-2020. El dictamen de iniciativa deberá contribuir a la aplicación de la Estrategia Europa 2020, manifestándose en propuestas específicas sobre la futura financiación con cargo al FEADER y los Fondos Estructurales, así como de otras políticas de la UE. Para las organizaciones de la sociedad civil en los sectores de la agricultura y la artesanía, el claro reconocimiento de la dimensión regional y de las cadenas de valor añadido regionales representa un apoyo importante de sus actividades. Al mismo tiempo, el CESE espera dar con su dictamen un impulso importante a los debates nacionales.

1.2 Ante las actuales propuestas legislativas de la Comisión Europea para el período de financiación 2014-2020 de 5 y 12 de octubre de 2011 sobre la financiación con cargo al FEADER y los Fondos Estructurales, el CESE formula las siguientes recomendaciones:

1.2.1 Deben ampliarse y cualificarse adecuadamente las mayores posibilidades propuestas en el marco del FEADER relativas al apoyo a la inversión para las pymes, con miras a la cooperación regional entre empresas del medio rural y, en particular, de la artesanía y la agricultura. Con este fin, también deberían iniciarse y apoyarse in situ redes regionales de comunicación y redes de patrocinio en favor de las empresas.

1.2.2 Las propuestas de la UE para las iniciativas locales financiadas por el FEADER y los Fondos Estructurales constituyen una posibilidad importante de apoyo a las actividades regionales de la artesanía, la agricultura, el turismo y el comercio. No obstante, para ello estas propuestas de ayuda deberían otorgar prioridad a los intereses de los agentes económicos y sociales.

1.2.3 Debe fomentarse de manera sostenible en las pymes la transferencia de conocimientos, información e innovación, para promover y garantizar el empleo en el medio rural y apoyar prácticas económicas que aprovechen eficazmente el clima y los recursos. No deben olvidarse los conocimientos y las experiencias tradicionales, sino, por el contrario, preservarse y utilizarse como experiencia acumulada de gran valor.

1.2.4 Las cadenas de valor añadido regionales representan una gran oportunidad de futuro para la artesanía, la agricultura, el turismo, el comercio y el medio rural en su conjunto. Debería prestárseles atención, sobre todo con miras al establecimiento de grandes marcas regionales y a la transformación y comercialización conjuntas.

1.2.5 Las empresas de la artesanía y la agricultura requieren una infraestructura económica suficiente. Corresponde sobre todo los Fondos Estructurales crear las condiciones adecuadas para ello, por ejemplo poniendo a disposición unos presupuestos regionales flexibles.

2. Introducción

2.1 La agricultura y la artesanía, como sectores en los que predominan las pymes, conforman en muchos aspectos la economía del medio rural y desempeñan un papel importante en las estructuras de abastecimiento y la vida social de los pueblos y pequeñas ciudades de la UE.

2.2 En el marco del futuro desarrollo de las ayudas de la UE al medio rural para el período 2014-2020, el presente dictamen de iniciativa contribuirá al aprovechamiento del potencial adicional de valor añadido de la agricultura y la artesanía en el medio rural. Las propuestas legislativas de la Comisión sobre la PAC y sobre la política de cohesión después de 2013 proporcionan el contexto adecuado para ello. En ellas se hacen extensivas, entre otras, las ayudas del FEADER a las «pequeñas» empresas y a todas las empresas en el medio rural, lo cual

supone una modificación importante. En lo que se refiere a la transmisión de conocimientos y competencias, el presente dictamen de iniciativa fomentará el debate europeo sobre un crecimiento inteligente, integrador y sostenible. Además, se trata de mejorar los requisitos para que unas medidas integradoras y que abarquen a distintos sectores tengan una influencia sostenible en la calidad de vida y el potencial económico del medio rural y puedan garantizar unas estructuras de abastecimiento en un contexto de reducción de la población. Al mismo tiempo, el dictamen de iniciativa alentará el debate público sobre cómo luchar contra las consecuencias del cambio demográfico y fomentará los debates nacionales sobre cómo garantizar la competitividad y la vitalidad del medio rural.

3. Situación

3.1 Las pequeñas y medianas empresas de la artesanía y la agricultura establecidas y arraigadas en el medio rural acumulan un gran potencial, tanto por su actividad económica como por su compromiso empresarial, para reforzar las estructuras económicas y sociales existentes y afrontar los retos futuros. Generan por sí solas directamente calidad de vida y contribuyen a través de sus productos y servicios al desarrollo de las identidades regionales. Mantienen tradiciones importantes y, al mismo tiempo, son la condición de actividades innovadoras. La artesanía y la agricultura representan la modernidad y la sostenibilidad, productos de calidad, aseguran el abastecimiento energético, una protección sostenible del medio ambiente y la naturaleza y preservan el patrimonio cultural. Los ciudadanos que trabajan en la artesanía y la agricultura están altamente cualificados, son autónomos y tienen una gran capacidad de adaptación y aprendizaje. Estas características son la base de numerosos ejemplos de éxito económico y social en los pueblos y pequeñas ciudades del medio rural.

3.2 Casi todas las regiones rurales de la UE ofrecen un gran potencial para generar un valor añadido común de la artesanía y la agricultura. Este potencial reside en la cooperación en la producción, transformación y comercialización a nivel regional y suprarregional. También reside en una competencia justa entre los agentes y en la participación por igual de mujeres y hombres.

3.3 El medio rural presenta grandes diferencias en su estructura dentro de la UE. Junto a regiones rurales muy prósperas con escaso nivel de desempleo y un crecimiento sólido, existen otras zonas donde se concentran los problemas económicos, la emigración y el envejecimiento. Además, no siempre cuentan con posibilidades de formación y perfeccionamiento profesionales a una distancia aceptable. Existe el riesgo de un desajuste progresivo entre desarrollo económico y social y normas en materia de infraestructuras.

3.4 Sobre todo las personas mayores requieren distancias cortas y servicios de proximidad fácilmente accesibles; los jóvenes necesitan además unas infraestructuras básicas que funcionen correctamente, como Internet, guarderías y escuelas primarias. El cambio demográfico hace indispensable la adaptación de las infraestructuras rurales, así como de sus sistemas de abastecimiento y eliminación de residuos. En la actualidad no se aprovecha de manera suficiente la experiencia de las empresas establecidas en estas zonas - en particular de las pequeñas y medianas empresas - para afrontar estos desafíos. Las empresas

de la artesanía y la agricultura socialmente responsables y comprometidas in situ contribuyen de manera importante a la integración social de las personas discapacitadas.

3.5 Para poder tener éxito, de manera individual o conjunta, las empresas de la artesanía y la agricultura, así como los demás agentes económicos regionales, dependen de un acceso local rápido a Internet. No obstante, a menudo no se dispone de un acceso suficiente a la banda ancha, sobre todo en las zonas rurales periféricas.

3.6 La dimensión regional tiene un papel creciente en el debate social. Es la expresión de una sociedad responsable y que respeta determinados valores, y el requisito para una actividad económica y una convivencia sostenibles. No obstante, a menudo las regiones carecen del impulso necesario, o bien los incentivos para elevar los potenciales regionales de generación de valor añadido son demasiado débiles. Con frecuencia el intercambio entre las empresas de una región no se ha desarrollado en absoluto, o solo se ha hecho de manera insuficiente.

3.7 La artesanía y la agricultura afrontan juntas los retos cada vez mayores de mejorar la protección de los recursos y del clima. Tanto para una como para otra, la utilización eficiente de los recursos y del clima son palabras clave para unas estrategias empresariales orientadas hacia el futuro. Mediante la cooperación de ambos sectores, el medio rural puede dar un impulso importante para afrontar los retos que se plantean a la sociedad en su conjunto.

4. Objetivos

4.1 El CESE considera esencial que las instituciones europeas y los gobiernos y administraciones nacionales reconozcan mejor el potencial de la artesanía y la agricultura, lo tengan en cuenta en sus políticas y contribuyan así a mantener las perspectivas de futuro de las zonas rurales.

4.2 El CESE apoya expresamente el aprovechamiento de nuevos potenciales de creación común de valor añadido de la artesanía y la agricultura.

— Hay que establecer o reforzar las cadenas de valor añadido regionales asociando la agricultura y la artesanía con otros sectores como el comercio, el turismo, la salud o el sector de la madera; para ello también deberían existir normas de competencia equitativas y crearse estructuras que permitan aprovechar mejor el potencial económico de las regiones con la ayuda de las pymes establecidas en ellas.

— Deberían apoyarse el mantenimiento, la diversificación, la creación y el desarrollo de las pymes en el medio rural, así como las cooperaciones económicas suprasectoriales.

— Para apoyar mejor a las pequeñas empresas en el medio rural deberían desarrollarse programas fácilmente accesibles para fomentar la economía, la innovación y las competencias; es importante crear en todas las regiones de Europa

posibilidades de acceso suficientes a la formación y al perfeccionamiento profesionales y garantizar una transferencia de conocimientos sobre las tecnologías de punta con futuro vinculada a las aplicaciones prácticas.

- Es importante que los escolares se familiaricen con los procedimientos de fabricación tradicionales y modernos de los artesanos y agricultores locales y tomen conciencia de los valores inherentes al ejercicio de una actividad profesional autónoma e independiente.
- Sería conveniente orientar en consecuencia la producción, la transformación y la comercialización de los alimentos y otras materias primas regionales en función de los requisitos y calidades regionales específicos; deberían fomentarse por consiguiente los sistemas de garantía de la calidad, las estrategias de marca y la mercadotecnia.
- Deben apoyarse prácticas económicas eficientes en el aprovechamiento de los recursos y del clima.
- Deben garantizarse y reforzarse los servicios públicos, las infraestructuras y la vida social en las zonas rurales.
- Es importante promover la conexión a redes de banda ancha modernas como condición indispensable para aprovechar el potencial de creación de valor añadido de las pymes en las zonas rurales.
- Es conveniente considerar los sistemas de abastecimiento energético descentralizados y las medidas en materia de eficiencia energética como una gran oportunidad para generar nuevos potenciales de creación de valor añadido.
- Habida cuenta del agravante del cambio demográfico, es indispensable retener a los profesionales cualificados en las regiones rurales y orientarlos hacia aquellas actividades con perspectivas de futuro en las empresas de la artesanía y la agricultura.
- Es estrictamente necesario incitar a las instituciones, las organizaciones y empresas presentes en las zonas rurales, en particular a las de la agricultura y la artesanía, a intensificar el diálogo con la sociedad civil y reforzar su cooperación en el ámbito económico, así como aprender de las buenas prácticas existentes.

4.3 Para poder activar mejor en el futuro estos potenciales en beneficio de la economía regional y en colaboración, el CESE quiere poner especialmente en relieve tres objetivos:

4.3.1 Dimensión regional y creación de valor añadido

Un potencial importante de la agricultura y la artesanía reside en su arraigo local y regional. En un mundo globalizado, la dimensión local y regional adquiere mayor importancia. En muchos casos, las acciones desarrolladas a nivel local permiten

resolver los problemas actuales. El desarrollo de cadenas de valor añadido regionales desempeña a este efecto un papel cada vez más importante. Especialmente en el sector de la alimentación, existen tradicionalmente vínculos y cooperaciones estrechas entre la agricultura en muchas regiones que generan un valor añadido importante para el consumidor. Existen numerosos ejemplos positivos al respecto, y debería hacerse un esfuerzo por desarrollarlos y difundirlos en otras regiones. Esto también debería servir de modelo para otros sectores de productos y servicios, como, por ejemplo, la transformación de la madera y el turismo rural. Al mismo tiempo esta cooperación puede contribuir a garantizar las estructuras de abastecimiento de proximidad y evitar el transporte, contribuyendo así a una mayor protección del clima.

La concepción de una cooperación más estrecha entre los agentes rurales importantes en forma de cadenas de valor añadido también permite orientar la producción y la comercialización de los alimentos hacia las exigencias y calidades regionales específicas y crear una identidad local distintiva. El desarrollo de grandes marcas regionales para la comercialización conjunta responde a las crecientes exigencias de los consumidores sobre la calidad y el origen de los productos. Al igual que se ha hecho para los alimentos, también deberían introducirse indicaciones de calidad y de origen en los productos de la artesanía.

4.3.2 Energía y materias primas

El establecimiento de sistemas descentralizados de abastecimiento energético y de medidas de ahorro energético en el medio rural será mucho más importante en el futuro en Europa y constituye un ámbito de cooperación ideal entre la artesanía y la agricultura. Las energías y las materias primas renovables solo podrán desplegar plenamente su balance energético ecológico si se procesan en las regiones donde se producen. Para ello se requieren expertos sobre el terreno.

Otro ámbito con perspectivas de futuro para la cooperación regional lo constituye el sector del cultivo, la transformación y la comercialización de materias primas y materiales renovables.

4.3.3 Garantizar la mano de obra

Debido al cambio demográfico y, en las regiones rurales periféricas, a la importante emigración de la población hacia las aglomeraciones regionales, a las empresas de la agricultura y la artesanía les resulta cada vez más difícil contratar mano de obra altamente cualificada⁽¹⁾. Como ya se ha señalado en otro dictamen del CESE, el empleo de las mujeres merece especial atención⁽²⁾. Para garantizar la viabilidad de los centros de actividad económica, conviene mejorar los factores indirectos de establecimiento vinculados a la calidad de vida, esto es, la disponibilidad de vivienda, la oferta educativa, cultural y de ocio y, sobre todo, las ofertas destinadas a las familias jóvenes. Los esfuerzos de sensibilización temprana de los escolares y los jóvenes sobre las profesiones de futuro que ofrecen la artesanía y la agricultura realizados por los agentes económicos deben ir

⁽¹⁾ CESE 1704/2007, DO C 120 de 16.5.2008, p. 47.

⁽²⁾ CESE 1175/2011, DO C 318 de 29.10.2011, p. 43.

acompañados de medidas políticas desplegadas por las oficinas de empleo y los centros de enseñanza públicos. La capacidad de empleo de las personas formadas en estas profesiones es alta y está muy bien valorada a la hora de adaptarse a los nuevos retos del mercado laboral ⁽³⁾.

5. Medidas

5.1 Para lograr los objetivos arriba mencionados, el CESE considera necesario apoyarse resueltamente en la Estrategia Europa 2020 para fomentar un crecimiento inteligente, integrador y sostenible, tener en cuenta adecuadamente el apoyo a las zonas rurales en el marco del FEADER y de sus seis prioridades de financiación, así como de los Fondos Estructurales, y ejercer una influencia sostenible sobre la calidad de vida y el potencial económico del medio rural mediante enfoques políticos integrados. Un enfoque suprasectorial y de financiación cruzada entre fondos favorecería el desarrollo de cadenas de valor añadido comunes, la reducción de la emigración y la estabilización de las estructuras de abastecimiento en el medio rural, beneficiando así a todos los sectores económicos y a todos los sectores de población en él establecidos.

5.2 Los puntos de actuación concretos que deberán tenerse en cuenta en la configuración de la futura política estructural de la UE, en opinión del CESE, son los siguientes:

- las inversiones en favor de la diversificación, creación, transferencia de actividades y desarrollo de las pymes en las zonas rurales;
- el fomento y el inicio de cooperaciones y plataformas suprasectoriales (por ejemplo, organizando «mesas redondas» con regularidad);
- la promoción de circuitos económicos regionales (tradicionales) con distancias de transporte reducidas;
- el fomento de grandes marcas regionales para la transformación y comercialización conjuntas de productos y servicios regionales;
- el fomento de la calidad y de sistemas de garantía de la calidad como clave para el éxito de la venta de los productos;
- la promoción de prácticas económicas eficientes desde el punto de vista de los recursos y del clima;
- apoyo de la transferencia de conocimientos y competencias específicos a las empresas de la artesanía, la agricultura y a otros agentes económicos en el medio rural;
- el fomento de colaboraciones para la innovación entre la investigación y la industria, prestando especial atención a las innovaciones basadas en las aplicaciones y los procedimientos para las pymes;
- el mantenimiento y el desarrollo de infraestructuras económicas de proximidad en el medio rural (en particular, la banda ancha);
- el apoyo a las medidas adoptadas por los agentes económicos y sociales para garantizar la cobertura de las necesidades futuras de mano de obra;
- el trabajo de sensibilización mediante visitas de empresas para las escuelas y la población;
- el desarrollo del actual enfoque de «Leader», para garantizar una participación mucho mayor de los empresarios y elevar el potencial económico en el medio rural;
- el fomento de redes de patrocinio formadas por empresarios de pymes, en particular con miras a acompañar las cooperaciones;
- la creación y el desarrollo de plataformas destinadas a recabar y difundir las mejores prácticas en materia de desarrollo regional y de cooperación entre los agentes económicos y sociales rurales;
- el apoyo a las regiones rurales mediante la elaboración de presupuestos regionales flexibles.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ *Ibidem.*

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)» (Dictamen adicional)

(2012/C 143/08)

Ponente general: **Hans-Joachim WILMS**

El 17 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 29(A) de las Normas de Desarrollo del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió emitir un dictamen adicional sobre la

«Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)» (Dictamen adicional).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a **Hans-Joachim Wilms** y aprobó por 211 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 Las Naciones Unidas acordaron celebrar una Conferencia sobre Desarrollo Sostenible del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro (Brasil). Para la segunda reunión del Comité preparatorio de dicha conferencia se invitó a todos los Estados miembros, las pertinentes organizaciones de las Naciones Unidas y las correspondientes partes interesadas a que aportaran su contribución a la Secretaría antes del 1 de noviembre de 2011 para incluirla en un texto compilatorio que sirviera de base para la preparación de un borrador cero del documento final, que se presentaría en enero de 2012.

1.2 El CESE ha contribuido a la posición común de la UE y de sus Estados miembros para el documento compilatorio con su Dictamen ⁽¹⁾ «Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza – Contribución de la sociedad civil organizada europea» aprobado en septiembre de 2011.

1.3 Tal como se expone en el Plan de Acción de dicho dictamen, el CESE ha mantenido un diálogo con la sociedad civil dentro y fuera de Europa. A nivel internacional, el diálogo está teniendo lugar en el marco de las reuniones de la Mesa Redonda de la Sociedad Civil UE-Brasil y UE-China, así como de las reuniones con la Cámara Cívica Rusa y la AICESIS. Se prevén otras actividades en el marco de la cooperación con los países ACP.

1.4 A nivel europeo, el CESE ha organizado un amplio proceso de diálogo sobre los asuntos que se tratarán en la Conferencia Río+20, incluidas las primeras reacciones al borrador cero del documento final emitido el 10 de enero. Este proceso de diálogo tenía como objetivo preparar la importante conferencia de la sociedad civil «¡Sé sostenible, sé responsable! La sociedad civil europea en marcha hacia la Conferencia Río+20 de las Naciones Unidas» organizada por el CESE los días 7 y 8 de febrero de 2012, y alcanzar un acuerdo sobre un mensaje común de dicha conferencia.

1.5 El presente dictamen reitera las recomendaciones y conclusiones presentadas en el anterior Dictamen del CESE «Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza – Contribución de la sociedad civil organizada europea» ⁽²⁾ y avala plenamente el mensaje de la Conferencia del CESE «¡Sé sostenible, sé responsable! La sociedad civil europea en marcha hacia la Conferencia Río+20 de las Naciones Unidas».

2. Conclusiones y recomendaciones

2.1 El CESE está convencido de que las actuales crisis económica, social y medioambiental están estrechamente relacionadas y que ya no es posible proceder como de costumbre.

2.2 Asimismo, el CESE reitera el siguiente mensaje de la Conferencia «¡Sé sostenible, sé responsable! La sociedad civil europea en marcha hacia la Conferencia Río+20 de las Naciones Unidas» organizada por el Comité Económico y Social Europeo los días 7 y 8 de febrero de 2012 en Bruselas.

2.3 En la Conferencia de las Naciones Unidas Río+20, los líderes mundiales deben comprometerse a establecer un plan de acción concreto que conduzca al desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza dentro de las limitaciones que impone el planeta. Fomentar una economía verde debe ser parte de una estrategia general de desarrollo sostenible que establezca un equilibrio entre los aspectos sociales, ecológicos y económicos, alcanzando al mismo tiempo una equidad distributiva e intergeneracional.

2.4 La erradicación de la pobreza y el acceso universal a suficientes alimentos, agua pura y energía sostenible debe ser una prioridad máxima de la agenda de Río+20. El fomento de una agricultura local ecológica en los países en desarrollo desempeña un papel crucial en la lucha contra la pobreza y la

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p.102.

⁽²⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p.102.

mejora de la seguridad alimentaria, al tiempo que constituye una fuerza motriz para el desarrollo de áreas rurales económicamente prósperas. Hay que garantizar los mismos derechos políticos, económicos y sociales para las mujeres.

2.5 Los líderes políticos deben comprometerse a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio y adoptar nuevas medidas que garanticen la necesaria financiación efectiva. En particular, los países desarrollados tienen que cumplir efectivamente su compromiso de asignar, al menos, un 0,7 % de su renta nacional bruta a la ayuda al desarrollo.

2.6 Los negociadores europeos deben conceder a la dimensión social del desarrollo sostenible una importancia mucho mayor de la que se prevé en el borrador cero. El aumento de las desigualdades sociales y económicas en y entre los diferentes países requiere una actuación urgente, ya que obstaculiza los esfuerzos por conseguir un desarrollo sostenible y una igualdad distributiva. Por otra parte, una transición justa debe garantizar a la población activa un trabajo digno y empleos de calidad. Es necesaria la ratificación y aplicación de las Normas Básicas del Trabajo de la OIT, al tiempo que cabe apoyar plenamente la iniciativa de la OIT de protección social mínima.

2.7 Los líderes políticos reunidos en Río deberán suscribir una hoja de ruta de la economía ecológica con objetivos claros y mecanismos de seguimiento que garanticen una transición económicamente eficiente, socialmente justa y ecológica a sociedades sostenibles. El proceso de transición tendrá que basarse en un diálogo continuo con la sociedad civil, incluido el diálogo social.

2.8 Los países europeos y otros países desarrollados tendrán que comprometerse en Río a reducir de manera sustancial su consumo de los limitados recursos naturales del planeta. Los líderes europeos tendrán que cumplir los objetivos acordados por la UE y prepararse para una acción más ambiciosa. Los países emergentes deberían utilizar los recursos naturales de manera más eficiente.

2.9 Habrá que reducir progresivamente los modelos de consumo y producción insostenibles utilizando un amplio espectro de instrumentos de políticas que incluirán medidas reguladoras, herramientas de política fiscal, contratos públicos ecológicos y sociales, la progresiva reducción de los subsidios perjudiciales para el medio ambiente, la investigación en innovación ecológica, la internalización de los costes medioambientales y otros incentivos basados en el mercado, fomentando al mismo tiempo estilos de vida sostenibles y la participación activa de los consumidores en la transición. En Río habrá que adoptar un programa de trabajo de diez años en materia de consumo y producción sostenibles.

2.10 El borrador cero reconoce las limitaciones del PIB como parámetro del bienestar, y ahora la sociedad civil deberá participar en la urgente elaboración de indicadores complementarios.

2.11 El Comité acoge favorablemente la iniciativa de fijar para 2015 un conjunto de objetivos de desarrollo sostenible mundiales que reflejen un enfoque equilibrado de sus tres dimensiones. Es necesario que en Río se emprenda un proceso integrador que relacione los Objetivos de Desarrollo del Milenio con los objetivos del desarrollo sostenible y establezca una estrategia e indicadores de desarrollo sostenible con claros mecanismos para la asunción de responsabilidad.

2.12 Es preciso que en Río se concierte un acuerdo mundial que garantice las necesarias inversiones para el proceso de transición hacia una economía ecológica.

2.13 El Comité reconoce la responsabilidad del sector privado para conseguir la transición hacia un desarrollo sostenible. Dicha transición representa una oportunidad para las empresas. Las empresas y el sector industrial deberían aprovechar la oportunidad. Los líderes políticos tendrán que establecer marcos políticos claros, estables y previsibles en materia de economía verde que ofrezcan a las empresas la confianza, el marco normativo y los incentivos adecuados para acometer las inversiones necesarias.

2.14 Debería constituirse un nuevo Consejo para el Desarrollo Sostenible que sustituya a la Comisión para el Desarrollo Sostenible, así como un nuevo organismo de las Naciones Unidas para el medio ambiente basado en el PNUMA. Ambos entes propiciarían la participación efectiva de la sociedad civil, representada por los grupos principales.

2.15 El Comité acoge favorablemente la propuesta de crear la figura del Defensor de las generaciones futuras.

2.16 Los líderes políticos deberán acordar en la Conferencia Río+20 la adopción de nuevas medidas para mejorar la participación efectiva de la sociedad civil y conseguir el empoderamiento a nivel global, nacional y local en la transición hacia sociedades sostenibles. Habrá que establecer sistemas adecuados para asegurar el acceso público a la información, al diálogo, a la participación democrática y electoral. Habrá que promover la constitución de foros en los que tengan cabida las partes interesadas, como los Consejos Económicos y Sociales y los Consejos Nacionales de Sostenibilidad, como modelos para animar el debate de la sociedad civil. Es necesario emprender más campañas de sensibilización y programas educativos sobre el desarrollo sostenible.

2.17 La sociedad civil de todo el mundo debería seguir exigiendo que los resultados de la conferencia estén a la altura de los desafíos que afrontamos: ¡La sociedad civil ha de asumir su responsabilidad a nivel mundial!

2.18 El borrador cero del documento emitido por la Mesa de la Conferencia de las Naciones Unidas Río+20 constituye un buen punto de partida para posteriores negociaciones, pero el borrador cero aún se queda corto para hacer frente a estos desafíos.

2.19 Los jefes de Gobierno europeos deberán asumir su responsabilidad y participar en la Conferencia Río+20. Los negociadores de la UE tienen que trabajar para presentar un documento más ambicioso en lo que respecta a objetivos, plazos, financiación, compromiso jurídico y seguimiento. Habrá que revisar y revitalizar la estrategia general de desarrollo sostenible al término de la Conferencia Río+20.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

478ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 22 Y 23 DE FEBRERO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020)»

[COM(2011) 608 final — 2011/0269 (COD)]

(2012/C 143/09)

Ponente: **Martin SIECKER**

Coponente: **Jean-Pierre HABER**

Los días 24 y 25 de octubre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 175(3) y 304 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (2014-2020)»

COM(2011) 608 final – 2011/0269 (COD)

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de febrero de 2012 (ponente: Martin Siecker; coponente: Jean-Pierre Haber).

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 158 votos a favor, 10 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el hecho de que la Comisión haya presentado una propuesta para dar continuidad al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización. Al mismo tiempo, el CESE no está convencido de que todas las propuestas de la Comisión vayan a resolver los problemas del Fondo. El número de solicitudes presentadas al FEAG ha sido –y sigue siendo– muy reducido, y el CESE no cree que ampliar el Fondo a la agricultura sea la forma adecuada de solventar esta deficiencia. En lugar de ello, el Comité sugiere algunas medidas adicionales para mejorar la utilización del FEAG, como reducir los límites y acelerar el procedimiento, puesto que el propio instrumento ha tenido unos resultados relativamente buenos en los casos en los que se ha aplicado.

1.2 Una de las causas de la infrautilización es el procedimiento lento y burocrático que sigue el FEAG debido a su carácter específico. La Comisión no puede decidir sin remitirse al Parlamento Europeo y al Consejo. Una vez interviene la autoridad presupuestaria, es preciso someterse a determinados

procedimientos que llevan mucho tiempo para la aprobación de todas las solicitudes de ayuda, con un notable gasto de recursos administrativos que podrían haberse utilizado mejor.

1.3 El CESE sugiere, asimismo, que se reduzca a 200, en lugar de los 500 propuestos, el número de despidos necesario para presentar una solicitud. También recomienda aumentar la cofinanciación de la UE hasta el 75 % para mejorar la utilización del FEAG. El CESE acoge favorablemente el hecho de que se amplíe el concepto de «trabajador» para incluir en él a los trabajadores que tengan contratos de duración determinada y a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal. El CESE está de acuerdo en que se incluya a los trabajadores por cuenta propia. Son actores con una importancia y un peso considerable en el mercado laboral y se cuentan entre los primeros en verse afectados por las consecuencias tanto de la globalización como de las crisis económicas. El FEAG no se concibió para ayudar a los empresarios, por lo que el CESE no está de acuerdo en ampliarlo para incluir a los propietarios-administradores de pymes. La DG Empresa tiene una sección dedicada a las políticas en favor de las pymes que dispone de importantes programas de apoyo. El FEAG no debería interferir en estos programas.

1.4 El CESE sugiere otras dos posibilidades de mejorar los resultados del FEAG. La primera es informar a las pymes de las oportunidades que brinda el Fondo mediante una campaña de información masiva; la segunda, implicar a los interlocutores sociales desde el inicio mismo del procedimiento de presentación de solicitudes al Fondo. Asimismo, el CESE manifiesta su sorpresa por la decisión del Consejo de diciembre de 2011 de eliminar la posibilidad de utilizar el FEAG para combatir las consecuencias sociales inesperadas de la crisis económica durante los dos últimos años del actual período de aplicación (2012 y 2013), tanto más cuanto que de una evaluación global de las solicitudes se desprende que el Fondo ha arrojado buenos resultados en este sentido. Por este motivo, el CESE urge al Consejo a reconsiderar su decisión y expresa con absoluta claridad su deseo de que esta dimensión se incluya en el próximo período del Fondo, de 2014 a 2020.

1.5 El CESE no está de acuerdo con la propuesta de ampliar el FEAG a la agricultura, pero reconoce que habrá que hacer algo por este sector cuando entren en vigor futuros acuerdos comerciales como el acuerdo con Mercosur. Este acuerdo resultará beneficioso para la UE en su conjunto, pero dentro de la Unión reportará sobre todo ventajas a la industria y los servicios, mientras que la agricultura tendrá que pagar la factura. La Comisión ha expresado su esperanza de que los futuros acuerdos comerciales puedan tener el mismo impacto. Es justo que se compense a la agricultura por este tipo de desventajas, pero debería hacerse mediante una solución a la medida del sector, por ejemplo, en el marco de los Fondos Estructurales vinculados a la política agrícola común. El CESE pide que el FEAG, que se creó para apoyar a los trabajadores despedidos a reinsertarse en el mercado laboral, siga reservándose para este propósito.

1.6 El CESE insiste en que se mantenga el funcionamiento del Fondo en período de crisis y que, entre otras cosas, pueda utilizarse en las situaciones de deslocalización y relocalización de actividades industriales en la Unión Europea.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 En marzo de 2006 la Comisión presentó una propuesta para crear un Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG). Su propósito era proporcionar ayuda específica y puntual para facilitar la reinsertión laboral de los trabajadores de determinadas áreas o sectores despedidos como consecuencia de una grave perturbación de la economía, como una deslocalización de actividades a terceros países, un incremento masivo de las importaciones o una disminución progresiva de la cuota de mercado de la UE en un sector determinado. El principal criterio para solicitar la ayuda del FEAG era que se hubieran producido más de mil despidos en una empresa o un grupo de empresas del mismo sector en una o dos regiones contiguas.

2.2 El FEAG se creó para la duración del período de programación 2007-2013. Entre las medidas previstas se incluían el reciclaje profesional, la ayuda a la reinsertión laboral, la ayuda a la creación de empresas y subsidios adicionales. El FEAG interviene a petición de un Estado miembro. El importe financiado por la UE no debía superar el 50 % del coste total estimado del conjunto de medidas previstas por el Estado miembro. En 2009 se adaptaron los criterios de ayuda bajo la presión de la crisis económica. El número mínimo de despidos se redujo de 1 000 a 500 y la participación de la UE en proyectos del FEAG se incrementó del 50 % al 65 %.

2.3 En octubre de 2011 la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo con el fin

de prorrogar el FEAG durante el período de programación 2014-2020 para contribuir a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y de ampliar la dotación de las ayudas a la agricultura. Con el fin de garantizar que la ayuda del FEAG llegue a todos los trabajadores con independencia de su contrato de trabajo o de su relación laboral, se amplía el concepto de «trabajador» para incluir en él no solo a los trabajadores con contrato laboral de duración indefinida, sino también a los que tengan contratos de duración determinada, a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal, a los propietarios-administradores de microempresas y de pequeñas y medianas empresas y a los trabajadores por cuenta propia, incluidos los agricultores. La participación de la UE en los proyectos del FEAG oscilará entre el 50 % y el 65 %.

2.4 La Comisión propone que el FEAG permanezca al margen del marco financiero plurianual (MFP) debido al carácter imprevisible y urgente de las circunstancias que justifican su despliegue. A nivel de la Unión los gastos deben orientarse hacia la obtención de resultados concretos. Por lo que se refiere a la incidencia del gasto del FEAG, el MFP ha establecido el objetivo de que en doce meses ha de encontrar empleo estable al menos el 50 % de los trabajadores que se benefician de la ayuda del FEAG. Para que la Comisión pueda comprobar si los Estados miembros están haciendo todo lo posible por alcanzar ese objetivo, estos dispondrán de quince meses para presentar un informe provisional sobre el uso de las ayudas del FEAG.

3. Observaciones generales

3.1 El FEAG se concibió como una especie de «primeros auxilios», un instrumento que permitiera a la UE dar una respuesta rápida y flexible para ayudar a los trabajadores que hubieran perdido su empleo como consecuencia de la globalización. El capital disponible para el FEAG se elevaba a 3 500 millones de euros para todo el período de siete años comprendido entre 2007 y 2013. En los primeros cinco años, de 2007 a 2011, se han utilizado poco más de 364 millones de euros de los 2 500 millones disponibles para dicho período. Las causas más importantes de esta moderada utilización del FEAG han sido el procedimiento administrativo lento y burocrático, el elevado límite de mil trabajadores y el bajo nivel de cofinanciación del 50 %. La utilización mejoró en 2009 después de que el límite para las solicitudes se redujera de 1 000 a 500 trabajadores, el límite de cofinanciación por la UE se incrementara del 50 % al 65 % (con determinadas condiciones) y las solicitudes no solo se admitieran para luchar contra las consecuencias de la globalización, sino también contra las consecuencias de la crisis económica.

3.2 Después de estas adaptaciones la utilización del FEAG aumentó de ocho solicitudes en 2007 y cinco en 2008 a 29 en 2009 y 2010. En 2011 se aprobaron ocho solicitudes, y otras 18 están todavía en curso de evaluación. El FEAG se ha utilizado en mayor medida para luchar contra las consecuencias de la crisis que para luchar contra las consecuencias de la globalización: 53 solicitudes por crisis en tres años (desde 2009, cuando se amplió el FEAG para incluir la crisis, hasta noviembre de 2011), frente a 26 solicitudes por globalización en cinco años. Las 53 solicitudes por crisis se destinaron a 48 607 trabajadores, y las 26 solicitudes por globalización a 28 135 trabajadores, por lo que en total han recibido ayuda 76 742 trabajadores para potenciar su empleabilidad.

3.3 En la evaluación intermedia del FEAG se calculó cuántos de los trabajadores afectados encontraron otro empleo en un año con arreglo a los quince informes finales disponibles entonces respecto al periodo 2007-2009. El índice medio de reinserción laboral fue del 41,8 %. Los índices superaron el 50 % de referencia en seis de los quince primeros casos cofinanciados por el FEAG, y no lo alcanzaron por poco en los otros nueve casos. La variación de los resultados obtenidos en materia de reinserción laboral es muy grande: del elevado índice del 78,2 % en un caso en Alemania a unos índices significativamente más bajos, del 4 al 6 %, en los casos notificados en Portugal, España e Italia. A fin de conseguir niveles comparables de eficacia, habría que considerar la conveniencia de vincular parte de la ayuda concedida a los resultados de la misma. A medio plazo (más de doce meses después de que concluyera la ayuda del FEAG) los índices de reinserción laboral aumentaron en la mayor parte de los casos (de los que se dispone información), pese al impacto de la crisis económica global que afecta a las economías locales. El índice de empleo de los beneficiarios del FEAG aumentó con el tiempo en ocho casos y disminuyó en tres casos. En el conjunto de los casos el índice de reinserción laboral aumentó de media siete puntos porcentuales. Parece, pues, justificada la conclusión general de que, al margen del uso escaso del Fondo, sus resultados han sido buenos.

3.4 Lo que no se ha abordado es el tercer motivo del uso escaso del FEAG, es decir, el hecho de que el Fondo no tiene presupuesto propio. Por esa razón la autoridad presupuestaria, en este caso el Parlamento Europeo y el Consejo, tiene que decidir por separado ante cada solicitud si la ayuda está justificada. A pesar de que el modelo, como instrumento al margen de las estructuras existentes en la UE, permite una respuesta rápida y flexible, el procedimiento administrativo que debe seguirse por motivos de precisión es muy largo y burocrático. Por ello hay que tener en cuenta los elevados costes que supone el procedimiento de aprobación como, por ejemplo, la traducción a 22 lenguas, el coste de las salas de reunión y de los documentos para las reuniones, el tiempo de los participantes y la interpretación, partidas correspondientes a las diversas fases del proceso. Una vez aprobadas todas las solicitudes, nos preguntamos si no habría sido mejor destinar a los trabajadores afectados los gastos que supone el procedimiento de aprobación. La ventaja del procedimiento actual del FEAG es que es muy transparente y da visibilidad al compromiso de la UE de luchar contra la exclusión social. Pero, aunque la transparencia y la visibilidad son sumamente importantes, se debe hacer algo para acelerar el procedimiento y reducir los costes.

3.5 Otros posibles modelos que el Consejo y el PE mencionan en su propuesta y en los documentos que la acompañan ⁽¹⁾ son la integración del FEAG en el FSE y la transformación del FEAG en un fondo autónomo con su propia dotación presupuestaria. Ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes. El principal inconveniente de incorporar las ayudas del FEAG en el FSE es la necesidad de disponer de una dotación clara en el presupuesto de la UE, a pesar de que es imposible planificar o programar los despidos masivos. Ventajas claras son el incremento de la coherencia y la complementariedad con el FSE, la reducción potencial del tiempo necesario para tomar una decisión y la simplificación y racionalización de las solicitudes del FEAG. La opción 3, transformar el FEAG en un fondo autónomo con su propia dotación presupuestaria, aparte de varios inconvenientes, sólo tendría una ventaja: dar mayor visibilidad a la solidaridad europea.

4. Observaciones particulares

4.1 Ante todo el CESE desea manifestar su asombro por la decisión del Consejo de diciembre de 2011 de suprimir la posibilidad de que el FEAG pueda utilizarse para luchar contra las consecuencias sociales imprevistas de la crisis económica, cuando se necesiten los «primeros auxilios», durante los dos últimos años del periodo de vigencia actual del Fondo (2012 y 2013). El examen de las solicitudes de ayuda presentadas al FEAG hasta el 17 de noviembre de 2011 muestra claramente que el Fondo ha funcionado relativamente bien en este sentido y no tanto en el cumplimiento de su propósito original de luchar contra las consecuencias de la globalización. Tanto en 2009 como en 2010 se aprobaron 23 solicitudes para luchar contra las consecuencias de la crisis y solo seis solicitudes para luchar contra las consecuencias de la globalización. Por consiguiente, el CESE insta al Consejo a considerar que, mientras la crisis perdure, el FEAG pueda también utilizarse para luchar contra sus consecuencias. El CESE quiere dejar absolutamente claro su deseo de que en la prórroga del Fondo se siga incluyendo la lucha contra las consecuencias de la crisis económica, mientras se siguen reduciendo los límites establecidos para las solicitudes.

4.2 Aunque el número de solicitudes aumentó después de 2008, la utilización del FEAG sigue siendo muy escasa. Parece, por tanto, lógico reducir los límites para las solicitudes en mayor medida de lo que se propone. En las conclusiones preliminares de la revisión intermedia del FEAG se afirma respecto a la reducción del límite del número de despidos de 1 000 a 500: «Sin embargo, en algunos contextos, este número reducido se seguiría considerando muy elevado, porque incluso la pérdida de 200-300 empleos puede causar una grave perturbación en determinados contextos locales y regionales». El límite actual (de 500 trabajadores) puede resultar todavía muy elevado si tenemos en cuenta los procesos actuales de deslocalización y subcontratación. Por lo tanto, el CESE sugiere reducir este límite a 200 trabajadores.

4.3 El CESE sugiere, además, otras dos posibilidades de mejorar los resultados del FEAG. Por regla general, las pymes son demasiado pequeñas y no tienen recursos suficientes para mantenerse completamente al día sobre las posibilidades que ofrece la UE en determinadas circunstancias. Es probable que un gran número de pymes que afrontan problemas para los que el FEAG ofrece una solución ni siquiera conozcan la existencia de este Fondo, por lo que no pueden beneficiarse de él. El CESE está seguro de que se ganaría muchísimo con una campaña de información masiva sobre las posibilidades del Fondo dirigida a los propietarios-administradores de pymes. Otra idea que podría tener una incidencia positiva en los resultados del FEAG es implicar a los interlocutores sociales desde el inicio mismo del procedimiento de presentación de solicitudes al Fondo.

4.4 Hasta ahora la evaluación ha mostrado que las fuertes reservas de los Estados miembros en la primera fase de funcionamiento del FEAG se basaban, en parte, en la elevada contribución propia que debían aportar. Por esta razón los porcentajes se modificaron en 2009, lo que parece haber tenido un efecto positivo. Dado que la crisis actual sigue exigiendo instrumentos de mercado laboral firmes y activos, el CESE recomienda aumentar la cofinanciación de la UE hasta el 75 % para seguir mejorando la utilización del FEAG.

⁽¹⁾ SEC (2011) 1130, 1131 y 1133 final.

4.5 La Comisión propone continuar con el mismo modelo actual del FEAG como un instrumento de crisis al margen del marco financiero. El inconveniente de este modelo son los procedimientos lentos y burocráticos que implica. La burocracia radica, en parte, en los cuellos de botella que se crean en Bruselas y, en parte, en los que se crean en los Estados miembros. El CESE insta a la Comisión a que intente encontrar una solución a estos cuellos de botella para que el procedimiento resulte más flexible y rápido y los solicitantes potenciales no sigan percibiéndolo como un obstáculo. Por ejemplo, las solicitudes presentadas en las regiones, pero deben tramitarse a través del nivel nacional. Ello ralentiza considerablemente el proceso, por lo que resultaría mucho más eficaz revisar este tipo de procedimientos.

4.6 El CESE acoge favorablemente el hecho de que en el nuevo Reglamento se amplíe el concepto de «trabajador» para incluir en él no solo a los trabajadores con contrato laboral de duración indefinida, sino también a los que tengan contratos de duración determinada y a los trabajadores cedidos por agencias de trabajo temporal. El CESE abriga reservas respecto a la inclusión de los trabajadores por cuenta propia. El FEAG se creó como un instrumento flexible para ayudar a los empleados que hayan perdido su empleo debido a las consecuencias de la globalización. El estatuto de los trabajadores por cuenta propia varía mucho en función de sus respectivos Estados miembros. Abarca desde expertos altamente cualificados con una posición fuerte en el mercado de trabajo hasta trabajadores por cuenta propia económicamente dependientes, que de hecho están en la misma posición que los empleados, y microempresas formadas por una sola persona. Una gran proporción de estos trabajadores por cuenta propia constituye una parte importante del mercado laboral. Estos trabajadores se cuentan entre los primeros que se verán afectados por las consecuencias tanto de la globalización como de las crisis económicas. Por este motivo, el CESE propone que se incluya a estas personas activas en el mercado de trabajo en el FEAG, a fin de prevenir el desempleo y propiciar una mejor utilización del Fondo.

4.7 En lo que respecta a los propietarios-administradores de pymes, el CESE mantiene sus dudas. Cuando son propietarios-administradores de una pyme que da empleo cabe considerarlos como empleadores y no pueden ser beneficiarios del Fondo, ya que el FEAG está destinado a los trabajadores que han perdido su empleo. La concesión de ayudas a estas empresas podría crear fácilmente una distorsión de la competencia con otras pymes. La presentación de solicitudes al FEAG por parte de este grupo interferiría con la política de la DG Empresa, basada en una amplia oferta de programas de educación, formación e innovación, por lo que el CESE considera que los propietarios-administradores de pymes como tales no deberían ser elegibles.

Sin embargo, los trabajadores de estas pymes sí pueden beneficiarse del Fondo cuando pierden su empleo debido a consecuencias inesperadas de la globalización y cumplen los demás requisitos del FEAG.

4.8 El CESE no está de acuerdo con que el FEAG se amplíe a los agricultores. La Comisión justifica su propuesta de que hasta más del 80 % de los fondos del FEAG se utilicen para las explotaciones agrarias refiriéndose a las negociaciones sobre futuros acuerdos comerciales. La UE ya ha hecho estimaciones en el sentido de que estos acuerdos, como el acuerdo con Mercosur entre la UE y varios países sudamericanos, beneficiarán a la Unión en su conjunto, pero dentro de la UE reportarán, sobre todo, ventajas a la industria y los servicios, mientras que acarrearán desventajas a la agricultura. Es probable que muchos de estos acuerdos futuros tengan las mismas consecuencias.

4.9 En la propuesta se afirma que el FEAG proporcionará «ayudas únicas y específicas destinadas a los trabajadores despedidos como consecuencia de los grandes cambios estructurales generados por la creciente globalización de los patrones comerciales y de los modelos de producción». En el párrafo siguiente la Comisión añade que «a través del FEAG la Unión también podrá prestar ayuda en caso de despidos masivos ocasionados por una grave perturbación de la economía local, regional o nacional causada por una crisis imprevista. Además, está previsto ampliar el ámbito de actuación del FEAG con el fin de proporcionar ayudas transitorias a los agricultores para que puedan adaptarse a las nuevas situaciones del mercado creadas de resultados de la conclusión por parte de la Unión de acuerdos comerciales sobre productos agrarios».

4.10 Hay varias razones importantes por las que el FEAG no resulta un instrumento adecuado para incluir en su ámbito la agricultura. Los problemas que tendrá que afrontar la agricultura como consecuencia de estos acuerdos comerciales serán estructurales, porque es probable que los futuros acuerdos tengan las mismas consecuencias y el FEAG solo será un instrumento temporal. Además, los acuerdos comerciales como el de Mercosur exigen, por lo general, varios años de negociaciones y no pueden considerarse «una grave perturbación de la economía local, regional o nacional causada por una crisis imprevista». Serán graves perturbaciones de la economía local, regional o nacional causadas por acciones deliberadas y cuidadosamente preparadas por la Unión Europea. Huelga decir que es preciso compensar a la agricultura por esa carga, pero debería hacerse mediante un instrumento a la medida del sector. El CESE pide que el FEAG, que se creó para apoyar a los trabajadores despedidos a reinserirse en el mercado laboral, siga reservándose para este propósito.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros» (refundición)

[COM(2011) 714 final — 2011/0314 (CNS)]

(2012/C 143/10)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 20 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros (refundición)»

COM(2011) 714 final – 2011/0314 (CNS).

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 2 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 230 votos a favor, 4 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el alcance de la propuesta de modificación de la Directiva. Se congratula de que la Directiva modificada y la Directiva sobre sociedades matrices y filiales estén finalmente alineadas. Especialmente aplaude que se establezca en el 10 % el umbral de participación entre sociedades para considerarlas asociadas. El CESE ya había señalado este requisito en julio de 1998 ⁽¹⁾.

1.2 El CESE señala que muchos Estados miembros verán reducidos sus ingresos fiscales debido a esta propuesta. En esta época de crisis fiscal de los Estados miembros, hay que asumir que se necesitará bastante tiempo para que los 27 Estados miembros la aprueben. El Consejo tardó cinco años en adoptar la anterior Directiva desde la publicación de la propuesta.

1.3 El CESE apoya esta propuesta y exhorta a los Estados miembros a que la aprueben cuanto antes para que se puedan racionalizar las retenciones fiscales y se pueda eliminar otra barrera al buen funcionamiento del mercado interior.

2. Introducción

2.1 En la Unión Europea ha habido dos corrientes legislativas paralelas en relación con la eliminación de la doble imposición entre las sociedades matrices y sus filiales transfronterizas. Las Directivas sobre sociedades matrices y filiales se han centrado en

la doble imposición de los dividendos. La segunda corriente legislativa se diseñó para eliminar la doble imposición de los intereses y cánones. Estas dos corrientes no se han sincronizado.

2.2 La primera Directiva sobre sociedades matrices y filiales (90/435/CEE) se adoptó en 1990. El punto principal era que la sociedad matriz tenía que tener una participación mínima del 25 % de las acciones de la sociedad filial para que se aplicara la excepción. A finales de 2003, el Consejo aprobó una Directiva de modificación (2003/123/CE). De este modo se redujo progresivamente la participación mínima necesaria para poder gozar de la excepción hasta alcanzar el 10 % en enero de 2009. Esta modificación de la Directiva también actualizó la lista de sociedades a las que esta se aplicaba.

2.3 Hubo una propuesta para establecer que el calendario de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales fuera el mismo que para la Directiva sobre intereses y cánones. De hecho, se trataba de un asunto prioritario en el informe Ruding de 1992 ⁽²⁾. No obstante, no se consiguió alcanzar un consenso hasta que la Comisión publicó sus propuestas en 1998 (COM(1998) 67). Aun así, siguió la polémica –entre los Estados miembros había ganadores y perdedores– y no fue hasta junio de 2003 cuando el Consejo adoptó la Directiva (2003/49/CE). A causa de la controversia, se establecieron períodos transitorios para Grecia, España y Portugal respecto de los intereses y los cánones. En 2004, otra Directiva amplió las disposiciones transitorias para algunos Estados miembros nuevos (Chequia, Letonia, Lituania y Polonia, con un protocolo en 2005 que incluía a Bulgaria y Rumanía).

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros», DO C 284 de 14.9.1998, p. 50.

⁽²⁾ «Informe del Comité de expertos independientes sobre fiscalidad de las sociedades», de marzo de 1992.

2.4 En el Pleno de julio de 1998, el CESE aprobó un dictamen ⁽³⁾ sobre la propuesta de Directiva sobre intereses y cánones de ese mismo año. El dictamen contenía cuatro comentarios concretos: uno de ellos era la propuesta de que el umbral del 25 % se redujera al 10 % y los otros tres eran aclaraciones.

2.5 En junio de 2006, la Comisión Europea publicó una encuesta sobre la aplicación de la Directiva. Tras ella, el 11 de noviembre de 2011, adoptó una nueva propuesta para refundir la Directiva con vistas a ampliar su ámbito de aplicación. Esto alinearía las disposiciones de la Directiva sobre intereses y cánones con la Directiva sobre sociedades matrices y filiales.

2.6 Se realizó una evaluación de impacto sobre una serie de opciones antes de que la Comisión decidiera proponer el alineamiento de la Directiva sobre intereses y cánones con las disposiciones de la Directiva sobre sociedades matrices y filiales en cuanto al pago de intereses.

2.7 Según la evaluación de impacto:

- por lo que se refiere al pago de intereses, las pérdidas no superarían los 200-300 millones de euros y afectarían a los 13 Estados miembros que todavía aplican retenciones a los pagos de intereses efectuados (Bélgica, Bulgaria, Chequia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovenia y Reino Unido);
- respecto al pago de cánones, las pérdidas no superarían los 100-200 millones de euros y afectarían a los siete países con un mayor saldo negativo por concepto de pago de cánones, considerado porcentualmente con relación al PIB (Bulgaria, Chequia, Grecia, Polonia, Portugal, Rumanía y Eslovaquia). Esta es la opción preferida por la mayoría de las partes interesadas que respondieron a la consulta pública.

2.8 Según la evaluación de impacto, las iniciativas de la propuesta de refundición objeto de estudio, que eliminarían las retenciones fiscales en un número mayor de casos, lograrían un ahorro de costes de cumplimiento para las empresas del orden de 38,4-58,8 millones de euros.

3. Contenido de la propuesta

3.1 La Comisión adoptó la propuesta de 11 de noviembre de 2011 con vistas a:

- modificar el ámbito de aplicación de la Directiva para ampliar la lista de sociedades a las que se aplica;

- reducir los requisitos de participación para determinar si las sociedades están asociadas, del 25 % de participación directa al 10 % de participación;

- ampliar la definición de «sociedad asociada» para incluir las participaciones indirectas;

- dejar claro que los Estados miembros tienen que reconocer los beneficios de la Directiva a las empresas pertinentes de un Estado miembro solo cuando el pago de intereses o cánones considerado no esté exento del impuesto sobre sociedades. Aquí se contempla, en particular, la situación de una sociedad que, estando sujeta al impuesto sobre sociedades, también se acoge a un régimen fiscal nacional especial que exime los pagos de intereses o cánones recibidos del extranjero. En tales casos, el Estado miembro de origen no estaría obligado a eximir la retención fiscal en virtud de la Directiva.

- Los períodos transitorios permanecen sin cambios.

3.2 Al igual que la Directiva sobre sociedades matrices y filiales y la Directiva sobre fusiones, las ventajas de la Directiva sobre intereses y cánones solo se conceden a sociedades que estén sujetas al impuesto sobre sociedades en la UE, sean residentes fiscales en un Estado miembro de la UE y sean de uno de los tipos enumerados en el anexo de la Directiva. Puesto que el anexo de la Directiva solo incluía los tipos de sociedades que existían en los 15 Estados miembros que pertenecían a la UE antes del 1 de mayo de 2004, los tipos de sociedades de los nuevos Estados miembros se añadieron en la Directiva 2004/66/CE del Consejo de 26 de abril de 2004.

3.3 La nueva propuesta de modificación adoptada por la Comisión refunde todas estas Directivas para proporcionar una lista actualizada de las sociedades en el anexo de la Directiva. La nueva lista propuesta también incluye:

- la Sociedad Anónima Europea (Reglamento (CE) 2157/2001 del Consejo y Directiva 2001/86/CE del Consejo) que se puede constituir desde 2004 y

- la Sociedad Cooperativa Europea (Reglamento (CE) 1435/2003 del Consejo y Directiva 2003/72/CE del Consejo) que se puede constituir desde 2006.

3.4 La Directiva revisada se aplicará a partir del 1 de enero de 2013.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ DO C 284 de 14.9.1998, p. 50.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea (Programa Fiscus) y por el que se derogan las Decisiones n° 1482/2007/CE y n° 624/2007/CE»

[COM(2011) 706 final — 2011/0341 (COD)]

(2012/C 143/11)

Ponente: **Bryan CASSIDY**

El 20 y el 14 de diciembre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 33 y 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea (Programa Fiscus) y por el que se derogan las Decisiones n° 1482/2007/CE y n° 624/2007/CE»

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD).

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 2 de febrero de 2012.

En su 478° Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 231 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda en términos generales la propuesta de programa Fiscus. Sin embargo, quiere recalcar lo siguiente:

- Hay que garantizar que las administraciones aduaneras y fiscales nacionales estén suficientemente preparadas para hacer frente a los desafíos de la próxima década.
- Es preciso dotar a los sectores fiscal y aduanero de un sistema informático moderno y eficiente. En él se incluirían elementos como el código aduanero modernizado.
- El Comité desearía que se realizasen evaluaciones más detalladas sobre el impacto en los presupuestos gubernamentales de los Estados miembros y la UE.
- El resumen presupuestario para el programa Fiscus muestra un incremento del 9 % del presupuesto total de los sectores aduanero y fiscal en comparación con las actividades actuales. El presupuesto previsto para el sector aduanero asciende a 479 622 792 euros (y para el sector fiscal a 23 692 892 euros), lo que representa un aumento del 13 % en el sector aduanero y una disminución del 1 % en el sector fiscal.

1.2 El Comité es consciente de las opiniones divergentes entre los Estados miembros en los grupos de trabajo del Consejo. Cree que es importante que la Comisión pueda demostrar que los Estados miembros ahorrarán cantidades sustanciales en el presupuesto Fiscus en comparación con las disposiciones relativas a las actividades actuales. El Comité considera que a la Comisión le podría resultar difícil obtener la aprobación

parlamentaria para el aumento del gasto en el presupuesto de la UE sin información sobre el ahorro compensatorio en los presupuestos de los Estados miembros.

1.3 El Comité recuerda su comentario efectuado en su Dictamen «Programa de acción para la aduana»⁽¹⁾, en el que instaba a una integración más activa de las prácticas aduaneras en consonancia con los objetivos de la Estrategia de Lisboa, recalando que una integración más activa de este tipo debe lograrse sin integrar a las propias administraciones aduaneras.

1.4 Una parte esencial del nuevo programa consiste en mejorar la formación y la eficacia de la formación de los funcionarios de los Estados miembros⁽²⁾.

2. Introducción y antecedentes

2.1 La política aduanera y fiscal de la UE contribuye sustancialmente, año tras año, al incremento de los ingresos presupuestarios de la UE y de los Estados miembros. Además, estas políticas generan beneficios considerables para los ciudadanos y empresas de la UE, bien mediante el bloqueo de las importaciones peligrosas o ilegales, la facilitación de los flujos comerciales y un mercado interior sólido, bien mediante la reducción de los costes de adecuación y los trámites burocráticos de las empresas transfronterizas.

2.2 La propuesta de Reglamento (COM(2011) 706 final) marca un importante avance en la tarea, iniciada muchos años atrás, de racionalizar y coordinar las acciones de los Estados miembros destinadas a proteger sus intereses financieros y

⁽¹⁾ DO C 324 de 30.12.2006, p. 78, punto 1.3.

⁽²⁾ Esto se expuso en el punto 1.2 del 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.

los de la Unión. En 2010, los derechos aduaneros y las tasas relacionadas representaron el 12,3 % del presupuesto de la UE. El próximo Marco Financiero Plurianual 2014-2020, aprobado por la Comisión en junio de 2011, propone, entre otras cosas, **una nueva generación de programas Aduana y Fiscalis**. Estos dos programas se han desarrollado a lo largo de los años por dos vías separadas, aunque paralelas, siendo los dos últimos **Aduana 2013** y **Fiscalis 2013**. Ahora se unen en un **único programa (Fiscus)**: una auténtica innovación de la estrategia de la Comisión.

2.3 Fiscus no es solo el resultado de una «política de simplificación», en palabras propias de la Comisión, sino que constituye el reconocimiento de la importancia vital de la **«cooperación entre las autoridades aduaneras y tributarias y las demás partes interesadas»**. El principal aspecto positivo de este programa es la **importancia concedida al factor humano**: la cooperación aduanera y fiscal se centrará en «la creación de redes humanas y la ampliación de las competencias»⁽³⁾; por supuesto, el desarrollo de la capacidad en el ámbito técnico y de las tecnologías de la información también es necesaria, pero el factor humano reviste una importancia fundamental y constituye un aspecto muy apreciado por el CESE.

2.4 El proyecto Fiscus de la Comisión prevé un programa de siete años de duración a partir del 1 de enero de 2014. La **dotación financiera** que cubre los costes del programa durante todo el período de vigencia del mismo (2014-2020) asciende a 777 600 000 euros a precios corrientes. Se trata de una cantidad considerable, cuya coherencia con los objetivos es difícil de apreciar. El programa presta apoyo financiero a **nueve tipos diferentes de medidas conjuntas comunes**, a través de subvenciones, contratos públicos o el reembolso de los gastos en que incurran los expertos externos.

2.5 La mayoría de los gastos se debe a la formación de los funcionarios y las iniciativas comunes en materia de tecnologías de la información, pero la asignación también puede cubrir **«los gastos correspondientes a las actividades de preparación, seguimiento, control, auditoría y evaluación»**⁽⁴⁾; el CESE entiende que esto supone prestar especial atención a la supervisión de la aplicación de las **medidas conjuntas comunes**, pero espera que se preste la misma atención a la aplicación de las **medidas nacionales**, con el fin de evitar la falta de uniformidad.

2.6 Los **objetivos específicos** del programa de acción son los mismos que en los programas actuales y anteriores; el CESE ya ha formulado observaciones al respecto y no tendría sentido repetir las, si no fuera porque se trata de un tema que se ha evocado reiteradamente, al parecer sin respuesta hasta la fecha: **un intercambio periódico de información entre las autoridades aduaneras y fiscales** para descubrir el fraude o la evasión fiscal⁽⁵⁾.

2.7 El primer eje, la creación de redes humanas, debe potenciar el **intercambio de buenas prácticas y conocimientos**

operativos. Esto no es nuevo, ya que la misma cuestión se ha evocado –incluso utilizando exactamente las mismas palabras– en la mayoría (si no todos) de los programas anteriores. Las medidas anteriores no siempre han dado el resultado esperado por muchas razones, principalmente por las dificultades lingüísticas y las diferentes experiencias u orígenes de los participantes. El nuevo impulso de la cooperación entre las diversas administraciones, previsto por Fiscus, debe fomentar el intercambio de experiencias y la aparición de profesionales de alto nivel, algo que la UE debería respaldar.

2.8 En palabras de la Comisión, el segundo eje «*permitirá que el programa financie las infraestructuras y sistemas punteros de TI que se precisen para que las administraciones aduaneras y fiscales de la Unión evolucionen hasta convertirse en auténticas administraciones electrónicas*»⁽⁶⁾. De nuevo, esta cuestión se ha mencionado, en más o menos los mismos términos, en los programas anteriores. En este caso, los resultados han sido menos satisfactorios debido a los diferentes niveles de TI entre los Estados miembros, pero también –y lamentablemente bastante a menudo– debido a la escasa disposición de algunos (o muchos) Estados miembros a cambiar sus métodos o equipos.

2.9 La falta de voluntad de los Estados miembros a la hora de cooperar es el principal escollo en el proceso de construcción de una **red fiscal europea** sólida. Sin duda no se limita a las TI, pero es más evidente en este ámbito. El CESE ha criticado esta actitud en muchos de sus dictámenes sobre las iniciativas fiscales de la UE⁽⁷⁾; espera que la crisis actual haya demostrado que ningún país puede aislarse de los acontecimientos que repercuten a escala mundial y que la cooperación es la única respuesta.

2.10 Durante 2011, un contratista analizó, después de consultar a representantes comerciales, los resultados intermedios de dos programas separados: Fiscalis 2013 y Aduana 2013. Otro contratista realizó un estudio sobre el posible marco del futuro programa Fiscus. Los resultados intermedios no revelaron ningún obstáculo notable ni indicaron ninguna medida concreta para corregir acontecimientos no deseados.

2.11 Fiscus fusiona los dos programas separados actuales para los sectores aduanero y fiscal en uno solo, cumpliendo así los objetivos de simplificación y reducción de costes de la Comisión sin comprometer las actividades en estos ámbitos individuales.

2.12 El nuevo Reglamento sustituye a la Decisión n° 1482/2007/CE por la que se establecía un programa comunitario destinado a mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013). La Decisión n° 624/2007/CE establecía un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013). Por lo tanto, ambas decisiones serán derogadas.

⁽⁶⁾ COM(2011) 706 final, p. 2 - punto 1- tercer párrafo.

⁽⁷⁾ Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude»; DO C 347 de 18.12.2010, p. 73; «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobro de créditos correspondientes a determinados impuestos», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120 y «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

⁽³⁾ COM(2011) 706 final, p. 2 - punto 1- tercer párrafo.

⁽⁴⁾ COM(2011) 706 final, p. 21 - artículo 10, apartado 2.

⁽⁵⁾ Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude»; DO C 347 de 18.12.2010, p. 73, y «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61.

2.13 La Comisión ha llevado a cabo amplias consultas en el **sector Aduana** y en el **sector Fiscalis**. Ambas consultas dieron lugar a una lista de problemas que se exponen en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión – Resumen ejecutivo de la evaluación de impacto, Parte I (Aduanas) y Parte II (Fiscalis) ⁽⁸⁾.

2.14 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto previa al nuevo programa que deja claro que persiste un alto grado de incertidumbre con respecto a los sistemas europeos de información y el intercambio de información relacionada con los futuros avances de las políticas. Algunos de ellos se mencionan en el Dictamen del CESE «Programa de acción para la aduana» ⁽⁹⁾. Los requisitos necesarios para mejorar el funcionamiento del programa Fiscalis se describen en detalle en el Dictamen del CESE «Mejorar el funcionamiento de los sistemas fiscales en el mercado interior (Fiscalis 2013)» ⁽¹⁰⁾.

2.15 El CESE está de acuerdo, en principio, con las medidas propuestas por la Comisión, pero desea señalar que la cuestión de la cooperación entre los diferentes organismos, tanto a escala nacional como europea, es una especie de leitmotiv en muchos asuntos de la UE. Los avances en este ámbito suelen ser lentos y difíciles por muchas razones, principalmente por la falta de entusiasmo de las autoridades nacionales.

2.16 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión con vistas a mejorar la cooperación entre las autoridades aduaneras y fiscales. Sin embargo, esto solo debe ser el principio de una acción que el CESE ya ha sugerido en numerosas ocasiones anteriores ⁽¹¹⁾: una cooperación organizada entre todos los organismos, nacionales o europeos, que participan en la lucha contra el fraude y los delitos financieros, como el blanqueo de capitales, la delincuencia organizada, el terrorismo, el contrabando, etc.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Evaluación de impacto, SEC(2011) 1318 final.

⁽⁹⁾ DO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

⁽¹⁰⁾ DO C 93 de 27.4.2007 p. 1.

⁽¹¹⁾ Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude», DO C 347 de 18.12.2010, p.73; «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobro de créditos correspondientes a determinados impuestos», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120 y «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

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 — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012»

[COM(2011) 815 final]

(2012/C 143/12)

Ponente general: **David CROUGHAN**

El 23 de noviembre 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 la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones – Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012»

COM(2011) 815 final.

El 6 de diciembre de 2011 la Mesa del Comité encargó al Comité Directivo Europa 2020 la preparación del trabajo del Comité sobre el tema.

En vista del carácter urgente de este dictamen, el Comité Económico y Social Europeo designó a **David CROUGHAN** como ponente general en su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), y aprobó por 171 votos a favor, 19 en contra y 21 abstenciones el presente Dictamen.

INTRODUCCIÓN

- i El presente proyecto de dictamen, emitido con miras al Consejo Europeo de primavera, comenta el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento» (EPAC) 2012 de la Comisión.
- ii El EPAC lanza el Semestre Europeo 2012 sobre gobernanza económica, que es asimismo el primero del marco jurídico acordado sobre una gobernanza económica reforzada (el *six pack*).
- iii El EPAC establece cuáles deben ser, según la Comisión, las prioridades de la UE en los próximos doce meses en relación con las políticas y reformas económicas y presupuestarias para estimular el crecimiento y el empleo en el marco de la Estrategia Europa 2020. Una vez aprobadas por el Consejo Europeo de marzo, estas prioridades deberán ser tenidas en cuenta por los Estados miembros en sus políticas y presupuestos nacionales.
- iv En la **parte I**, el presente proyecto de dictamen se propone comentar **temas generales relacionados con el EPAC** como: la apuesta por el crecimiento, la consolidación fiscal y la aplicación de reformas acordadas en el marco del Semestre Europeo, así como la implicación de la sociedad civil y de los interlocutores sociales en el proceso del EPAC.
- v La **parte II** reúne **observaciones y recomendaciones específicas sobre una serie de políticas de la UE**, que responden detalladamente a las cinco prioridades presentadas por la Comisión en el EPAC: consolidación fiscal diferenciada favorable al crecimiento; restablecimiento del crédito normal a la economía; promoción del crecimiento y la competitividad; respuesta al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis; y modernización de la administración pública. Estas

contribuciones se han extraído de varios dictámenes recientes del CESE y actualizan la posición del Comité sobre el EPAC 2011 ⁽¹⁾ aprobada en marzo de 2011.

- vi El presente proyecto de dictamen es asimismo continuación del dictamen sobre el Semestre Europeo 2011, aprobado por el Comité en diciembre de 2011 ⁽²⁾.

PARTE I

MENSAJES DEL CESE CON VISTAS AL CONSEJO EUROPEO DE PRIMAVERA

A diferencia de lo sucedido en todas las últimas cumbres, la Unión debe demostrar su capacidad política para abordar la crisis de la deuda con medidas ambiciosas y suficientes para restablecer la confianza. Una de estas medidas es la mayor insistencia en el crecimiento.

A. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión ha publicado el EPAC 2012 en un **contexto desolador**: la Unión está sumida en la peor crisis financiera, económica, social y de confianza de su historia. Las consecuencias de la crisis son amplias: dificultades para las familias y las empresas, aumento del desempleo juvenil y de larga duración, aumento del número de personas que corren riesgo de caer en la pobreza y exclusión, inquietud en nuestras sociedades, riesgo de un incremento del nacionalismo y del populismo.

2. El Comité está **profundamente preocupado por la falta de aplicación a nivel nacional** de los compromisos contraídos

⁽¹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el 'Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis' COM(2011) 11 final, DO C 132, 3.5.2011, p. 26-38.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre 'la Comunicación que concluye el primer Semestre Europeo de coordinación de las políticas económicas: Orientación de las políticas nacionales en 2011-2012', DO C 43, 15.2.2012, p. 8 – 12.

en el marco del proceso del «Semestre Europeo». Más que nunca, la UE necesita demostrar su capacidad de actuar de manera eficaz para restaurar la confianza de los consumidores y los inversores y ofrecer respuestas ambiciosas a los retos actuales. A falta de una **actuación firme y una aplicación efectiva de las reformas por parte de las instituciones europeas y los Estados miembros**, Europa se está enfrentando a una crisis de crecimiento a largo plazo y a una creciente divergencia, lo cual supone una mayor presión sobre la zona del euro.

3. Mientras que el proceso del Semestre Europeo 2012 empieza con unas **previsiones de crecimiento considerablemente rebajadas** y la alta posibilidad de recesión, el Comité lamenta que la **Cumbre Europea de diciembre de 2011** no lograra restaurar la confianza en la gobernanza de la Unión Europea, que ha ido reduciéndose progresivamente de una cumbre a otra en los últimos dieciocho meses. La evidente falta de voluntad de la Cumbre para hacer frente a los problemas profundamente arraigados que reveló el EPAC, ha dado lugar a continuas recetas políticas que no cuentan con la confianza de los Gobiernos y los inversores del mundo y en particular con la confianza de los ciudadanos europeos.

4. El Comité considera que los **remedios** propuestos hasta la fecha en relación con la deuda soberana y la crisis financiera relacionada con ella son **parciales** y por ello es probable que mantengan alejados de los mercados, durante más tiempo del previsto, a algunos países profundamente endeudados, corriéndose el grave peligro de contagiar a otros Estados miembros más grandes. Un impago de Grecia todavía es una posibilidad; tal suceso podría tener un grave efecto negativo en otros países que se enfrentan a problemas de deuda soberana y podría iniciar una cadena de acontecimientos con graves consecuencias no solo para la economía europea, sino también para la mundial. Pese a su indudable fortaleza económica, la Unión Europea no ha encontrado una manera de proteger de los embates financieros a los Estados miembros con dificultades; ello ha debilitado gravemente el edificio europeo atacando su fragmentación estructural. El problema es, por consiguiente, tanto político como económico.

5. El Comité está alarmado por el hecho de que el alto grado de incertidumbre así generado **repercuta negativamente en la economía real** de la Unión reduciendo la inversión, la producción y el empleo, dado que los inversores buscan refugios más seguros e incluso estudian la posibilidad de desintegrar la zona del euro con las terribles consecuencias mundiales que ello podría tener.

6. Las experiencias de anteriores crisis de integración europea han demostrado que Europa dispone de los recursos necesarios para encontrar soluciones. El Comité pide a las instituciones europeas y a los Estados miembros que tengan **valor y visión políticos** y apoyen una mayor integración, así como la recuperación económica y las inversiones, lo que ahora constituye la única posibilidad de salir de la crisis.

7. La UE debe prescindir del actual enfoque de emergencia fragmentado de la crisis y adoptar **soluciones duraderas** para los retos estructurales que ha destapado esta crisis, garantizando así el bienestar a largo plazo de los europeos. Ello exige construir un cortafuegos europeo contra ulteriores ataques, dar

tiempo a los países en dificultades para que se recuperen, y adoptar medidas adicionales específicas para impulsar el crecimiento económico en Europa.

8. Junto con el paso adelante necesario para propiciar una gestión europea y creíble de la crisis de la deuda es necesaria una **mayor unión fiscal**. El Comité aplaude la introducción en el proceso del Semestre Europeo del seguimiento mucho más estrecho de la política presupuestaria de los Estados miembros y de los compromisos contraídos por los Estados miembros con arreglo al pacto fiscal, incluso si es necesario destacar la necesidad de llevar a cabo un análisis de la repercusión social de tales medidas. No obstante, la nueva estructura para la gobernanza económica europea debe preservar la autonomía de los interlocutores sociales y su libertad para celebrar convenios colectivos.

9. Además, el Comité reitera su pleno apoyo a la amplia **Estrategia Europa 2020**, que ofrece una visión positiva para el futuro y un marco coherente para llevar a cabo reformas orientadas al futuro para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Asimismo recuerda la necesidad de garantizar un buen equilibrio entre los aspectos sociales, económicos, de empleo de la estrategia.

10. El Comité está profundamente preocupado por la **inquietante merma del método comunitario** en favor de un enfoque intergubernamental, dirigido principalmente por muy pocos Estados miembros, que ha contribuido al carácter forzado de la respuesta política. En parte debido a que las instituciones de la UE han desempeñado un papel subordinado en el enfoque intergubernamental que se ha adoptado en los últimos dos años, los graves problemas de la Unión Europea no se han abordado desde la perspectiva de la Unión, sino desde la perspectiva y las exigencias políticas de los Estados miembros.

11. El Comité señala que en un plazo máximo de cinco años después de la entrada en vigor el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, acordado el pasado 30 de enero por 25 Estados miembros, se tomarán las medidas necesarias para **incorporar el contenido de este Tratado** al marco jurídico de la Unión Europea, sobre la base de una evaluación de su aplicación. El Comité insta, por tanto, a los países que decidieron no participar ⁽³⁾ en el proceso intergubernamental que condujo a la adopción del Tratado a que reconsideren su posición al respecto.

12. El Comité aboga por un **papel importante para la Comisión Europea**, alentándola a presentar propuestas audaces, y por una **plena implicación del Parlamento Europeo** en el proceso del Semestre Europeo, para garantizar la transparencia y legitimidad del mismo.

13. El Comité agradece a la Comisión que haya publicado el EPAC 2012, a finales de noviembre de 2011, antes de la fecha prevista en un principio. Aunque el calendario sigue siendo apretado, ello ha permitido al CESE celebrar debates sobre el EPAC, consultar a su red de CES nacionales e instituciones similares y elaborar el presente dictamen antes de que el Consejo Europeo de primavera decida sobre las prioridades anuales.

⁽³⁾ El Reino Unido y la República Checa.

B. UNA ATENCIÓN ADECUADA AL CRECIMIENTO

14. El Comité considera que el EPAC 2012 supone, de diversas maneras, una mejora en comparación con su predecesor.

15. El Comité acoge con agrado la atención general prestada al crecimiento y observa con satisfacción que el EPAC 2012 adopta muchas ideas reflejadas en el anterior dictamen del CESE sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011 ⁽⁴⁾.

16. El CESE hace hincapié en que **sin una tasa de crecimiento suficiente, no puede resolverse la crisis de la deuda soberana**, sobre todo en los países en dificultades. La falta de insistencia en el crecimiento conllevaría un alto riesgo de empujar a muchas economías de la Unión a la recesión y algunas incluso a la depresión.

17. El EPAC reconoce que los **mercados financieros** están evaluando la viabilidad de la deuda pública de los Estados miembros sobre la base de las perspectivas de crecimiento a largo plazo, de su capacidad para adoptar decisiones de reforma estructural de gran alcance y de su compromiso con la mejora de la competitividad.

18. El Comité coincide con el EPAC en que las perspectivas de crecimiento de todos los Estados miembros de la UE dependen de **una respuesta firme a la crisis de la deuda soberana y la voluntad de aplicar políticas económicas rigurosas** y que se está dedicando demasiado tiempo y energía políticos a medidas de emergencia y no se concede el tiempo suficiente a la aplicación de los cambios políticos que permitirían recuperar altos niveles de crecimiento en nuestras economías.

19. El Comité coincide plenamente en que la atención debe centrarse a la vez en las medidas de reforma con efecto sobre el crecimiento a corto plazo y en el modelo de crecimiento a medio plazo.

20. El Comité reitera que los tres aspectos del crecimiento –inteligente, sostenible e integrador– están interconectados y se refuerzan mutuamente. Hay que prestar **idéntica atención** al aspecto económico, social y medioambiental.

21. El restablecimiento de la confianza debe ser coherente con otros objetivos consagrados en el Tratado de Lisboa, incluido el bienestar de las personas. La necesidad de hacer reformas debería verse como una **oportunidad** de cambiar nuestro estilo de vida para hacerlo más sostenible.

22. Es preciso que **todos** los Estados miembros hagan hincapié en reformas a favor del crecimiento.

23. Situación específica de cinco Estados miembros que reciben programas de asistencia financiera de la UE y del FMI ⁽⁵⁾

23.1 El Comité considera que la Comisión y el Consejo deberían seguir alentando a los Estados miembros a prever y

aplicar políticas de crecimiento a largo plazo, a través de recomendaciones específicas detalladas por país. El Comité lamenta que en 2011 la única recomendación dada a **los cinco Estados miembros incluidos en la asistencia financiera de la UE y del FMI** fuera la de seguir aplicando medidas previstas en las decisiones en las que se les concedía asistencia financiera.

23.2 En estos momentos, el Comité expresa su **alarma** ante la decisión de la Comisión de que no se exija a estos cinco países participar en la preparación de la **segunda ronda de PNR** en 2012. El CESE reconoce que los PNR cubren esencialmente los mismos ámbitos y que estos países presentan sus objetivos nacionales en relación con la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, ello elimina a estos países del nuevo proceso de gobernanza en el núcleo de dicha Estrategia, que se diseñó para lograr la convergencia económica necesaria mediante reformas y la adopción de mejores prácticas. En particular, ello inhibirá la implicación de los ciudadanos y los interlocutores sociales a escala nacional a la hora de participar en la aplicación y revisión de los PNR. Esto contradice totalmente las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2011, que garantizan la plena implicación de los parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y otras partes interesadas en el nuevo marco del Semestre Europeo.

24. Invertir en el crecimiento: un reto particular en el contexto actual

24.1 El Comité es consciente de que determinar qué medidas de crecimiento son las adecuadas puede suponer todo un **reto**. La difícil situación que atraviesa la UE desde el punto de vista del crecimiento no se debe tan solo a la crisis, sino también a problemas adicionales que repercuten en su rendimiento económico, como la pérdida de competitividad, la globalización, la escasez de recursos (energía, capacidades, etc.), el cambio climático y el envejecimiento de la población.

24.2 Alcanzar los objetivos de Europa 2020 exigirá una **inversión importante**: por ejemplo en TIC, infraestructura tradicional y nueva, I+D e innovación, educación y capacidades, así como eficiencia energética. Las inversiones en economía ecológica fomentarán la innovación y la demanda de productos nuevos, lo cual, a su vez, impulsará el crecimiento y contribuirá a la sostenibilidad de la economía mundial.

24.3 Se trata de un auténtico reto en tiempos de austeridad. Ahora bien, las ventajas de esta inversión pública a escala nacional o europea hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador son significativas y pueden tener un importante **efecto multiplicador**, alentando una inversión privada adicional.

24.4 El Comité opina que la Unión necesita **invertir más en proyectos** que promuevan un cambio estructural y que ayuden a colocar a las economías de los Estados miembros en una senda de crecimiento sostenible. Los proyectos adecuados deben estar en consonancia con los objetivos de Europa 2020, por ejemplo, proyectos de infraestructuras a largo plazo que son de gran interés público y tienen un potencial de ingresos.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el 'Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis' COM(2011) 11 final, DO C 132, 3.5.2011, p. 26-38.

⁽⁵⁾ Grecia, Irlanda, Letonia, Portugal y Rumanía.

24.5 En este contexto, el Comité apoya plenamente la **Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos** ⁽⁶⁾ destinada a financiar proyectos de infraestructuras a gran escala en el ámbito de la energía, el transporte y las TIC. Ello será positivo para los mercados de obligaciones de financiación de proyectos y ayudará a los promotores de cada proyecto a atraer financiación a largo plazo de la deuda del sector privado.

24.6 El Comité considera que es necesario mostrarse más activo a escala europea para generar inversiones. Los Fondos Estructurales disponibles han de canalizarse para reforzar la competitividad y volver al crecimiento. La financiación de la UE debería condicionarse a los resultados y la compatibilidad con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

24.7 El Comité aplaude la rápida adopción por parte del Parlamento y del Consejo de un acuerdo sobre el **aumento de las tasas de cofinanciación** para los Fondos Estructurales en países que reciben ayuda financiera de la UE, el BCE y el FMI, a fin de permitir la rápida movilización de fondos de la UE en apoyo del crecimiento y una mejor absorción ⁽⁷⁾.

24.8 Dada la fuerte presión a que se ven sometidos los presupuestos nacionales y europeos, los Estados miembros y los legisladores europeos han de tomar decisiones difíciles y fijar prioridades a fin de **invertir en «partidas que fomenten el crecimiento»** como educación y competencias, I+D+i, medio ambiente, redes –por ejemplo Internet de alta velocidad–, energía e interconexiones de transporte.

24.9 Es preciso recalcar el importante papel que desempeñan el **espíritu empresarial**, el empresariado social y la creación de empresas –en particular pymes, incluidas las empresas sociales– en la recuperación. Son impulsores clave del crecimiento económico, la innovación y la habilidad empresariales y una fuente importante de creación de puestos de trabajo.

24.10 El desempleo está alcanzando niveles intolerables en muchos países de la UE, con costes sociales y económicos enormes. Por este motivo, las medidas a corto y medio plazo serán esenciales para facilitar el acceso de los jóvenes y las mujeres, la reinserción de trabajadores que se han visto expulsados del mercado laboral debido a la crisis, la formación profesional y el reciclaje profesional. En la UE se tendrán que crear 17,6 millones de puestos de trabajo antes de 2020.

C. DEMASIADA ATENCIÓN A LA CONSOLIDACIÓN FISCAL

25. El Comité coincide plenamente en la necesidad de una consolidación presupuestaria para corregir los graves desequilibrios

⁽⁶⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones: "Fase piloto de la Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos" COM(2011) 660 final.

⁽⁷⁾ La posición del Parlamento Europeo aprobada en primera lectura el 13 de diciembre de 2011 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) n.º .../2011 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera - P7_TC1-COD(2011) 209.

fiscales y restaurar la confianza. Sin embargo, está preocupado por el elevado peso que se concede a las **medidas de austeridad** en el pacto fiscal. Es preciso realizar una evaluación efectiva del impacto social real de estas medidas, y deberá hacerse todo lo posible por garantizar que no conduzcan a aumentar el riesgo de pobreza y de exclusión social. El Comité considera que es preciso encontrar un equilibrio justo entre la consolidación fiscal y el crecimiento. La disciplina fiscal en sí y la austeridad no bastarán para colocar a la UE en una senda sostenible. Si bien es necesaria cierta austeridad, no es menos cierto que las medidas deben ser socialmente equilibradas y tener en cuenta la manera en que afectan a los distintos grupos sociales. El Comité suscribe la advertencia de Christine Lagarde, Directora General del FMI, según la cual «efectuar recortes lineales en todo el continente sólo conducirá a aumentar la recesión».

26. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que el **Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria**, acordado el pasado 30 de enero por 25 Estados miembros, no aporte solución a la crisis actual. Aunque conduzca a un mayor respeto del Pacto de Estabilidad y Crecimiento en el futuro, no hace suficiente hincapié en el equilibrio fiscal, ni hace ninguna referencia al sistema de alerta rápida ni al cuadro de indicadores diseñado para corregir los desequilibrios que se producen en otros sectores de la economía, como el sector privado, la pérdida de competitividad o las burbujas inmobiliarias, que han contribuido todos ellos de manera significativa a la crisis. El crecimiento económico es parte de la solución y requiere la adopción de medidas específicas rigurosas dirigidas a fomentar el crecimiento, en particular en los Estados miembros que amenazan con caer en una profunda recesión. Los esfuerzos de consolidación y la reforma deben ir acompañadas de medidas para impulsar el crecimiento.

27. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que el EPAC pida una mayor austeridad para cumplir los objetivos de consolidación presupuestaria **incluso en caso de un deterioro del clima macroeconómico**. Recomienda a los Estados miembros que se benefician de programas de asistencia financiera que sigan «cumpliendo los objetivos presupuestarios acordados a pesar de las posibles fluctuaciones de las condiciones macroeconómicas»; aconseja a los Estados miembros que hayan acumulado un retraso importante y estén sometidos a un procedimiento de déficit excesivo que aceleren «sus esfuerzos de consolidación y las posibles revisiones limitadas a la baja del principal escenario macroeconómico no deberían producir retrasos en la corrección de déficits excesivos».

28. Estabilización mediante los eurobonos

28.1 Las instituciones financieras invierten en bonos de deuda pública que esperan estén libres de riesgos a efectos de su balance; de ahí que actualmente las instituciones prefieran depositar dinero en el BCE que comprar bonos con mayor riesgo de algunos Estados miembros, privando así de liquidez al sistema financiero.

28.2 La solución a esta situación exige construir un baluarte europeo más grande y más creíble contra las presiones

del mercado en el que el Banco Central Europeo desempeñe un papel incluso más amplio, directa o indirectamente bajo los auspicios del FEEF o del SME.

28.3 El Comité reconoce que las importantes implicaciones para los riesgos morales son reales y exigen una solución; sin embargo, este problema palidece en comparación con la posible desaparición de la zona del euro. Dada la falta de voluntad de los Estados miembros de suscribir la deuda de otros Estados miembros y las dificultades del BCE para desempeñar este papel, el Comité pide que se estudie **con urgencia la introducción de bonos de estabilidad**. A raíz de la publicación por la Comisión del Libro Verde sobre la viabilidad de la introducción de bonos de estabilidad, el Comité está considerando esta cuestión en un dictamen independiente.

D. ATENCIÓN ADECUADA A LA APLICACIÓN

29. La Estrategia Europa 2020 tiene por objetivo garantizar que la Unión Europea pueda competir en un entorno cada vez más competitivo. En consecuencia, el Comité apoya firmemente a la Comisión **por el gran énfasis** que concede en todo el EPAC a la ausencia de una aplicación adecuada de las reformas a escala nacional.

30. El Comité observa con gran preocupación que, a pesar de la urgencia de la situación, los progresos realizados por los Estados miembros a la hora de **aplicar** las orientaciones del EPAC 2011 están **por debajo de las expectativas**. Las decisiones tomadas a escala de la UE tardan demasiado en traducirse en decisiones de política nacional.

31. El CESE **insta a los Estados miembros a que apliquen plenamente las reformas** a las que se han comprometido en sus programas de reforma nacionales. Han de responsabilizarse de los cambios necesarios en función de la futura gobernanza económica. Esto subraya la necesidad de reforzar el proceso del Semestre Europeo mediante una mayor implicación de los Parlamentos nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada en los Estados miembros a la hora de debatir y supervisar los avances en la aplicación de los PNR.

32. El Comité lamenta que los compromisos fijados en los Programas Nacionales de Reforma 2011 sean insuficientes para cumplir la mayoría de los **objetivos** a escala de la UE; dada la creciente preocupación de que no se alcancen los objetivos de la Estrategia Europa 2020, pide a la Comisión y a los gobiernos de los Estados miembros que intensifiquen sus esfuerzos y corrijan este desvío que se ha detectado tan pronto en los programas, y cuiden de que los gobiernos, las partes interesadas y los ciudadanos de cada país perciban su programa de reforma como algo propio y lo apliquen.

33. El CESE pide asimismo a la Comisión que se asegure de que todos los Estados miembros, incluidos los que cuentan con asistencia financiera de la UE-FMI, contribuyan a los objetivos principales de acuerdo con sus posibilidades.

E. IMPORTANCIA DEL EPAC E IMPLICACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA Y DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES

34. El EPAC es la base para lograr el **entendimiento común necesario sobre las prioridades de acción a escala nacional**

y de la UE para 2012, que luego se utilizará en las decisiones económicas y presupuestarias nacionales y la elaboración de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) y los Programas de Estabilidad y Convergencia (PEC) por parte de los Estados miembros.

35. Por ello, el EPAC desempeña un importante **papel político** y el Comité considera que no debería limitarse a un proceso tecnocrático, sino que debe tener en cuenta los puntos de vista del Parlamento Europeo y de partes interesadas clave como la sociedad civil organizada y los interlocutores sociales.

36. En el contexto actual de absoluta falta de confianza en la manera en que se ha abordado la crisis hasta la fecha y una falta de confianza en la propia Unión, Europa debe contar con sus ciudadanos. El **diálogo social y civil** debe reforzarse a todos los niveles para establecer un amplio consenso sobre la necesidad de reformas.

37. Las medidas encaminadas a mejorar la gobernanza económica europea deberán acompañarse de pasos para mejorar su legitimidad, responsabilidad y **apropiación**.

38. El Comité pide una **implicación mejor y más efectiva de las partes interesadas de la sociedad civil organizada en el Semestre Europeo**: a escala de la UE, en lo que respecta al EPAC y la elaboración de recomendaciones específicas por país, y a escala nacional a través del proceso de elaboración, aplicación y seguimiento de los futuros PNR. En los PNR deberá ofrecerse una información detallada sobre la medida en que se ha implicado activamente a las partes interesadas en el proceso y cómo se han tenido en cuenta sus aportaciones.

39. La estrategia de crecimiento Europa 2020 solo puede lograrse si toda la sociedad se siente comprometida y cada uno de los agentes asume su plena responsabilidad. En un momento en que se toman decisiones importantes que repercuten en la vida de todas las partes interesadas, el hecho de **hacerlas partícipes de las reformas** es más necesario que nunca.

40. El Comité quiere mantenerse activamente implicado en la fase de aplicación de la Estrategia Europa 2020 y el seguimiento del EPAC 2012. Seguirá el trabajo conjunto con su red de CES nacionales y organizaciones similares a fin de mejorar la **consulta, la participación y movilización de la sociedad civil organizada** tanto a nivel europeo como nacional.

PARTE II

PROPUESTAS DEL COMITÉ SOBRE LAS PRIORIDADES PRESENTADAS POR LA COMISIÓN EUROPEA

i El Comité respalda las cinco prioridades que, de conformidad con la Comisión, deberían constituir la base de las principales políticas en 2012: consolidación fiscal diferenciada favorable al desarrollo, restablecimiento del crédito a la economía, promoción del crecimiento y la competitividad

presentes y futuros, respuesta al desempleo y a las consecuencias sociales de la crisis, y modernización de la administración pública.

- ii Esta parte II presenta una serie de contribuciones específicas en relación con las mencionadas prioridades. Estas declaraciones son esencialmente citas extraídas de varios dictámenes del CESE aprobados por el Comité en 2011, y constituyen un seguimiento de la posición del CESE sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011 ⁽⁸⁾ adoptada en marzo de 2011.

1. Consolidación fiscal diferenciada favorable al desarrollo

1.1 Consolidación fiscal

1.1.1 El CESE reitera su opinión expresada en el dictamen del CESE sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011, en el punto 1: 'Consecución de un riguroso saneamiento fiscal' y en el punto 2: 'Corrección de los desequilibrios macroeconómicos.

1.1.2 Por lo que se refiere a la consolidación fiscal, tal y como se ha señalado en los puntos 1.1 y 1.2 de su dictamen sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011 ⁽⁹⁾, el CESE opina que la cuestión consiste en **reequilibrar las finanzas públicas pero evitar la reducción de la demanda**, lo que conllevaría una recesión que generaría a su vez déficits aún mayores, empujando a la economía europea en una espiral descendente. Los programas de reducción de la deuda pública deberían elaborarse de manera compatible con los objetivos de recuperación económica, sociales y de empleo que se establecen en la Estrategia Europa 2020.

1.1.3 Europa debe intensificar la gobernanza económica para garantizar la **disciplina presupuestaria** en todos los Estados miembros, especialmente en la zona del euro. El paquete de reformas acordado, el denominado *six-pack*, debe aplicarse rápida y correctamente, al igual que las nuevas propuestas reglamentarias y el Semestre Europeo que las acompaña, que son un paso para mejorar la coordinación de las políticas económicas y presupuestarias nacionales y garantizar una supervisión más estrecha por parte de la UE.

1.1.4 Sin embargo, la disciplina presupuestaria en los Estados miembros no es una garantía en sí misma de crecimiento, empleo y cohesión económica y social. Preocupa al Comité que las actuales condiciones para emitir bonos de deuda soberana hayan dado lugar a una situación en el mercado que podría socavar el restablecimiento de la estabilidad y el crecimiento.

1.1.5 Por este motivo, el Comité acoge favorablemente el Libro Verde sobre la viabilidad de los **bonos de estabilidad**. El Comité considera que la gestión de la deuda soberana con garantías comunes en la zona del euro contribuirá de manera importante a superar problemas graves y el punto muerto entre austeridad y crecimiento, siempre y cuando se haga sobre la base de normas estrictas y la pertinente gobernanza a nivel europeo para excluir cualquier tipo de riesgo moral y fomentar un comportamiento de gobierno responsable y predecible.

⁽⁸⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento: anticipo de la respuesta global de la UE a la crisis, COM(2011) 11 final, DO C 132 de 3.5.2011, pp. 26-38.

⁽⁹⁾ *Ibidem*.

1.1.6 Los avances en este área también permitirán que el **Banco Central Europeo** (BCE) vaya desmantelando progresivamente su programa de adquisición de bonos del Estado, que en la actualidad es necesario para que los Estados miembros puedan refinanciar sus deudas públicas. En su lugar, el BCE podría optar por respaldar los nuevos fondos de estabilidad dando garantías adicionales a los agentes del mercado, al menos en la fase de transición.

1.2 Dar prioridad a un gasto sostenible

1.2.1 El Comité manifiesta su pleno apoyo a la decisión de dar prioridad a un **gasto sostenible**. Es preciso, en particular, impedir que las medidas para la superación de la crisis económica y de la deuda soberana comprometan la inversión pública en educación y formación. Los Estados miembros deberán 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.

1.2.2 Las medidas de apoyo público a **la investigación y la innovación** mediante programas específicos han demostrado tener una importancia extraordinaria para las industrias grandes consumidoras de energía. El CESE pide a la Comisión Europea, al Consejo y al Parlamento que refuercen estos programas, centrados en la eficiencia energética y la diversificación, y los estructuren permanentemente en las acciones de desarrollo.

1.2.3 Pese a las dificultades de la coyuntura económica actual, el CESE recomienda invertir más aun en **investigación, desarrollo, implantación y formación y en las actividades científicas** aplicadas a las industrias grandes consumidoras de energía. Estas inversiones deberían financiarse adecuadamente en el contexto del próximo programa marco y permitir el intercambio de experiencias y resultados al menos a nivel europeo. Los programas europeos y nacionales deberían centrarse en mayor medida en la investigación y la innovación en materia de eficiencia energética.

1.3 Unas políticas de mercados laborales y unos servicios de empleo activos

1.3.1 Como ya señaló el Comité en su dictamen relativo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011 ⁽¹⁰⁾, la búsqueda activa de empleo debería garantizarse sobre todo mediante la prestación de servicios eficaces en el mercado laboral, y no tanto a través de los llamados incentivos en los subsidios de desempleo. (...) En vista del actual desempleo sin precedentes, el problema de los **mercados de trabajo** no es la falta de trabajadores en general, sino, en algunos Estados miembros, la falta de trabajadores cualificados, así como la gran escasez de puestos de trabajos disponibles. Debería prestarse mayor atención a desarrollar una política inteligente de la demanda que fomente la innovación y el crecimiento futuros y contribuya a la creación de nuevos puestos de trabajo.

1.3.2 El Comité recuerda que **los servicios públicos de empleo** 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

⁽¹⁰⁾ *Ibidem*.

como las personas con discapacidades, los desempleados de más edad y los inmigrantes. Los servicios públicos de empleo también 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. En muchos países es necesario ampliar masivamente el apoyo que prestan los servicios públicos de empleo, dedicando mayor atención a los desfavorecidos.

1.4 *Reforma y modernización de los sistemas de pensiones*

1.4.1 Aunque considera necesario reforzar y modernizar los sistemas de pensiones, el Comité opina que la presión sobre los sistemas de pensiones se debe más a la falta de empleo y de inversión que a la demografía. Lo que se necesitan son iniciativas para promover la prolongación de la vida laboral, acompañadas de políticas de crecimiento y empleo eficaces. Sólo una **política real de «envejecimiento activo»** destinada a incrementar la participación en la formación y el aprendizaje permanente puede elevar de manera sostenible las tasas de empleo de las personas de más edad, que dejan su trabajo prematuramente debido a problemas de salud, a la intensidad de la labor que deben realizar, a un despido anticipado, así como a la falta de oportunidades para formarse o reincorporarse al mercado de trabajo. El CESE también se muestra muy escéptico respecto de la utilidad de posponer la edad legal de jubilación para responder a los retos demográficos. Un aumento de la edad de jubilación puede ejercer una presión creciente sobre otros pilares del sistema de seguridad social como las pensiones de invalidez o el ingreso mínimo garantizado, tal como ha ocurrido en algunos Estados miembros, falseando de este modo los avances hacia unas finanzas públicas saneadas. El CESE considera mucho más apropiado reducir la diferencia existente entre la edad de jubilación real y la legal en la actualidad.

1.4.2 De manera más específica, 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, una política laboral ofensiva encaminada a reintegrar a los parados de más edad en la vida activa, asesoramiento general y acompañamiento de las personas que buscan empleo, medidas encaminadas a permitir una permanencia más prolongada en la vida activa desde el punto de vista físico y psíquico, medidas para mejorar la capacidad integradora de los mercados de trabajo para las personas mayores con discapacidad, 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 que favorezcan la salud a lo largo de toda la carrera profesional, medidas de organización interna, convenios reguladores y normas legales que garanticen una mayor participación de las personas de más edad en la formación continua, medidas de concienciación en favor de los trabajadores de más edad, incluidas 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», asesoramiento y apoyo a las empresas, especialmente a las pymes, 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, para todos los que busquen empleo y puedan trabajar y, 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.

1.4.3 Además, por lo que respecta a la Directiva 2003/41/CE que concierne a las actividades y la supervisión de los **fondos de pensiones de empleo**, el CESE reitera su opinión expresada en el punto 5.7 de su dictamen sobre el EPAC 2011 ⁽¹¹⁾.

1.5 *Políticas fiscales favorables al crecimiento*

1.5.1 El CESE reafirma su posición expresada en el punto 1.4 de su dictamen sobre el EPAC 2011 ⁽¹²⁾, considerando que conviene transferir la **presión fiscal** hacia nuevas fuentes de financiación.

1.5.2 El CESE considera que el **sector financiero** también debe contribuir equitativa y sustancialmente a los esfuerzos de consolidación fiscal.

La introducción de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras (**ITF**) a escala mundial es preferible a un ITF a escala de la UE. Sin embargo, si la adopción de un ITF a escala mundial no resultase factible, el CESE sería favorable a la adopción de un ITF a escala de la UE.

1.5.3 En lo que respecta al impuesto sobre el valor añadido (**IVA**), el Comité aprueba sin reservas la iniciativa de la Comisión de reflexionar sobre la posibilidad de una revisión global del sistema del IVA. Los costes operativos disminuirían para los usuarios al mismo tiempo que se reducen las cargas administrativas para las administraciones y los intentos de fraude a la Hacienda pública. Un problema especialmente delicado es el tratamiento de las operaciones transfronterizas.

1.5.4 El CESE apoya y aprueba la propuesta de crear un nuevo «Reglamento sobre cooperación administrativa en el ámbito de los **impuestos especiales**» ⁽¹³⁾ al considerar que se trata de una actualización necesaria y útil para garantizar una recaudación fiscal efectiva y luchar contra el fraude de impuestos especiales.

1.5.5 Para acabar con la doble imposición y reforzar la simplificación administrativa en las situaciones transfronterizas, el CESE recomienda 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, así como simplificar los procedimientos administrativos aplicados a las situaciones transfronterizas.

1.5.6 En este contexto, el CESE pide que se cree un **observatorio de la fiscalidad transfronteriza**, bajo la égida de la Comisión Europea, para adquirir, de forma continua, un conocimiento detallado y práctico de las barreras fiscales existentes y su evolución.

⁽¹¹⁾ *Ibidem*.

⁽¹²⁾ *Ibidem*.

⁽¹³⁾ Véase COM(2011) 730 final.

1.5.7 El CESE respalda la propuesta de crear una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS), ya que permite mejorar las condiciones de las empresas con actividades transfronterizas.

1.5.8 El CESE espera que la BICCIS conlleve una reducción significativa de los costes de cumplimiento de las obligaciones fiscales y la supresión de los falseamientos de la competencia dentro de la UE provocadas por la existencia de distintas normativas fiscales. De esta manera, la BICCIS debería fomentar una competencia equitativa y duradera e incidir de manera positiva en el crecimiento y el empleo.

1.5.9 El Comité respalda la revisión de la Directiva sobre la imposición de la energía (DIE) que permite a los Estados miembros que así lo desean trasladar una parte de la fiscalidad sobre el trabajo o el capital hacia una forma de imposición que fomente comportamientos respetuosos del medio ambiente y favorables a la eficiencia energética, de conformidad con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

1.5.10 El factor del «impuesto sobre el CO₂» complementa el Régimen de Comercio de Derechos de Emisión (RCDE UE).

1.5.11 No obstante, el Comité lamenta que la revisión de la DIE no sea más ambiciosa y coherente. La Comisión Europea tomó la iniciativa de incluir en el texto excepciones o derogaciones cuya finalidad era no desagradar a ciertos Estados miembros o satisfacer a otros.

1.5.12 Esta señal de precios ligada a la imposición no funciona en el caso de los combustibles, y podría seguir sin funcionar con la revisión de la DIE.

1.5.13 Otros sectores (como la agricultura, la construcción, el transporte público, etc.) quedan excluidos, total o parcialmente. Resulta difícil encontrar el hilo conductor de todas estas excepciones, lo cual podría transmitir un mensaje poco claro a quienes no se benefician de ellas.

2. Restablecimiento del crédito a la economía

2.1 Un sistema financiero sano

2.1.1 Es importante solucionar las graves deficiencias de la **regulación y supervisión de las finanzas internacionales**. El desequilibrio creciente en el sector financiero entre la privatización de los beneficios y la socialización de las pérdidas es una cuestión que debe tratarse con urgencia. Es preciso fijar unas condiciones en el marco reglamentario que obliguen a los intermediarios financieros a asumir su función primaria de servir a la economía real y ofrecer créditos a proyectos concretos, invirtiendo en valores activos en vez de apostar por los pasivos. Cualquier respaldo público a las instituciones financieras deberá estar acompañado de las mejoras necesarias en materia de gobernanza empresarial, como un primer paso para una reforma fundamental del sector en aras de los objetivos de crecimiento y empleo.

2.1.2 El CESE comparte la preocupación de la Comisión de que el apoyo a **entidades financieras en graves dificultades** con finanzas públicas y en detrimento de las condiciones de competencia en el mercado interior ya no es aceptable en el futuro. El CESE espera que la Comisión lleve a cabo una evaluación detallada del impacto de los costes, recursos humanos y reformas legislativos necesarios. Una propuesta realista debería ir acompañada de un calendario de contratación de recursos humanos, teniendo en cuenta que este último factor podría no estar inmediatamente disponible en el mercado.

2.1.3 El CESE reconoce que la Comisión Europea ha respondido a la creciente complejidad y opacidad del sistema financiero. El Comité exhorta a la industria financiera a **aplicar correctamente la nueva normativa** y hacer uso de la autorregulación para propiciar una actuación adecuada y honesta, y facilitando el acceso a unos productos financieros transparentes.

2.1.4 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 el ahorro consciente, poniendo en valor los productos financieros socialmente responsables. Una educación financiera plenamente accesible beneficia al conjunto de la sociedad.

2.1.5 El CESE reitera su opinión expresada en el punto 3.6 del dictamen sobre el EPAC 2011 ⁽¹⁴⁾, y acoge favorablemente las iniciativas sobre las **ventas en corto** y las **permutas de cobertura por impago**. Estas iniciativas acabarán con regímenes opuestos, aportarán claridad a este sector de los mercados financieros y otorgarán a las autoridades competentes las facultades para exigir una mayor transparencia sobre los instrumentos regulados por la reglamentación.

2.1.6 El CESE acoge favorablemente las disposiciones sobre la transparencia del mercado, que espera sean muy beneficiosas. También acoge favorablemente la función reguladora de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), aunque llama la atención sobre el hecho de que una intervención excesiva podría conducir a desestabilizar los mercados.

2.1.7 El CESE considera que si se quiere establecer un régimen viable de **fondos de resolución bancaria**, los Estados miembros deberán estar dispuestos de antemano a adoptar métodos comunes y normas uniformes para evitar los falseamientos de la competencia.

2.1.8 Una de las principales preocupaciones es la situación macroeconómica. El CESE expresa su preocupación por el hecho de que los fondos de resolución bancaria afectarán al potencial de préstamo del sector bancario para **desviar recursos**.

2.1.9 El CESE considera que antes de tomar cualquier medida para imponer **tributos a los bancos**, la Comisión debería realizar una evaluación minuciosa de los efectos acumulativos de dichos tributos y los fondos de resolución bancaria. Para tomar una decisión sobre la introducción del FRB es preciso calcular cuánto costará todo este régimen, en qué medida afectará al potencial de préstamo del sector bancario y cuánto tiempo exigirá conseguir que el FRB sea suficientemente fuerte o alcance su objetivo de volumen. El CESE recomienda ajustar estos cálculos a las previsiones más pesimistas.

2.1.10 El CESE acoge con agrado que la propuesta de Reglamento prohíba las tasas **multilaterales de intercambio en los adeudos domiciliados**. De este modo se impone claridad

⁽¹⁴⁾ Ibídem.

y transparencia en las complejas relaciones contractuales en las que se basan los procesos de pago, lo que beneficia en particular a las pequeñas y medianas empresas.

2.1.11 El estudio de impacto llevado a cabo por la Comisión concluyó que las pymes no se verían especialmente perjudicadas por los nuevos requisitos de capital, pero el Comité sigue siendo cauteloso y requiere que la Comisión vigile estrechamente el desarrollo del **crédito bancario y de las comisiones bancarias para las pymes**. Además, el CESE apoya que sea la Comisión la que lleve a cabo la revisión de las calificaciones de riesgo para los préstamos a las pymes.

2.1.12 El contrapeso al nuevo Reglamento debe ser la aplicación de **regímenes de recuperación y resolución** basados en instrumentos como los testamentos vitales. A la vez que el Estado seguirá ofreciendo garantías para los pequeños depósitos, deberá eliminarse el peligro moral que representa un apoyo estatal ilimitado a los bancos en quiebra. Si la situación es lo suficientemente clara, los inversores, acreedores y directores tendrán que asumir una responsabilidad directa sobre la futura salud de cada entidad de crédito.

3. Promover el crecimiento y la competitividad actuales y futuros

3.1 El CESE reitera sus puntos de vista, expresados en el dictamen sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011, punto 8: «Aprovechar el potencial del mercado único»; punto 9: «Atraer capital privado para financiar el crecimiento» y punto 10: «Crear un acceso rentable a la energía».

3.2 Investigación e innovación

3.2.1 El CESE recomienda que la Comisión Europea desarrolle una estrategia integrada de **investigación e innovación** con medidas estructurales complementarias dentro de la Comisión y de los órganos consultivos de que dispone, y aumente, de una vez por todas, el futuro presupuesto para el fomento de la investigación y la innovación.

3.2.2 El CESE también acoge favorablemente la tarea política esencial de crear unas **condiciones y unos marcos límite a escala europea** que sean fiables, favorables a la innovación y que permitan suficiente libertad de acción, liberando así a los potenciales inventores y procesos de innovación de los obstáculos que suponen la actual fragmentación de marcos normativos, el exceso de reglamentación y las cargas burocráticas que se reparten entre los 27 Estados miembros y la Comisión.

3.2.3 El Comité recomienda centrar en mayor medida los esfuerzos en la **eliminación de cualquier obstáculo** que estorbe la rápida aplicación de las innovaciones y la creación de una **Unión por la innovación**. 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 que puedan oponerse a ese objetivo ⁽¹⁵⁾. La causa es el equilibrio o el posible conflicto entre las reglas de la competencia y el fomento de la innovación. Por eso las normas sobre 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.

3.2.4 El Comité aprueba en particular el hecho de que la innovación se defina y se entienda en un **sentido amplio e integrado**.

3.2.5 El Comité recomienda adaptar las medidas de apoyo, las ayudas financieras y los criterios de evaluación a ambos tipos de innovación: tanto a las innovaciones más **incrementales** que responden a las fuerzas dominantes del mercado y a las necesidades de la sociedad como a las innovaciones más **revolucionarias** que configuran las fuerzas del mercado y crean nuevas necesidades sociales, pero que con frecuencia en sus inicios han de superar una «travesía del desierto» especialmente difícil.

3.2.6 El Comité destaca el importante papel de las **pymes y las microempresas** en el proceso de innovación y recomienda asimismo adaptar los programas y las medidas de apoyo de forma especial a sus necesidades específicas. Además recomienda que se reflexione sobre si es posible eximir a las empresas de nueva creación de gran parte de las habituales obligaciones y disposiciones durante un período de «carencia» suficiente y cómo se podría hacer, así como sobre si es posible establecer incentivos especiales adicionales. Lo mismo cabe decir respecto de las empresas de la economía social.

3.3 Mercado único

3.3.1 El CESE acoge con satisfacción la pretensión de la Comisión de estimular el crecimiento y reforzar la confianza en el mercado único. El Comité recuerda que el mercado único es un **elemento central de la integración europea**, con el potencial de ofrecer beneficios que sus destinatarios europeos puedan percibir directamente y de generar un crecimiento sostenible de las economías europeas. En el contexto actual, esto hace que un mercado único que funcione y esté orientado al futuro no solo sea deseable sino esencial para el futuro político y económico de la Unión Europea. Para poder ofrecer estos beneficios es fundamental que las propuestas de la Comisión sean ambiciosas y vayan más allá de una mera solución de problemas de detalle e importancia menor.

3.3.2 El CESE quiere reiterar su llamamiento en favor de un enfoque global. Aunque opina que fomentar el crecimiento y el potencial de las empresas es esencial, considera no obstante que las propuestas deberían centrarse más en los **consumidores y los ciudadanos** como agentes independientes de la creación del mercado único.

3.3.3 El CESE aboga por que se aplique una **tolerancia cero en caso de que los Estados miembros incumplan la legislación de la UE** y recuerda al Consejo y a la Comisión que la aplicación tardía, incoherente e incompleta de las normas sigue siendo un obstáculo fundamental para el funcionamiento del mercado único. Acogería muy favorablemente la publicación por parte de los Estados miembros de cuadros de correspondencia que contribuyan a fomentar y conocer mejor el mercado único.

3.4 Mercado único digital de la UE

3.4.1 Por lo que se refiere al mercado único digital de la UE, el CESE reitera su opinión, expresada en el punto 8.12 de

⁽¹⁵⁾ DO C 218, de 11.9.2009, p. 8, punto 4.8.

su dictamen sobre el EPAC 2011 y confirmada en varios dictámenes emitidos en 2011 ⁽¹⁶⁾, por la que apoya decididamente la aplicación de la **Agenda Digital Europea** para obtener los beneficios económicos y sociales sostenibles que pueden derivar de un mercado único digital basado en una conexión a Internet de alta calidad y alta velocidad, a precios asequibles para los ciudadanos de toda la UE.

3.4.2 En este contexto, el Comité acoge favorablemente el enfoque creativo de la Comisión en el ámbito de los acuerdos de inversión conjunta para la promoción de la implantación de la banda ancha rápida y ultrarrápida, pero pide objetivos de conectividad aún más ambiciosos para que Europa pueda seguir siendo competitiva a nivel mundial. El Comité subraya la importancia esencial de los **principios de neutralidad de la red**, como objetivos políticos fundamentales a nivel de la UE, y pide que se adopte urgentemente un enfoque proactivo para incorporar estos principios en la legislación de la UE, garantizando así que Internet se mantenga abierta en toda Europa.

3.4.3 En cuanto al Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica y el Marco de Interoperabilidad, el CESE apoya el plan de acción de la Comisión a favor de una **administración electrónica** sostenible e innovadora, y recuerda que deben cumplirse los compromisos acordados en la Conferencia ministerial de Malmö de 2009. El Comité también se pronuncia a favor de una **plataforma de intercambio de información**, experiencias y software libre de código abierto, tal como se describe en el Marco Europeo de Interoperabilidad, destacando que en la actualidad la mayor parte de los problemas se deben a la falta de un fundamento jurídico transfronterizo, y las diferencias en las legislaciones nacionales y las soluciones -incompatibles entre sí- adoptadas por los Estados miembros.

3.4.4 En lo que respecta a la cuestión de «Fomentar la alfabetización, las capacidades y la inclusión digitales», el CESE considera que las desigualdades de acceso a la tecnología digital constituyen una prolongación de las desigualdades económicas y sociales, y afirma que TODOS los ciudadanos tienen derecho a apropiarse de forma crítica de los contenidos de todos los soportes de comunicación. El Comité señala asimismo 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, y que el acceso a la infraestructura y a los equipos debe considerarse un derecho fundamental.

3.5 Sociedad de la información

3.5.1 En lo que respecta al **Nuevo reglamento sobre la itinerancia**, el CESE suscribe las nuevas medidas, que estima proporcionadas y adecuadas, para garantizar la disponibilidad y el acceso a un servicio de interés económico general a precios asequibles. Las nuevas reducciones de las tarifas máximas propuestas avanzan en la buena dirección, es decir, hacia la desaparición a medio plazo de cualquier forma específica de precios en itinerancia. El Comité lamenta, no obstante, que la propuesta de la Comisión no vaya acompañada de una evaluación del impacto de las nuevas medidas en el empleo y las condiciones laborales del sector de las telecomunicaciones móviles.

3.6 Energía

3.6.1 El CESE señala **que la eficiencia de los mercados transfronterizos de la energía** refuerza la seguridad del aprovisionamiento, la optimización de la gestión de las crisis y la reducción de los riesgos de sobrecoste, que siempre se repercuten en el usuario final. La mejora progresiva del mercado interior de la energía permite obtener ahorros significativos que redundan en beneficio de las empresas y de los usuarios particulares.

3.6.2 Señala que en los mercados mayoristas de la energía de la Unión continúan existiendo condiciones diferenciadas y de **discriminación**. A causa asimismo de los déficits estructurales existentes en la red y, en particular, en la interconexión transfronteriza, la integración de los mercados es absolutamente insuficiente. Existen todavía importantes obstáculos a la posibilidad de un acceso no discriminatorio a la red y a la venta de energía eléctrica.

3.6.3 El Comité considera indispensable proseguir la **construcción de una Europa de la Energía** en la que se salvaguarden los intereses generales de la Unión y los del consumidor, se garantice el abastecimiento energético con políticas adecuadas que distribuyan las ventajas y controlen la adecuación de los costes, se defienda la sostenibilidad social, medioambiental y económica, y se proteja la integridad del mercado como base irrenunciable del desarrollo de la economía social de mercado.

3.6.4 El CESE pide que se adopte un **planteamiento integrado** entre las políticas interiores y exteriores y las políticas conexas como las de vecindad y proximidad o las relacionadas con la protección del medio ambiente. El unilateralismo energético puede superarse con una firme política común de solidaridad energética basada en la diversificación, en una combinación de energías adaptada a las condiciones y características de cada Estado miembro y, sobre todo, en la sostenibilidad medioambiental.

3.6.5 En lo que respecta a la **contribución de la energía al crecimiento**, el CESE:

- § señala que la eficiencia y el ahorro energéticos dependen principalmente de la actuación y el cambio de comportamiento de ciudadanos, empresas y trabajadores,
- § resalta que el ahorro energético debe promover el desarrollo económico, el bienestar social y la calidad de vida,
- § 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.

⁽¹⁶⁾ Dictámenes opiniones DO C 107 de 6.4.2011, p. 53; DO C 376 de 22.12.2011, p. 92; DO C 318 de 29.10.2011, p. 9; DO C 24 de 28.1.2012, pp. 131; DO C 24 de 28.1.2012, p. 139.

3.6.6 En cuanto al «**Plan de acción energético**», el CESE recomienda a la Comisión:

- § 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.

3.6.7 Respecto del **cambio de comportamientos**, el CESE recomienda a la Comisión:

- § 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 velen 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.

3.6.8 El CESE pide que se refuercen las medidas destinadas a luchar contra la **indigencia energética**, que amenaza con excluir a grupos de población cada vez más importantes (las opciones ecológicas pueden resultar onerosas con tarifas más elevadas o cargas fiscales, especialmente para los estratos más vulnerables de la sociedad), y afirma que es necesaria una puesta en común de las experiencias europeas para crear nuevos empleos «verdes» –eficaces, perdurables y competitivos– y reducir las desigualdades⁽¹⁷⁾, garantizando el acceso de los ciudadanos y consumidores «a los servicios energéticos y al empleo generado por la economía de bajo contenido de carbono»⁽¹⁸⁾.

3.7 Transporte

3.7.1 Por lo que se refiere a la contribución del transporte al crecimiento, el CESE reconoce que el objetivo del Libro Blanco del transporte sobre la reducción en un **60 % de las emisiones de CO₂** para 2050 está en consonancia con la posición general de la UE relativa a la protección del clima y que ha afectado al equilibrio entre la necesidad de reducir rápidamente los gases de efecto invernadero en la sociedad y la posibilidad de utilizar rápidamente combustibles alternativos para la importante labor del sector del transporte en la economía de la Unión. El Comité sugiere que los objetivos a largo plazo de la Hoja de ruta se completen con objetivos más específicos y mensurables a medio plazo para reducir la dependencia del petróleo, las emisiones acústicas y la contaminación atmosférica.

3.7.2 La Comisión considera la necesidad de mejorar la competitividad de **modos alternativos al transporte por carretera**. El Comité apoya este objetivo, siempre y cuando se lleve a cabo mediante el fomento de una mayor capacidad y calidad de los ferrocarriles, vías de navegación interior y transporte marítimo de corta distancia, así como de eficientes servicios intermodales, sin obstaculizar el desarrollo de servicios eficientes y sostenibles de transporte por carretera en la UE.

3.7.3 En lo que referente al transporte en el mercado interior, el CESE reconoce la importancia del papel del transporte como **factor de competitividad y prosperidad**, así como la necesidad de crear un sistema de transporte europeo integrado y de mejorar la sostenibilidad y promover los modos de transporte hipocarbónicos, la eficiencia energética y de recursos, la seguridad y la independencia del suministro y la reducción de la congestión del tráfico. El CESE puede aprobar el énfasis puesto en las cadenas logísticas multimodales optimizadas y en un uso más eficiente de la infraestructura de transportes. Asimismo, apoya la estrategia de la Hoja de ruta en el sentido de recurrir a una mayor parte de medidas dictadas por el mercado respecto a otras versiones anteriores del Libro Blanco.

3.8 Industria

3.8.1 Por lo que se refiere a la industria, el CESE comparte totalmente el **enfoque holístico** y la mayor interrelación entre las políticas de la UE, así como una coordinación más profunda de la industria entre la UE y los Estados miembros. La meta es un sector industrial europeo sostenible y competitivo en la economía global.

3.8.2 Una mayor interrelación debería, en opinión del CESE, dar lugar a planteamientos integrados en un **mercado interior**

⁽¹⁷⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 65.

⁽¹⁸⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 81.

plenamente desarrollado dentro de una economía social de mercado, mediante legislación inteligente, I+D e innovación, acceso a la financiación, una economía con bajas emisiones de CO₂ y con un uso eficiente de los recursos, políticas en el ámbito del medio ambiente, el transporte, la competencia y el empleo, la mejora de las cualificaciones y competencias, comercio y cuestiones afines y el acceso a las materias primas.

3.8.3 A pesar del evidente progreso, ha persistido la fragmentación del mercado interior y una falta de atención, debido, en parte, a la disparidad de planteamientos empresariales. La relación entre la **culminación del mercado interior y las políticas industriales** suele pasarse por alto. El CESE ha instado reiteradamente a que se faciliten las condiciones adecuadas, teniendo en cuenta la necesidad de normas específicas para sectores y cuestiones temáticas que contemplen las redes de valor muy ramificadas a nivel mundial.

3.8.4 La política industrial abarca todos los tipos de **servicios y fabricación** interrelacionados. La línea divisoria entre sectores es difusa. Las PYME son cada vez más importantes, tanto en términos de valor añadido como de creación de empleo. Estos factores requieren una legislación y una regulación horizontal y sectorial inteligente y medidas complementarias. La complejidad de las redes internacionales y de los procesos integrados de fabricación debe ser tenida en cuenta.

3.9 Servicios

3.9.1 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. No todos los Estados miembros están satisfechos con la Directiva, y cada uno de ellos debe aplicarla a su modo.

3.9.2 La **Directiva de servicios** se puso en marcha en el marco del antiguo tratado en el que el mercado interior era todavía la principal prioridad. 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.

3.10 Dimensión del crecimiento exterior

3.10.1 En lo que respecta a la dimensión del crecimiento exterior y la **seguridad de materias primas**, 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.

3.10.2 En lo que respecta al acceso a los **mercados públicos de terceros países**, en opinión del CESE, la UE debería aumentar su poder de negociación para mejorar –sobre la base de su

Derecho primario y derivado– el acceso a estos mercados, ya que si la Unión ha abierto más del 80 % de sus mercados públicos, el resto de las grandes economías desarrolladas no han abierto sus mercados más que en un 20 %.

3.10.3 El CESE insta enérgicamente al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión a que aseguren, tanto en el plano interno como en el internacional, **una defensa más eficaz y estratégica de los intereses de la Unión Europea** en el ámbito del acceso a los mercados públicos para reforzar no sólo su credibilidad mundial, sino también la longevidad y el desarrollo del modelo económico y social europeo.

3.10.4 En cuanto que dimensión exterior de la Estrategia Europa 2020, la **política comercial de la UE** tendría que asegurarse de que los intercambios contribuyen de forma adecuada a un crecimiento sostenido –que actualmente falta para una salida de la crisis–, garantizando al mismo tiempo el mantenimiento de la economía social de mercado y apoyando una transición hacia una economía sobria en consumo de carbono. En determinados temas, el Comité considera que es preciso aclarar el Derecho existente sobre el comercio, en particular en materia de subvenciones y de ayudas de Estado, y defender sus valores y sus normas recurriendo cuando sea necesario a los mecanismos del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), con el fin de contribuir a una jurisprudencia más coherente con su visión de la competencia justa, sobre todo en lo que se refiere a los países emergentes.

3.10.5 En el ámbito del **comercio y la inversión**, el CESE considera fundamental que la UE garantice la seguridad de los inversores, tanto en interés de las empresas de la UE como de los países en desarrollo. El Comité acoge favorablemente la atribución a la Comisión Europea de nuevas competencias en materia de IED, que aumentará el poder negociador de la UE, conducirá a la Unión Europea a adquirir 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. Al mismo tiempo, el CESE insiste en que la política comercial y de inversión de la Unión debe ser coherente con la política económica y las demás políticas de la Unión, incluidas las políticas sobre protección del medio ambiente, trabajo digno, salud y seguridad en el trabajo y desarrollo. 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. 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.

3.10.6 En opinión del CESE es preciso acelerar el proceso de **internacionalización de las pymes** ampliando su acceso a nuevos mercados y, en consecuencia, su capacidad de crear empleo.

3.10.7 Los **acuerdos comerciales bilaterales**, como los recientemente concluidos con Colombia, Perú y Corea del Sur, ofrecen muchos beneficios potenciales si se aprovechan las nuevas oportunidades que ofrecen. Es preciso dar a conocer dichas oportunidades a las empresas. En opinión del Comité, los acuerdos bilaterales deben considerarse compatibles con un multilateralismo que sin duda se acabará consolidando. Como afirma la CE, nuestra prosperidad depende del comercio. Sin embargo, el Comité destaca que debe haber un cambio cualitativo en el planteamiento adoptado con respecto a esta nueva serie de negociaciones: el planteamiento bilateral puede permitir un mayor respeto de las diferencias regionales y nacionales que los acuerdos multilaterales, que lógicamente tienen un planteamiento más amplio. El CESE subraya la importancia de estos acuerdos para promover y fomentar la aceptación y el desarrollo de las mejores prácticas en materia de mejora del medio ambiente y fomento del desarrollo sostenible, así como el desarrollo de normas sociales y de empleo más exigentes. En las negociaciones bilaterales, Europa debe dejar claro que defiende sus preferencias colectivas en materia de asuntos sociales y en los ámbitos de la seguridad de los alimentos y del medio ambiente. El comercio internacional es parte del problema y parte de la solución en las cuestiones de seguridad alimentaria a nivel mundial. Las normas de comercio internacional deben favorecer la seguridad alimentaria, especialmente en los países menos desarrollados, y garantizar que éstos tengan un acceso libre de derechos, tanto a los mercados de los países desarrollados como a los de los países emergentes, conforme al principio de tratamiento especial y diferenciado.

3.10.8 El CESE valora positivamente la propuesta del vicepresidente de la Comisión Europea, Antonio Tajani, para introducir un «**test de competitividad**» previamente a la firma de un acuerdo de asociación comercial entre la UE y un tercer país. Del mismo modo, coincide en la necesidad de evaluar, antes de su aplicación, las repercusiones de todas las demás iniciativas políticas –por ejemplo, en materia de energía, comercio, medio ambiente o política social y de protección del consumidor– en la competitividad industrial.

3.10.9 Para desarrollar una economía verde en un contexto competitivo mundializado y mantener su liderazgo en este sector, Europa debería, en su propio interés y en el del clima, conservar una elevada ambición en materia de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero. El Comité propone que se desarrollen evaluaciones de impacto (competitividad, empleo, medio ambiente) y que se organicen debates públicos para anticipar las transiciones entre 2020 y 2050 y para estabilizar las proyecciones de los operadores económicos y de los ciudadanos.

3.11 *Movilizar el presupuesto de la UE en favor del crecimiento y la competitividad*

3.11.1 El CESE señala que debido a la crisis económica y financiera y a la cascada de déficits en aumento en la mayoría de los Estados miembros, la Unión Europea no dispone en la actualidad de los **recursos presupuestarios** adecuados para poner en práctica ni su estrategia política ni los compromisos que debe asumir en virtud del nuevo Tratado de Lisboa.

3.11.2 El CESE considera que el **presupuesto europeo debe verse reforzado y tener un efecto de palanca**. Los presupuestos nacionales y el europeo deberían complementarse para lograr economías de escala en la realización de los principales objetivos políticos de la UE.

3.11.3 El CESE exige que el presupuesto de la Unión sea **ejemplar** en lo que respecta a la gobernanza, la eficacia, la transparencia y el control de los gastos administrativos.

3.11.4 El CESE opina que el **concepto de «justa compensación»** debe abandonarse, pues es contrario a los valores de solidaridad y beneficio mutuo propios de la integración europea. Lo que importa más bien es poner en práctica la subsidiariedad, transfiriendo al nivel europeo aquello que haya perdido su sentido y su eficacia a nivel nacional. El CESE felicita a la Comisión Europea por su propuesta de volver a adoptar el principio de recursos propios, que pueden establecerse *ex nihilo* o sustituir a impuestos nacionales.

3.11.5 El CESE insiste en que la reducción de los presupuestos se compense con un nivel adecuado de recursos financieros públicos y privados para **competitividad e innovación**. El CESE se congratula de la anunciada mejora de las condiciones transfronterizas para el capital riesgo, así como de las propuestas para la emisión de obligaciones privadas de la UE para inversiones en energía, transporte y TIC. Debe examinarse la emisión de obligaciones en otros ámbitos, como los proyectos de investigación y demostración. Los Fondos Estructurales y de Cohesión también deben centrarse en objetivos de política industrial. Deben desarrollarse ideas innovadoras para atraer capital privado al sector industrial.

3.11.6 Mantener, e incluso ampliar, los recursos financieros de la UE en **I+D** es de vital importancia. Los **grandes proyectos europeos** –como los proyectos en el ámbito de la energía– y la realización de una infraestructura paneuropea, cofinanciada por uno o varios Estados miembros, deberán tener efectos potenciadores.

3.11.7 En octubre de 2010, la Comisión aprobó la Comunicación «Contribución de la Política Regional al crecimiento inteligente en el marco de Europa 2020»⁽¹⁹⁾ que destaca la importancia de desarrollar la innovación y la I+D en toda la Unión y hace hincapié en el papel que puede desempeñar la política regional a este respecto. La Comunicación subraya, asimismo, la utilización relativamente escasa por el momento de los **fondos disponibles para la innovación**. Por tanto, se ha perdido una ocasión ya que la propuesta de la Comisión por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1083/2006 del Consejo en lo que se refiere a una serie de disposiciones relativas a la gestión financiera para determinados Estados miembros que sufren, o corren el riesgo de sufrir, graves dificultades en relación con su estabilidad financiera (COM(2011) 482 final) no contempla que la Unión Europea pueda financiar hasta el 100 % de los proyectos de innovación, lo cual beneficiaría, sobre todo, a las pymes.

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

⁽¹⁹⁾ Véase el documento COM(2010) 553 final.

3.11.9 Una mayor cuota de mercado de los **modos alternativos** requiere grandes inversiones en infraestructura, incluida la infraestructura del transporte por carretera. No parece una buena idea resolver problemas financieros recurriendo de manera general a inversiones privadas y a la tarificación por el uso de las infraestructuras. El Comité, tal y como se ha expresado en muchos dictámenes anteriores, no está en contra de la internacionalización del sector del transporte. El Comité reconoce que, de acuerdo con el principio de que «**quien contamina paga**», los instrumentos económicos deben reflejar el coste real del transporte para nuestras sociedades, a fin de influir en el comportamiento del mercado en una dirección sostenible. A este respecto, los ingresos procedentes de estas cargas adicionales deberían destinarse al desarrollo del transporte sostenible y a optimizar todo el sistema de transporte para conseguir una verdadera política de movilidad sostenible. Asimismo, deberían mantenerse separados de las cargas impuestas para propósitos financieros, de acuerdo con el principio de «usuario pagador».

3.11.10 El CESE considera indispensable dotarse de sistemas de **combinación de políticas** que presenten las siguientes características:

- § medidas de eficiencia energética;
- § sistemas seguros de captura y almacenamiento del CO₂;
- § desarrollo competitivo de las fuentes renovables;
- § transformación de las centrales eléctricas con vistas a reducir las emisiones de carbono;
- § medidas para el desarrollo de una producción combinada de calor y energía de alta eficiencia (*Combined heat and power production* (CHP)).

3.11.11 En cuanto a los «instrumentos» del mercado energético europeo integrado, el CESE considera imprescindible definir inmediatamente y de manera **programada** y consensuada **inversiones** en:

- § las redes inteligentes y la mejora de las redes de transporte de energía;
- § la investigación y el desarrollo de programas conjuntos en los sectores de la sostenibilidad energética, las nanociencias y nanotecnologías, la informática aplicada a los macrosistemas de redes y los microsistemas de la domótica;
- § la capacidad de gestionar sistemas complejos y de asegurar un marco estable de referencia para la industria y para los operadores, ya sean públicos o privados;
- § el reforzamiento de un diálogo estructurado e interactivo con los interlocutores sociales, los consumidores y la opinión pública.

3.11.12 El CESE pide que se conceda carácter prioritario a los **proyectos de diversificación energética** llevados a cabo en los países vecinos de la UE como, por ejemplo, el corredor energético UE-Mar Caspio-Mar Negro y, en particular, el gaseoducto Nabucco, la infraestructura de gas natural licuado (GNL), la interconexión de las redes de electricidad y la construcción de los anillos euromediterráneos de infraestructuras de gas y electricidad (*Med-ring*), así como la realización de nuevos proyectos de infraestructuras petrolíferas de interés europeo, como los proyectos Odessa-Gdansk, Constanza-Trieste y el *Nord Stream*.

4. Lucha contra el desempleo y las consecuencias sociales de la crisis

4.1.1 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.

4.1.2 El Comité opina que es importante impulsar iniciativas que faciliten el desarrollo de los **sectores con mayor potencial de creación de empleo**, incluidos la economía baja en carbono («empleos ecológicos»), el sector social y la sanidad («empleos de plata») y la economía digital.

4.1.3 El CESE destaca el desarrollo de las potencialidades del nuevo **espíritu empresarial**, sobre todo femenino, el **empleo juvenil** y el apoyo al objetivo emblemático «Juventud en movimiento».

4.1.4 El CESE considera fundamental difundir la **cultura empresarial** y el espíritu emprendedor en un entorno que apoye a los emprendedores, que comprenda los riesgos del mercado y valore el capital humano, en el respeto de los convenios colectivos y las prácticas nacionales.

4.1.5 En concreto, el CESE pide que se elabore un plan de trabajo para garantizar a corto plazo las condiciones necesarias para el **desarrollo de nuevas empresas innovadoras y el apoyo a las pymes existentes**, para contribuir a la creación de empleo, necesario para salir de la crisis y recuperar un crecimiento sostenible. Las acciones previstas deberán ser de ámbito europeo, nacional y regional, y deberán incluir tanto a las empresas comerciales y no comerciales como a las de la economía social. Además de este plan de trabajo, es conveniente prever la formación de parados y jóvenes para que puedan acceder a un nuevo empleo.

4.1.6 La promoción de **empleos verdes** debe realizarse mediante una combinación de incentivos y sanciones que deberían proporcionar los recursos necesarios sin gravar de manera significativa las ya bastante agotadas arcas públicas. Este aspecto de la financiación será decisivo y exige que todas las partes desempeñen su papel, dado que la Estrategia Europa 2020 y los programas de ayuda no podrán funcionar si los Estados miembros no cuentan con un margen de maniobra más amplio en términos presupuestarios. Las empresas que hagan todo lo posible por mejorar la calidad del empleo y producir de manera más sostenible deberían ser ayudadas y apoyadas. Las empresas requieren un marco normativo claro, estable y, a ser posible, con normas acordadas a nivel internacional. La adopción urgente de una solución común al problema de la patente europea iría sin duda en la dirección adecuada.

4.1.7 Como ya señaló el Comité en su dictamen relativo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011, en la gestión de la crisis, resulta esencial contar con **políticas salariales adecuadas**. Desde un punto de vista macroeconómico, mantener los aumentos salariales a la par del crecimiento de la productividad y centrados en el conjunto de la economía

nacional permitirá asegurar un equilibrio adecuado entre un crecimiento suficiente de la demanda y la competitividad de los precios. Por este motivo, los interlocutores sociales deberán procurar evitar la contención salarial como propugnan las políticas proteccionistas y en su lugar orientar la política salarial hacia la productividad. A este efecto, el CESE rechaza rotundamente la sugerencia que también se incluye en la Comunicación de la Comisión sobre el EPAC 2012, según la cual es necesario intervenir en los sistemas nacionales de fijación de salarios mediante, entre otras, «medidas de reforma» para la descentralización de la negociación colectiva. La autonomía de los interlocutores sociales y su libertad para celebrar convenios colectivos no se debe seguir cuestionando bajo ningún concepto, tal como se explicó muy claramente en el Reglamento n^o 1176/2011 (paquete de seis medidas).

4.1.8 El CESE señala que las empresas utilizan diferentes tipos de contratos 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.

4.2 *Falta de correspondencia estructural entre la oferta y la demanda de mano de obra*

4.2.1 Uno de los elementos clave para resolver los problemas radica en una **cooperación** adecuada y eficiente **entre los centros de enseñanza, las empresas, los interlocutores sociales y las autoridades públicas**, en particular, con respecto a la previsión de las necesidades futuras de capacitación, y en la adopción de iniciativas adecuadas en los ámbitos de enseñanza general y de enseñanza y formación profesionales (EFP). El Comité exhorta a mejorar la calidad y eficiencia de la EFP con el fin de aumentar su atractivo y relevancia. Tomar el número de jóvenes que acceden a la universidad como único indicador induce a error cuando se formulan políticas educativas y no es relevante en cuanto a las necesidades de los mercados laborales en materia de aptitudes. Los sistemas educativo y de formación tienen que estar equilibrados.

4.2.2 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.

4.2.3 El CESE subraya que los trabajadores deben tener acceso en particular a **programas de formación profesional**. 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.

4.2.4 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.

4.2.5 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.

4.2.6 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.

4.3 *Apoyar el empleo, en particular, el empleo de los jóvenes y los desempleados de larga duración*

4.3.1 El CESE reitera su petición de que se adopten unos **objetivos europeos mensurables para el empleo juvenil**: en concreto 1) un objetivo de reducción significativa del desempleo juvenil y 2) un plazo máximo de cuatro meses para la activación de los jóvenes que buscan puestos de trabajo o períodos de prácticas. En todo caso, la previsión de objetivos más específicos en materia de empleo juvenil en los Estados miembros ha sido poco fructífera, ya que solo algunos Estados han formulado objetivos adecuados en sus programas nacionales de reforma.

4.3.2 El CESE celebra que su petición de que los Estados miembros garanticen que todos los jóvenes, en un plazo de cuatro meses tras la obtención de su título escolar, cuenten con un contrato laboral, continúen su formación o participen en medidas de activación se haya materializado en la propuesta de «**Garantía juvenil**» en la iniciativa emblemática «Juventud en Movimiento».

4.3.3 Los Estados miembros con una situación especialmente tensa del mercado laboral en el ámbito juvenil, que actualmente tienen que cumplir objetivos presupuestarios restrictivos, deben tener facilidades de acceso a los **fondos de la UE** para adoptar medidas relativas a la «Garantía juvenil». En la administración se necesitan procedimientos pragmáticos y flexibles y una simplificación del uso de recursos, hasta la supresión temporal de las cofinanciaciones nacionales a través del FSE y otros fondos europeos.

4.3.4 El CESE ha destacado ya en varias ocasiones la importancia de mantener, y en caso necesario aumentar, la disponibilidad de **financiación de carácter nacional y europeo para la educación, formación y empleo de los jóvenes**, a pesar de la nueva ponderación de las prioridades presupuestarias a la que ha obligado la crisis económica en todos los Estados miembros. En este sentido, el CESE pide que en la nueva programación financiera a partir de 2014 se garantice una financiación suficiente de iniciativas específicas para los jóvenes.

4.3.5 Algunos países han mejorado con la crisis el acceso a las **prestaciones de desempleo** de los grupos desfavorecidos, incluidos los jóvenes, mediante determinadas condiciones. Sin embargo, las medidas tenían un límite temporal o conllevaban el riesgo de ser anuladas en el marco de los planes de ahorro previstos. El CESE insta a que se revisen las condiciones de acceso de los jóvenes a las prestaciones de desempleo y se mejoren las perspectivas de quienes buscan trabajo pero que, hasta ahora, no han podido beneficiarse aún de prestaciones. También es recomendable incluir los objetivos correspondientes en los programas nacionales de reforma. Esto contribuiría significativamente a la lucha contra la precaria situación de muchos jóvenes en transición al mercado laboral.

4.3.6 Entre los jóvenes de 15 a 24 años, no solo el desempleo es dos veces más alto que entre los adultos, sino también la proporción de **empleos no seguros** (en algunos países más del 60 %), el aumento de la formación y las prácticas no reguladas (en particular en los países del sur) y el empleo por debajo del nivel de cualificación. El CESE desaconseja las soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario y los contratos laborales inseguros, deben aplicarse medidas que garanticen que el empleo temporal y los puestos de trabajo mal remunerados y con escasa protección social no se conviertan en la norma para los jóvenes. Con respecto a la **iniciativa** de la Comisión **sobre las prácticas**, el CESE está a favor de un marco de calidad europeo, que también debería promoverse entre las empresas, para que estas ofrezcan también a los jóvenes desfavorecidos desde el punto de vista de la formación una situación laboral con contratos vinculantes que favorezca el aprendizaje. El sistema dual de aprendizaje de formación general y profesional ha dado resultados positivos en varios países y convendría examinar la posibilidad de transponerlo parcialmente.

4.3.7 El continuo estancamiento en la demanda de trabajadores como consecuencia de la crisis está conduciendo a un aumento del desempleo de larga duración, que, a su vez, acarrea serias dificultades para la integración en el mercado laboral y un aumento de la pobreza, medida en términos de proporción de la población en edad laboral o más joven que vive en hogares que no están en contacto con el mercado de trabajo. **El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención al establecimiento de unos mercados laborales intermedios integradores en el que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos adaptados** con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan sus hábitos laborales y mejoren sus conocimientos. Así también se impedirá que aumente la pobreza, en el sentido de una pérdida de contacto con el mercado laboral, y se permitirá a los trabajadores integrados una suave transición hacia el mercado laboral abierto una vez se supere la crisis.

4.4 *Espíritu empresarial social*

4.4.1 Las empresas sociales son elementos esenciales del **modelo social europeo**. Aportan una importante contribución a la

sociedad y ayudan a alcanzar los objetivos de la estrategia UE-2020 mediante la creación de empleo, el desarrollo de soluciones innovadoras para atender las necesidades públicas y contribuir a la cohesión social, la inclusión y la ciudadanía activa.

4.4.2 El Comité considera que fomentar el espíritu empresarial social, en particular dado el clima económico actual desfavorable, significa aprovechar su **potencial de crecimiento y su valor añadido social**. Para liberar su potencial se requiere un marco político global e integrado que se desarrolle y aplique con la participación de un amplio abanico de partes interesadas de todos los sectores de la sociedad (sociedad civil, sector privado y sector público) correspondientes a todas las esferas (local, regional, nacional y europea).

4.4.3 Los Estados miembros y las instituciones de la UE han de asegurarse de que las empresas sociales participan y son consideradas a efectos de las **iniciativas políticas públicas y programas empresariales** en igualdad de condiciones que los otros tipos de empresas.

4.4.4 Entre las prioridades para las empresas sociales figura disponer de un mejor **acceso al capital** y de instrumentos financieros a medida. La Comisión debería recabar y difundir información sobre las buenas prácticas y las iniciativas innovadoras existentes en los Estados miembros, entre otros, el capital híbrido y distintas formas de interacción entre capital público y privado; debería, asimismo, asegurarse de que los marcos regulatorios de la UE en vigor no socavan el desarrollo de nuevos instrumentos.

4.4.5 Es esencial que el **próximo periodo de programación de los Fondos Estructurales** incluya explícitamente programas para la creación y el desarrollo de empresas sociales.

4.4.6 La Comisión debería lanzar un amplio ejercicio a escala de la UE para comparar los **enfoques de la financiación pública** más adecuados para las empresas sociales. La Comisión debería fomentar y evaluar la prevalencia de las licitaciones que integran consideraciones sociales y abordar la cuestión de la sobreregulación en las adquisiciones. Al revisar las normas sobre ayudas de Estado, la Comisión debería considerar la posibilidad de otorgar una exención completa a todos los servicios de interés general o de ampliar los supuestos de exención de notificación a todos los servicios públicos a pequeña escala y algunos servicios sociales para estimular la creación de más empresas sociales.

4.4.7 Dada la diversidad de formas jurídicas y de misiones sociales específicas que les caracterizan, se constatan **ventajas fiscales** en ciertos Estados miembros, que se deben estudiar y compartir para fomentar el desarrollo de las normas adecuadas.

4.5 *Protección de las personas vulnerables*

4.5.1 Como ya señaló el Comité en su dictamen relativo al Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011, y como también reconoce implícitamente la Comisión, los **subsidios sociales** deben considerarse como una inversión productiva de la que todos se benefician. Los subsidios de desempleo asociados a políticas de mercado laboral dinámicas permiten estabilizar la economía y promover una adaptación activa al cambio gracias a la mejora de las competencias y a iniciativas eficaces en materia de búsqueda de empleo y de reconversión. Además,

convendría seguir observando con circunspección las medidas encaminadas a hacer más estrictos los criterios de elegibilidad. Se corre así el riesgo de agravar aún más la situación de los excluidos, lo que representa un obstáculo importante en términos de (re)inserción profesional. Estas políticas restrictivas pueden tener como efecto perverso desplazamientos hacia otros sectores de protección social como la ayuda social o la incapacidad laboral, lo que no es deseable.

4.5.2 El CESE señala que, en una sociedad en rápido proceso de cambio, los trabajadores **necesitan seguridad de ingresos y protección social** para desempeñar su actividad de manera óptima y sin temor al día de mañana.

4.5.3 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.

4.5.4 El CESE opina que las **medidas de austeridad** no deben aumentar el riesgo de pobreza ni agravar las desigualdades que ya se han incrementado en los últimos años. Con todas las medidas encaminadas a salir de la crisis, hay que prestar atención a que no obstaculicen la reactivación de la demanda y el empleo y la atenuación de las desigualdades sociales. Los Estados miembros deben tener cuidado también de que las medidas para superar la crisis económica y el endeudamiento público no pongan en peligro las inversiones públicas en políticas de mercado laboral y en formación general y profesional. El CESE pide que se sopesen las consecuencias sociales de forma eficaz para analizar cómo puede lograrse el objetivo de la UE de sacar al menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social para 2020.

4.5.5 Las medidas de ahorro afectan principalmente a aquellos que dependen de las transferencias sociales del Estado, entre ellos también aquellos con condiciones de trabajo precarias y otros grupos desfavorecidos del mercado laboral. Los más afectados por el desempleo son por lo general los que tienen un acceso más difícil y limitado a las prestaciones. Por ello, es necesario establecer redes de seguridad social adecuadas, efectivas y duraderas, en las que se preste especial atención a los grupos más afectados y desfavorecidos del mercado laboral.

5. Modernización de la administración pública

5.1.1 En lo que respecta a la modernización de la administración pública, el CESE considera que una buena gobernanza **implica una gobernanza multinivel y asociaciones con organizaciones representativas de la sociedad civil en el ámbito de la política regional**.

5.1.2 La **«gobernanza multinivel»** constituye una estructura de relaciones flexible entre la Comisión, los gobiernos y los entes regionales y locales que, más que a un marco jerárquico de competencias entre niveles de gobierno, se adapta a situaciones concretas y a consideraciones temáticas. Una gobernanza adecuada se caracteriza por comportar relaciones abiertas y una aplicación menos estricta del principio de subsidiariedad.

5.1.3 La **asociación** es un instrumento clave del compromiso colectivo y contribuye a una mayor eficiencia del gasto público y de las políticas públicas. Un instrumento en esta dirección puede consistir en nuevas formas de «cooperación eficaz» 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.

5.1.4 El CESE pide a las instituciones de la UE, así como a los Estados miembros y las regiones, que sitúen su principio fundamental de **«pensar primero a pequeña escala»** en el centro de las decisiones europeas, nacionales y regionales. Recomienda también a los Estados miembros y a las regiones que lo adopten como base de sus políticas en favor de las pymes y de sus políticas económicas e industriales. Por último, estima que la «Small Business Act» (SBA) debería adoptar una forma más vinculante, especialmente para las instituciones de la UE. En este contexto, el CESE está totalmente en contra de la actual propuesta de la Comisión Europea de eximir a las pymes y a las microempresas de cumplir la legislación de la UE.

5.1.5 El CESE considera que la designación de los representantes para las pymes (**SME Envoy**) nacionales debería ayudar a los Estados miembros a aplicar la SBA. El CESE recomienda que también se designen representantes para las pymes en las regiones.

5.1.6 Queda por pasar a la etapa **«Actuar primero a pequeña escala»** («Act small first»). La SBA no tendrá el éxito esperado sin el desarrollo de una verdadera «gobernanza en colaboración, multiagente y multinivel». Los interlocutores económicos y sociales y todos los agentes públicos y privados representativos participarán en los debates políticos y en el proceso legislativo desde su inicio. El CESE, por consiguiente, pide que las organizaciones representativas de las distintas categorías de PYME participen efectivamente en el proceso legislativo y decisorio a todos los niveles.

5.1.7 El CESE coincide con el Consejo y la Comisión sobre el carácter oportuno del "gobierno a varios niveles" y de una mejor gobernanza en la **aplicación de los fondos de la UE y en la puesta en práctica de las políticas de la UE**. La cuestión no es "si" sino "cómo". Se trata de ajustar iniciativas de abajo arriba y condiciones marco de arriba abajo.

5.1.8 El Comité acoge con especial satisfacción el propósito de garantizar una **mayor participación de los ciudadanos y otras partes interesadas** en la elaboración, transposición y aplicación del Derecho comunitario, en particular con el aumento del plazo general de consultas públicas, y en agilizar y hacer más eficaces los procedimientos relativos a las infracciones.

5.1.9 El CESE acoge favorablemente 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 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.

5.1.10 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.

5.1.11 Deberá reducirse la burocracia innecesaria para obtener mejores resultados para todos. Deberá evitarse una legislación complicada y una sobrerregulación generalizada en los Estados miembros.

5.1.12 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.

5.1.13 El CESE celebra el interés mostrado por la Comisión para profundizar en los **procedimientos** políticos, legislativos y administrativos que lleven a una producción y aplicación más racional y adecuada del Derecho comunitario, durante todo el ciclo de su elaboración.

5.1.14 El CESE considera que deberían definirse mejor aspectos como los relativos al modo en que se realizan las **evaluaciones de impacto ex ante** en todas las instituciones comuni-

tarias con responsabilidades en su ejecución, la naturaleza y composición del órgano encargado de controlar los estudios de impacto, los parámetros utilizados y la forma y los medios para garantizar una mayor transparencia.

5.1.15 El Comité acoge con satisfacción la iniciativa de modernizar las administraciones públicas mediante la creación de «**ventanillas únicas**», y no puede sino aplaudir el desarrollo de la cooperación administrativa en los asuntos transfronterizos. Esta cooperación debe ampliarse también a ámbitos administrativos en los que está en juego el cumplimiento de las obligaciones.

5.1.16 El CESE acoge satisfactoriamente la intención de la Comisión de mejorar la gobernanza del mercado único mediante una mayor cooperación administrativa, desarrollando el **Sistema de Información del Mercado Interior (IMI)**.

5.1.17 El sistema de Información del Mercado Interior, en tanto que principal herramienta técnica para la cooperación entre las administraciones nacionales, tiene un potencial adicional como interfaz para los usuarios del mercado único.

5.1.18 El CESE considera que el IMI puede desempeñar un papel decisivo en la transformación de la cooperación administrativa en el mercado interior y su adecuación a las necesidades y expectativas de los ciudadanos y de las empresas, así como de las organizaciones de la sociedad civil y el papel que pueden representar en el futuro para el desarrollo y funcionamiento del sistema.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la distribución en línea de obras audiovisuales en la Unión Europea: oportunidades y problemas en el avance hacia un mercado único digital»

[COM(2011) 427 final]

(2012/C 143/13)

Ponente: **Jacques LEMERCIER**

El 13 de julio 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 distribución en línea de obras audiovisuales en la Unión Europea: oportunidades y problemas en el avance hacia un mercado único digital»

COM(2011) 427 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 226 votos a favor y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité desea llamar la atención sobre la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que pide que se respete un equilibrio entre varios derechos fundamentales en el caso de los derechos de autor en caso de intercambio de ficheros en internet ⁽¹⁾. Los derechos de autor no son absolutos y su respeto no puede imponerse mediante un filtrado generalizado de internet realizado por los servicios de acceso (ISP – véase la sentencia Scarlet/Sabam). El gravamen para soportes de almacenamiento de datos digitales utilizado en varios Estados miembros no puede aplicarse a los soportes utilizados para un uso distinto del de las copias audiovisuales digitales, tales como los discos duros digitales utilizados para la gestión de empresas (asunto Padawan). Algunas legislaciones nacionales excesivas deberían revisarse para evitar que sirvan de obstáculo al desarrollo de la distribución en línea de obras audiovisuales y para tener en cuenta la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE.

1.2 Otro modo de hacer crecer el mercado de esas obras consistiría en instaurar modelos comerciales atractivos a precios asequibles, cuando tales ofertas puedan efectuarse a costes muy inferiores que la distribución de CD y de DVD de contenidos audiovisuales digitales. Este ahorro considerable de los costes de distribución beneficiaría a los consumidores y garantizaría al mismo tiempo una renta suficiente a los creadores a fin de permitirles continuar su trabajo de creación artística y literaria. Los derechos de autor, por tanto, deberían configurarse de un modo que satisfaga el interés general y las exigencias de interés público, como, por ejemplo, una obligación de accesibilidad para las personas con discapacidad que no penalice los costes de acceso. Se impone asimismo una reflexión sobre las posibilidades de extender las excepciones y limitaciones para favorecer el acceso de los ciudadanos muy desfavorecidos a las bibliotecas y centros culturales públicos, tal como propuso el Comité en su dictamen de 2010. ⁽²⁾

1.3 Internet se ha convertido en un soporte universal de la oferta en línea; deberían establecerse exigencias técnicas y jurídicas por medio de normas jurídicas vinculantes para garantizar el respeto de la vida privada por los distribuidores de contenidos y garantizar la neutralidad de la red, que no debe ser objeto de un filtrado generalizado ⁽³⁾ y sin mandato expreso y nominal de un juez si existen elementos suficientes de pruebas de que se han realizado copias ilícitas, a partir de una denuncia nominal del titular de los derechos de autor o de derechos afines.

1.4 En este mismo sentido, el Comité considera que ni las instituciones encargadas de la gestión de obras audiovisuales ni las bibliotecas deberían verse obstaculizadas por los refuerzos excesivos de las legislaciones que protegen los derechos de autor. Su papel consiste, efectivamente, en conservar y divulgar las obras con fines culturales de popularización y de protección a largo plazo de los artistas y creadores, y en permitir el acceso de un público más amplio formado, en particular, por alumnos de colegios, institutos y universidades, a dichas obras artísticas con fines de interés general, tales como por ejemplo el éxito de la Estrategia Europa 2020, la Agenda Digital y la estrategia cultural ⁽⁴⁾. El proyecto de directiva sobre obras huérfanas, apoyado por el Comité ⁽⁵⁾, debería participar también plenamente del éxito de las estrategias europeas y nacionales de promoción de la cultura.

1.5 El mercado transfronterizo de la distribución de obras en línea no plantea grandes problemas de acceso para los tres principales distribuidores transnacionales que controlan las tres cuartas partes del mercado y que disponen de todos los medios financieros y tecnológicos necesarios para ofrecer sus catálogos al público europeo y mundial.

⁽¹⁾ Asuntos recientes: Padawan y SABAM.

⁽²⁾ DO C 228, 22.09.2009, p. 52.

⁽³⁾ Caso Scarlet/Sabam.

⁽⁴⁾ COM(2007) 242 final

⁽⁵⁾ DO C 376, 22.12.2011, p. 66.

1.5.1 El Comité pide de manera más específica a la Comisión que haga propuestas concretas para la multitud de PME-PMI que constituyen la verdadera riqueza cultural y artística de Europa en la diversidad de sus lenguas y de sus creaciones literarias y cinematográficas, con el fin de permitir que participen de manera activa en el mercado único de la distribución de contenidos audiovisuales en línea.

1.6 El Comité llama la atención sobre algunas propuestas que el estudio KEA-Cema de octubre de 2010, como por ejemplo, la mutualización de los catálogos y las ventanillas únicas para la distribución de contenidos al público europeo.⁽⁶⁾ Asimismo, el análisis de la evolución del mercado es pormenorizado y pertinente. Las estrategias de difusión y los nuevos modelos de negocio están concebidos para favorecer la distribución legal de obras incrementando al máximo los ingresos para cada ventana de difusión y valorizar del mejor modo posible las obras. El recurso a las redes sociales, al *buzz marketing*, caracteriza la promoción de ofertas que se suman a los medios publicitarios clásicos.

1.7 El Comité considera que la creación de un Código europeo de los derechos de autor, global y unitario, tal como lo propone la Comisión, en forma de directiva, puede contribuir al necesario refuerzo de armonización de las legislaciones de los Estados miembros. Reemplazaría las múltiples directivas existentes en la UE en materia de derechos de autor y sería objeto de informes regulares sobre su efectiva aplicación por parte de los Estados miembros. La estrategia Europa 2020⁽⁷⁾ quedaría así integrada en este Código europeo de los derechos de autor.

1.7.1 Un código de estas características serviría para relativizar la cuestión del país de origen en lo que se refiere a la legislación aplicable con vistas a una verdadera armonización. En caso de financiación pública de una obra cinematográfica por parte de un Estado miembro, ese Estado debería considerarse en general como país de origen a efectos de determinar la legislación aplicable. La eventualidad de un «origen europeo» para elegir la legislación aplicable debería asimismo ser contemplada por la Comisión⁽⁸⁾.

1.7.2 Debería preverse la posibilidad de evitar cláusulas abusivas en los contratos de cesión de derechos a los productores/distribuidores por parte del autor (o autores) efectivo(s) de la obra. En efecto, con demasiada frecuencia, el autor cede esos derechos a los productores para todas las tecnologías existentes y futuras sin cláusula de participación en los ingresos futuros generados por la utilización de nuevos soportes y medios de difusión (Blue-Ray, IPTV⁽⁹⁾ etc.).

1.7.3 Los contenidos no deben considerarse mercancías. Conviene tenerlo presente en la reflexión sobre la distribución *en línea*, que constituye un servicio cultural que distribuye sentido (*meaning*).

⁽⁶⁾ *Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union*, estudio independiente para la DG Sociedad y Medios de Comunicación de la Comisión Europea, octubre. 2010. Véase asimismo la Comunicación sobre «los contenidos creativos en línea en el mercado único», COM(2007) 836 final.

⁽⁷⁾ DO C 68, 6.03.12, p. 28.

⁽⁸⁾ 28º régimen, propuesto ya por el Comité en materia de derecho europeo de contratos. DO C 21, 21.01.11, p. 26.

⁽⁹⁾ Televisión por internet.

1.7.4 El Comité subraya de nuevo la necesidad de permitir el acceso a conexiones de banda ancha para que los usuarios de internet se beneficien de una recepción de calidad y suficientemente rápida de las obras audiovisuales por cable TV, IPTV y VOD⁽¹⁰⁾.

1.8 Las posibilidades de crear sistemas de gestión de datos relativos a la titularidad de derechos sobre obras audiovisuales⁽¹¹⁾ deberán examinarse situando en el centro de la reflexión de los servicios competentes de la Comisión las peculiaridades y necesidades de las pymes y PMI del sector. Lo mismo puede decirse de los problemas relacionados con la creación de licencias multiterritoriales que representan un título único en el mercado europeo. Debería estimularse y ayudarse a los pequeños productores europeos⁽¹²⁾ a que europeicen sus catálogos en un sistema de identificación de obras que incluya un apartado (voluntario) de informaciones sobre los titulares de los derechos de autor y derechos afines materializados en un título multiterritorial.

1.9 El sistema de adquisición de derechos debería garantizar una distribución transparente y equitativa del porcentaje de los ingresos destinado a los titulares de los derechos.⁽¹³⁾ La gestión por parte de sociedades de gestión deberá imperativamente ser objeto de controles anuales independientes y accesibles a los autores y al público a fin de controlar democráticamente sus actividades y sus contribuciones al desarrollo cultural.⁽¹⁴⁾

1.10 El Comité considera que la Comisión, sobre la base de las respuestas recibidas de las partes que contribuyeron al Libro Verde, debería pensar en elaborar ya en el segundo semestre de 2012 – tras una conferencia de las partes interesadas que se celebre en el primer semestre de 2012 en la que participen instituciones públicas⁽¹⁵⁾, el Comité en calidad consultiva, sindicatos y asociaciones europeas de consumidores, autores y distribuidores – un Libro Blanco con propuestas más concretas sobre el curso que debería seguirse para instaurar un mercado único europeo de las obras audiovisuales a pesar de las barreras lingüísticas. El Comité es consciente de las dificultades jurídicas y técnicas que habrá que afrontar para hacer avanzar este importante asunto, pero no considera que sean insuperables.

⁽¹⁰⁾ Vídeo a la carta.

⁽¹¹⁾ Obras de los productores sobre un sistema internacional de identificación de las obras (ISAN, Número de la Norma Internacional Audiovisual). No obstante, el ISAN carece de informaciones sobre la titularidad de los derechos y es de participación voluntaria. Algunos grandes estudios norteamericanos trabajan con un sistema similar (EIDR, Entertainment Identifier Registry) eidr.org/how-eidr-works/. Este sistema de identificación contiene un número de código, proporciona API a los empresarios, pero no incluye ninguna mención de propiedad de derechos sobre las obras.

⁽¹²⁾ Por ejemplo, en virtud del programa MEDIA, previsto hasta 2013, pero que podría luego ser sustituido por un nuevo programa de ayudas.

⁽¹³⁾ DO C 68, 6.03.12, p. 28.

⁽¹⁴⁾ Ídem.

⁽¹⁵⁾ Centros nacionales de financiación cinematográfica, bibliotecas y centros culturales.

2. Síntesis de la Comunicación de la Comisión

2.1 Directamente en línea con la Estrategia Europa 2020, el texto de la Comisión es una continuación de la Comunicación de la Comisión «Un mercado único de los derechos de propiedad intelectual», también denominada estrategia en materia de DPI⁽¹⁶⁾.

2.2 El sector cultural es un sector importante, que emplea a seis millones de trabajadores en la UE y que factura 500 000 millones de euros anuales, es decir, el 3 % del PIB europeo. Impulsada por los avances tecnológicos, la difusión de las obras audiovisuales sufre en la actualidad una profunda revolución. Las tecnologías digitales, el internet de banda ancha de alta y muy alta velocidad, la informática en nube, la posibilidad de recepción de obras audiovisuales en los ordenadores personales y los teléfonos móviles modifican profundamente las redes tradicionales de distribución.

2.3 El Libro Verde sugiere varias pistas, pero garantiza la promoción de un modelo único de gestión de los derechos de autor basado en licencias transnacionales y paneuropeas.

2.4 La Comisión considera que la adquisición de derechos de transmisión en línea de obras audiovisuales (películas, ...) fuera del territorio de emisión primaria debe simplificarse. Lo mismo puede decirse de la difusión de programas a la carta que exigen la obtención de derechos diferentes de los adquiridos para la difusión primaria.

2.5 El Libro Verde señala que, para la transmisión simultánea de una emisión, se necesita adquirir por separado los derechos de autor.

2.6 Para la retransmisión simultánea a partir de otros Estados miembros, la «Directiva sobre el cable y el satélite»⁽¹⁷⁾ impone una gestión de los derechos por una entidad de gestión colectiva. Estos derechos se añaden a los otorgados en directo por los organismos de radiodifusión.

2.7 En lo que respecta a la retransmisión por cable, la Comisión señala que los organismos que representan a los titulares de derechos no siempre se hallan jurídicamente habilitados para otorgar licencias para esos derechos.

2.8 Por último, desde hace algunos años, los operadores de DSL (línea de abonado digital), IPTV (televisión por Internet) y TDT (televisión digital terrestre), así como las nuevas plataformas numéricas, explotan los servicios de retransmisión de emisiones, lo que hace aun más difícil respetar las legislaciones vigentes.

2.9 Desde un punto de vista económico, la producción de la UE rondaba las 1 200 películas en 2009 y generaba apenas el 25 % de los ingresos en la UE, contra el 68 % de ingresos que generan los filmes norteamericanos. Sin embargo, la producción europea solo representaba un 7 % en el mercado norteamericano. En la UE, a fin de garantizar la promoción de un filme, productores y distribuidores escalonan en el tiempo la

exhibición de sus filmes. El estreno de un filme se realiza en general en una sala de cine, luego se publica en soporte de vídeo, después se distribuye en vídeo a la carta, luego el filme se emite en las cadenas de pago y, por último, en las cadenas gratuitas. El desarrollo de servicios de vídeo a la carta que se ofrecen fuera del país de origen multiplica el número de socios y, por tanto, el número de contratos.

Para reducir el número de estos procedimientos, la Comisión propone una gestión colectiva de las obras y la creación de una ventanilla única para la concesión de licencias colectivas.

2.10 *La otra parte del Libro Verde se refiere a la remuneración de los autores:*

Las remuneraciones son gestionadas en la mayor parte de los países de la UE por los productores, a quienes los autores han transferido sus derechos económicos a cambio de una suma a tanto alzado o del pago total por su contribución a la obra audiovisual. Por tanto, en esos países los autores no reciben sistemáticamente una remuneración suplementaria cuando su obra se difunde en línea. En algunos Estados son las entidades de gestión colectiva que representan a los autores las que perciben una remuneración por la utilización. En otros países se considera que el distribuidor final es el responsable de los pagos por estas prestaciones.

2.11 *Con respecto a la remuneración de los artistas intérpretes:*

Hoy en día se realiza esencialmente por medio de un contrato, a cambio de una suma a tanto alzado, como sucede en el caso de los autores. La Comisión propone que se establezca un sistema de remuneración más equitativo y que este derecho sea administrado por entidades de gestión colectiva. No obstante, el Libro Verde indica que estos nuevos derechos generarían incertidumbre económica, y por tanto inseguridad jurídica para los productores, y dificultarían la difusión en línea de estas obras.

3. Observaciones generales

3.1 Con el Libro Verde, la Comisión se propone crear un mercado único europeo mediante la convergencia de las normas nacionales.

El sector en cuestión afecta a la cultura y a sus canales de difusión digital. Es un ámbito muy especial y sensible, dado que sirve de vehículo para difundir la historia de un país, su lengua, sus tradiciones, y sus aspiraciones. No es posible abordarlo como un sector económico clásico: ni siquiera como un sector de interés económico general tradicional. El planteamiento de la Comisión a lo largo del Libro Verde puede parecer excesivamente volcado hacia el consumidor. Sin embargo, su análisis de los diferentes mecanismos es profundo y casi exhaustivo.

3.2 El texto, muy denso, aborda una serie de temas muy variados, pero el objetivo principal que persigue la Comisión es el de crear un mercado único en el sector.

3.3 **Con respecto a la situación de la difusión audiovisual y de los derechos de ella derivados, la Comisión se basa en varios hechos comprobados:**

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 287 final.

⁽¹⁷⁾ Directiva 93/83/CEE (DO L 248 de 6.10.1993, p. 15)..

El primero es que el sistema actual no funciona, que es complejo y costoso para el consumidor final. El segundo es que reagrupar las producciones nacionales puede permitir incrementar la viabilidad comercial del sector en su conjunto. El vídeo a la carta independiente de los grandes proveedores de acceso o de iTunes encuentra dificultades para la obtención de derechos exclusivos territoriales o europeos sobre las obras, cuyos derechos suelen estar concentrados en los productores, que buscan elevar al máximo sus ingresos por otros medios (ventas de DVD, en particular).

3.4 Hacia una gestión centralizada de las licencias (reagrupar los medios y las fuentes de información para desarrollar el sector):

El Libro Verde propone por tanto la comercialización en línea de los derechos sobre los servicios sobre varios territorios y sostiene la puesta en práctica de un modelo único de autorizaciones que permita la concesión de licencias multiterritoriales.

El CESE considera que para una región lingüística dada, esto podría ser una solución.

3.5 La multiplicidad de canales de difusión, la multiplicidad de receptores interactivos y la movilidad de los clientes ejercen una fuerte presión sobre los modelos económicos de las redes de distribución.

3.6 Hoy en día, la concesión de autorizaciones y licencias es esencialmente nacional y se basa en la negociación de contratos entre el productor de la obra y su difusor en línea. El Comité Económico y Social Europeo no considera que el sistema propuesto por la Comisión presente ventajas innegables, especialmente, en lo que respecta a la rapidez y la simplicidad del acceso a los datos proporcionados por los productores. Puede servir de trampolín para difundir obras nacionales que no hubieran salido del ámbito local.

3.7 No obstante, cabe señalar que la aplicación, hace quince años, de la directiva relativa a las difusiones vía satélite no ha generado servicios paneuropeos de difusión vía satélite.

3.8 Con respecto a la creación de un registro europeo de obras que pueden presentar riesgos difíciles de evaluar.

El CESE estima que esa base de datos debería ser puramente informativa.

En particular, el hecho de estar incluido en el repertorio o no debería condicionar el acceso a la protección de los derechos de autor.

3.9 Esta estructura europea tendría la ventaja de aunar las fuerzas europeas de producción y de difusión para hacer frente a las grandes productoras de Hollywood que en Europa actúan de manera organizada.

Por otra parte, resulta interesante señalar que son los grandes estudios norteamericanos (Warner Bros, Disney, etc.) los que

trabajan en la elaboración de un sistema internacional de números de identificación de obras audiovisuales (Entertainment Identifier Registry).

3.10 De manera análoga, desde 2004 los productores franceses desarrollan por su parte el ISAN (International Standard Audiovisual Number). Las cifras sobre producción de películas europeas y norteamericanas arriba mencionadas son inquietantes. Recordemos que con el sistema actual, la producción norteamericana representa el 75 % de las entradas en sala de los cines de Europa. Por consiguiente, la gobernanza de una entidad de tales características es fundamental.

3.11 No olvidemos que son los productores los que, en el transcurso de su negociación comercial con los distribuidores, fijan de manera contractual y a tanto alzado, el importe de los derechos que han de percibir los autores y titulares de derechos, y garantizan su pago. El problema de la remuneración de los titulares de derechos puede resolverse en parte mediante una gestión centralizada. Sin embargo, la idea –atractiva en sí– de establecer un proceso de remuneración en función de la audiencia medida a lo largo de varios años parece difícil.

3.12 Existe un verdadero conflicto de intereses entre productores, distribuidores de películas y otros colaboradores de la obra cinematográfica. Por una parte, los productores desean un estreno inicial en sala para garantizar la mejor promoción posible de sus obras; por otra, los distribuidores reivindican que la obra se ponga a disposición cuanto antes para difundirla en soporte de vídeo, a través de las cadenas de pago y el vídeo a la carta.

3.13 El CESE considera necesario entablar una negociación con objeto de modular estos plazos, dado el creciente poder de la IPTV, del ADSL y de las plataformas digitales. Con respecto a obras antiguas que no son objeto ya de una exclusiva, la puesta en marcha de un sistema de identificación y de repertoriado de obras asociado a una base de datos de los titulares es muy interesante.

3.14 La Comisión apuesta por tanto por la gestión colectiva de las obras (banco de datos) para estimular el sector. **¿Tendrá la UE capacidad para contrarrestar el poder de las multinacionales norteamericanas? Los riesgos que provocaría un abandono repentino de los sistemas nacionales actuales son reales.**

3.15 El CESE considera que, antes de abandonar o debilitar los actuales sistemas nacionales, deben realizarse evaluaciones serias. Como se ha indicado, los grupos de presión que defienden los intereses de las empresas norteamericanas son eficaces y, naturalmente, presionan en favor de una liberalización de este sector, sumamente lucrativo.

3.16 La Comisión, por medio de este proyecto, desea desarrollar la circulación de las obras de la UE y regularla. Las señales técnicas y reglamentarias que emanan de la Comisión son, pues, importantes, puesto que pueden acelerar un proceso de liberalización ya iniciado por otros.

3.17 El CESE apoya sin reservas toda iniciativa de la Comisión destinada a facilitar el acceso de los ciudadanos a las obras en línea. Este acceso debería ser posible en todo el territorio de la UE y a precios asequibles. Permitiría una mejor difusión de la cultura de los Estados miembros y facilitaría la educación de los jóvenes europeos. Por otra parte, el Comité considera que determinadas formas de *versioning* pueden atentar contra los objetivos culturales de la distribución en línea, como la introducción de publicidad comercial en obras originalmente concebidas sin cortes publicitarios, incluso en el caso de que estas versiones de menor calidad puedan permitir distribuir gratuitamente, o a muy bajo coste, obras así mutiladas. Esta consideración podría figurar en un Código de calidad voluntario para los distribuidores en línea por internet, por cable o por transmisiones hertzianas, que se comprometerían al máximo respeto de las obras originales.

3.18 El dictamen del CESE sobre la Comunicación de la Comisión «Un mercado único de los derechos de propiedad intelectual»⁽¹⁸⁾ nos recuerda la diversidad de modelos nacionales y los enfoques contradictorios existentes en la gestión de los derechos de autor en el ámbito cultural. **Por ello el CESE, consciente de que la reflexión no se puede dar por concluida, estima que el primer paso debería consistir en definir los principios de un código europeo.** En una primera etapa ese código –basado en el respeto de las especificidades culturales de cada país– debería limitarse a establecer principios simples e ineludibles que cada país debería respetar al otorgar las licencias.

3.19 El CESE no considera deseable extender el derecho del «país de origen», dado que la elección del país de establecimiento de la sociedad proveedora del servicio puede eludir

este principio, que es, por otra parte, correcto. La Comisión ha lanzado paralelamente acciones y consultas para que los operadores de transmisión de datos inviertan en nuevas redes capaces de efectuar la transmisión con una buena calidad y a precios asequibles.

3.20 En el Libro Verde objeto de este dictamen la Comisión señala que la gestión colectiva de los derechos estimulará el crecimiento de las redes digitales. No obstante, será preciso además garantizar la capacidad financiera de los operadores de redes para modernizar e incrementar su capacidad de difusión. Por ello, el dictamen del CESE titulado «La Internet abierta y la neutralidad de la red en Europa»⁽¹⁹⁾ sirve de fundamento serio para algunas de las cuestiones suscitadas en el Libro Verde.

3.21 Para la retransmisión simultánea desde otros Estados miembros, la «Directiva sobre el cable y el satélite» requiere una gestión de los derechos por parte de una entidad de gestión colectiva. Estos derechos se añaden a los otorgados en directo por los organismos de radiodifusión. Este doble procedimiento, que puede parecer gravoso, es necesario para evitar cortes durante los programas (utilización de soportes ya ocupados por otras emisiones).

3.22 La Comisión considera que la financiación nacional es vital para el desarrollo del sector audiovisual y apoya el programa MEDIA, creado para impulsar la difusión de obras en varios territorios. El CESE está de acuerdo con esta afirmación, pero señala la escasez de estos fondos (financiación) y la agrupación masiva de proveedores de fondos para financiar un filme.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁸⁾ DO C 68, 6.03.12, p. 28.

⁽¹⁹⁾ DO C 24 du 28.1.2012, p. 139.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (EMIR) relativo a los derivados OTC, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones»

[COM(2011) 652 final — 2011/0296 (COD)]

(2012/C 143/14)

Ponente general: **Edgardo Maria IOZIA**

El 25 de noviembre y el 15 de noviembre 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento [EMIR] relativo a los derivados OTC, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones»

COM(2011) 652 final – 2011/0296 (COD).

El 25 de octubre de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo la elaboración de los trabajos en la materia.

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 478^o Pleno celebrado los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero), ha nombrado al Sr. IOZIA ponente general y ha aprobado por 99 votos a favor y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora positivamente la propuesta de Reglamento de la Comisión y expresa su deseo de que éste se apruebe a la mayor brevedad posible, a fin de hacerla más eficaz para proteger a los ahorradores y de que se adoptaran los mismos principios contenidos en ella para todos los instrumentos financieros ⁽¹⁾.

1.2 El CESE considera que con la propuesta de Reglamento se cumplen los objetivos siguientes:

- reforzar la transparencia de las operaciones y la información transmitida a la autoridad competente sobre los datos relativos a las operaciones;
- hacer obligatoria la negociación de los derivados en centros organizados;
- favorecer la eliminación de las barreras que obstaculizan un acceso no discriminatorio a los mecanismos de compensación;
- aumentar la supervisión de los instrumentos financieros y de las posiciones en derivados;
- controlar la prestación de servicios financieros por empresas de terceros países sin sucursal en la UE;
- controlar y reducir el impacto de los métodos de negociación automática y algorítmica.

1.3 El Reglamento objeto de examen introduce una mayor transparencia en el mercado e introduce algunas medidas que reducen su fragmentación. Garantizar una aplicación uniforme

de la normativa evita el riesgo –muy elevado en los mercados financieros– de arbitraje regulatorio y, por consiguiente, los usuarios finales se beneficiarán (al menos en teoría) de la reducción esperada de los costes de las operaciones.

1.4 En las propuestas legislativas que presenta la Comisión debería destacar claramente cuáles son las ventajas de la normativa para las diversas partes interesadas: usuarios privados de servicios financieros, pequeñas y medianas empresas, operadores y administraciones públicas.

1.5 Un elemento de carácter general en el que la Comisión debería hacer mayor hincapié es un programa de educación financiera. En un reciente dictamen de iniciativa, el CESE volvió a plantear este argumento ⁽²⁾.

1.6 Aunque los costes que se derivarán del nuevo Reglamento no parecen demasiado importantes, el CESE manifiesta su perplejidad por el posible efecto que puedan tener sobre los costes macroeconómicos que afectan al sistema financiero y que no parecen haber sido tenidos debidamente en cuenta en la evaluación de impacto. En relación con este punto, hace ya mucho tiempo y en reiteradas ocasiones, el CESE había pedido que se llevara a cabo «un profundo análisis de los efectos acumulativos de todas las iniciativas reguladoras que habrá que emprender para adoptar las medidas necesarias sobre el sistema financiero y el mercado de capital. Un sistema estable y eficiente fomentaría la estabilidad financiera y la liquidez de la economía real» ⁽³⁾. El CESE se congratula de que la Comisión haya decidido llevar a cabo este estudio, indispensable para intentar comprender el impacto global de todas las medidas regulatorias, y expresa su deseo de que se publique lo antes posible.

⁽¹⁾ DO C 54 de 19.2.2011, p. 44, ponente: Iozia.

⁽²⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

⁽³⁾ DO C 107, de 6.4.2011, p. 21, ponente: Iozia.

1.7 El CESE observa la existencia de un problema de compatibilidad del artículo 40 del Reglamento (actos delegados) con el artículo 290 del TFUE. La cantidad, el contenido y los términos de los actos delegados no son coherentes con las disposiciones del Tratado y colocan fuera del proceso legislativo habitual demasiadas cuestiones fundamentales de la estructura del Reglamento. El CESE recomienda una profunda reflexión para ajustar plenamente la norma del TFUE y el artículo 40.

2. La propuesta de Reglamento

2.1 Los mercados financieros han evolucionado considerablemente en los últimos años. Han aparecido nuevos productos y centros de negociación y el panorama se ha visto alterado con cambios tecnológicos como las transacciones de alta frecuencia.

2.2 La finalidad de esas propuestas es lograr unos mercados financieros más eficientes, resistentes y transparentes, así como reforzar la protección de los inversores. El nuevo marco normativo dota asimismo a los reguladores de una mayor capacidad de supervisión y aporta unas normas de funcionamiento claras para todas las actividades de negociación.

2.3 Elementos clave de la propuesta

2.3.1 Estructuras de mercado más sólidas y eficientes: aunque la MiFID ya abarca los sistemas de negociación multilateral y los mercados regulados, la actual revisión incorporará a su marco regulador un nuevo tipo de centro de negociación: los sistemas organizados de negociación (SON). Se trata de plataformas que, si bien no están reguladas en la actualidad, desempeñan una función cada vez más importante. Por ejemplo, en estas plataformas se negocian cada vez más los contratos normalizados de productos derivados. La nueva propuesta pretende colmar esta laguna. Aunque la MiFID revisada seguirá dando cabida a diferentes modelos de negociación, garantizará que todos los centros de negociación apliquen las mismas reglas en materia de transparencia y que se suavicen los conflictos de intereses.

2.3.2 Integración de las innovaciones tecnológicas: además, la MiFID actualizada introduce nuevas salvaguardias para las actividades de negociación algorítmica y de alta frecuencia, que han dado lugar a un aumento considerable de la velocidad de transmisión de las órdenes y que plantean posibles riesgos sistémicos.

2.3.3 En particular, estas salvaguardias exigen que todos los operadores que realizan actividades de negociación algorítmica estén debidamente regulados y aporten suficiente liquidez, y establecen normas para evitar que aumente la volatilidad debido a sus entradas y salidas de los mercados. Por último, las propuestas mejorarán las condiciones que impiden acceder a algunos servicios fundamentales de post-negociación, como la compensación, que, de lo contrario, pueden falsear la competencia entre los centros de negociación.

2.4 Mayor transparencia: gracias a la incorporación de la categoría de los sistemas organizados de negociación mejorará la transparencia de las actividades de negociación en los mercados de capitales, incluidas las plataformas de negociación anónima o «dark pools» (volúmenes negociados o liquidez que no están disponibles en las plataformas públicas). Solo se autorizarán excepciones en determinadas circunstancias previstas por la normativa. Las propuestas implantarán también un nuevo

régimen de transparencia en los mercados no participativos (obligaciones, productos de financiación estructurada y derivados). Además, gracias a los nuevos requisitos impuestos según los cuales todos los datos de los mercados deben reunirse en un solo lugar, los inversores podrán tener una visión completa de todas las actividades de negociación en la UE, lo que sin duda les ayudará a tomar decisiones con mayor conocimiento de causa.

2.5 Mayores competencias de supervisión y un marco más estricto para los mercados de derivados sobre materias primas: las propuestas reforzarán la función y las competencias de los reguladores. En coordinación con la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), en determinadas circunstancias, los supervisores podrán prohibir productos, servicios o prácticas específicos que puedan suponer una amenaza para la protección de los inversores, la estabilidad financiera o el correcto funcionamiento de los mercados.

2.6 Mayor protección de los inversores: apoyándose en un conjunto amplio de normas vigentes, la MiFID revisada impone requisitos más estrictos para la gestión de carteras, el asesoramiento en materia de inversión y la oferta de productos financieros complejos, como los productos estructurados. Con el fin de evitar posibles conflictos de intereses, se prohibirá a los asesores y gestores de carteras independientes efectuar pagos o hacer entrega de otros beneficios monetarios a terceros o recibirlos de ellos. Por último, se establecen normas sobre gobierno corporativo y responsabilidad de los gestores para todas las sociedades de inversión.

3. Observaciones y reflexiones

3.1 Según los datos facilitados por el Banco de Pagos Internacionales, el valor nominal de los derivados en circulación pasó de 601 046 millardos de dólares en diciembre de 2010 a 707 569 millardos en junio de 2011 (Informe trimestral del BPI, diciembre de 2011).

3.2 La nueva propuesta pretende aumentar el nivel de eficiencia, integridad y transparencia de los mercados, sobre todo de los menos regulados, y, por consiguiente, reforzar la protección de los inversores.

3.3 Los volúmenes de las transacciones mundiales han aumentado vertiginosamente en los últimos veinte años, inyectando en los mercados financieros una enorme liquidez. Este crecimiento sin precedentes –impulsado sobre todo por la especulación a corto– no se vio acompañado ni apuntalado por el correspondiente crecimiento de la economía real, del mercado de trabajo y de los salarios. El CESE considera que la propuesta de Reglamento es necesaria y apropiada para contribuir a paliar estos efectos sobre los mercados.

3.4 La función original de los mercados financieros consiste en respaldar el crecimiento económico gracias a la reducción de las asimetrías informativas para permitir, de este modo, una asignación eficaz de los recursos. Como ya se ha señalado, la crisis ha puesto de manifiesto los errores en el mecanismo de funcionamiento de los mercados, donde los operadores han actuado en respuesta a lógicas que no son las de la economía de la información y utilizando los mercados financieros con fines meramente especulativos a corto y a muy corto plazo.

3.5 Por lo tanto, nuestros mercados se han visto inundados de liquidez en un plazo de tiempo muy breve y han carecido (y siguen careciendo todavía) de incentivos para favorecer la industria real en lugar de la financiera. Este comportamiento contribuye a escindir aun más el binomio natural entre la industria y los mercados financieros, que elaboran instrumentos cada vez más opacos, abstractos y complejos.

3.6 La especulación forma parte de la lógica del mercado y es intrínseca al propio mercado, ya que garantiza la liquidez y pone en evidencia las anomalías, pero la especulación a muy corto plazo, en cambio, resulta económica y socialmente inútil y contribuye de manera decisiva al desarrollo de burbujas financieras. Existe una urgente necesidad de invertir la tendencia actual centrando la atención de los inversores en el crecimiento real.

3.7 En este contexto, la propuesta de Reglamento presenta sin duda medidas válidas y ofrece instrumentos destinados a afrontar las debilidades y los desequilibrios de nuestro sistema.

3.8 La nueva reglamentación de los sistemas organizados de intercambio prevé la definición de normas de funcionamiento más explícitas para todas las actividades de negociación. Se imponen criterios rigurosos para los servicios de gestión de carteras, el servicio de asesoramiento para las inversiones en títulos y la oferta de productos financieros. Por consiguiente, las nuevas disposiciones legislativas, al establecer normas sobre responsabilidad de los gestores y la revisión del gobierno corporativo, obligarán a los intermediarios a revisar en profundidad su estructura corporativa. El CESE estima que las obligaciones impuestas por la nueva reglamentación, pese a ser onerosas, son oportunas y coherentes con los objetivos del Reglamento.

3.9 La propuesta de Reglamento introduce los sistemas organizados de negociación denominados SON (*organized trading facilities, OTF*). El CESE se declara favorable a esta disposición puesto que permite la integración de los diferentes sistemas de negociación utilizados por las distintas contrapartes. Este sistema será beneficioso para el mercado en su conjunto ya que pondrá de manifiesto las posibilidades de utilizar diferentes instrumentos en competencia entre sí, que, no obstante, deberán ajustarse al principio de la «ejecución óptima».

3.10 La reglamentación interviene, además, en el ámbito de las facultades otorgadas a las autoridades competentes, atribuyéndoles facultades especiales en relación con la venta de productos y servicios que puedan lesionar gravemente los intereses de los inversores y la estabilidad del mercado.

3.11 Por otra parte, el principio de transparencia no se aplica solo a los mercados, sino también a las autoridades. Las autoridades competentes podrán de hecho intercambiar información sobre las negociaciones evitando de este modo los posibles y temidos abusos de mercado. En relación con estos aspectos de la propuesta de Reglamento, el CESE señala que valora muy positivamente todo cuanto sea intervenciones de gran alcance destinadas a reforzar la protección de los inversores.

3.12 Según influyentes operadores del mercado, la nueva reglamentación tiene una importancia fundamental y modificará la estructura de los mercados financieros europeos. Por ejemplo,

existe un riesgo sistémico intrínseco que se debe tener en cuenta y que se ha puesto de manifiesto en la reciente crisis financiera. La quiebra de un banco puede poner en peligro la ejecución de las obligaciones asumidas con las transacciones de derivados OTC y contagiarse, por consiguiente, a sus contrapartes, a otras entidades. La nueva reglamentación reduce el riesgo de contraparte en el mercado OTC. La propuesta de Reglamento dará lugar a una reducción considerable de las transacciones en mercados no organizados.

3.13 Otra finalidad del nuevo Reglamento que el CESE considera sumamente positiva es la de llevar a cabo una concentración de datos sobre todas las transacciones OTC, y no solo sobre las que sean objeto de una entidad de contrapartida central. Las informaciones se facilitarán a las autoridades de supervisión, que podrán así ejercer un control eficaz del mercado. Esta actividad no se puede desarrollar actualmente por falta de datos. Sobre estos aspectos, sin embargo, el Reglamento prevé una estructura abierta, no definida a priori. Por ejemplo, corresponderá a decisiones posteriores de los operadores financieros o de la AEVM, determinar las categorías de derivados que se dirigirán hacia una entidad de contrapartida central. Por esa razón, sin embargo, todavía no se pueden cuantificar concretamente las transacciones actuales que tomarán esa dirección.

3.14 Otro aspecto relevante se refiere al hecho de que en el futuro Reglamento europeo no se da ninguna indicación sobre la estructura de mercado de las futuras entidades de contrapartida central. Por lo tanto, es posible que se refuercen las actuales estructuras existentes en cada país como, por ejemplo, la Cassa di Compensazione e Garanzia della Borsa Italiana (Caja de Compensación y Garantía de la Bolsa Italiana), o que se asista a la creación de algunos grandes organismos a escala continental. Se trata solo de hipótesis, porque el Reglamento no lo aclara. No obstante, al margen de la estructura específica que se elija, conviene reiterar la importancia fundamental que tendrán el modo en que se regule la actividad de gestión de riesgos y la eficacia de los mecanismos de supervisión para evitar quiebras posteriores de efectos desastrosos.

3.15 Además, el proceso de normalización de los intercambios tendente a someterlos a contrapartes centrales debería reducir los costes. No cabe duda de que el proceso de concentración podría tener este efecto, pero no hay ninguna certidumbre al respecto. Seguramente, si se aplica bien, la nueva reglamentación tendrá como consecuencia permitir que se calculen mejor los riesgos que en el pasado reciente subestimaron los intermediarios de crédito en su busca de mayores volúmenes de transacción y beneficios a corto plazo.

4. Algunos puntos débiles

4.1 Una de las principales preocupaciones se refiere a los costes de ejecución del Reglamento que nos ocupa, que parecen infravalorados y llegan en un momento en el que las entidades financieras están ya bajo presión desde un punto de vista normativo, de rentabilidad y de costes. Las instituciones financieras deben ser eficientes y servir de apoyo a la economía, pero también mantener un perfil de rentabilidad adecuado; existe el temor de que estos costes puedan transferirse a los inversores y los clientes. El CESE considera que los usuarios y las empresas, sobre todo las PYME, deben contar con protección ante esta eventualidad.

4.2 Según la Comisión, el desembolso en concepto de costes de conformidad estará comprendido entre 512 y 732 millones de euros, mientras que los costes recurrentes oscilarán entre 312 y 586 millones de euros. Da la impresión de que estos costes están infravalorados; por ejemplo, los costes de funcionamiento relacionados con la creación de infraestructuras tecnológicas para cumplir los requisitos relativos solamente a la recogida de datos son discutibles y, por sí solos, podrían sobrepasar la cifra global. La Comisión ha encargado finalmente un estudio para valorar el impacto global de los costes acumulativos que generará la nueva iniciativa reglamentaria, tal y como el CESE ya había exigido y solicitado hace tiempo; conviene que, para entender cabalmente el efecto del Reglamento en términos de plazos y costes, este estudio se concluya y se haga público lo antes posible.

4.3 Dado que las modificaciones normativas en conjunto siguen aumentando los costes y la complejidad en las entidades financieras, llegará un momento en que estas entidades se planteen algunos interrogantes importantes sobre los ámbitos de su actividad que deberán suspender o transferir a otra jurisdicción.

4.4 Aunque muchos acogerán favorablemente el principio de reducción del riesgo mediante una mayor transparencia, necesitamos comprender mejor cuál será el impacto global de la normativa en la capacidad de Europa para competir en el mercado global de los servicios financieros.

4.5 Por lo que respecta a la mayor transparencia que introducirá la nueva reglamentación, sería oportuno preguntarse quiénes son los beneficiarios directos y reales de las nuevas intervenciones. Es probable que, en efecto, la mayor disponibilidad de información beneficie de hecho a los bancos de inversión o los fondos de inversión de alto riesgo, pero ¿puede decirse lo mismo de los mercados comerciales?

4.6 El CESE se pregunta si la reglamentación excesivamente prescriptiva sobre las *dark pools* (plataformas de negociación anónima) puede también menoscabar la capacidad de las sociedades de gestión del ahorro para realizar operaciones de forma óptima por cuenta de sus clientes (en último término, los minoristas).

4.7 Uno de los objetivos de la propuesta de Reglamento es unificar, armonizar e integrar los mercados financieros. Con

frecuencia los inversores minoristas saben poco de los instrumentos financieros a su disposición en el mercado en el que negocian. Por consiguiente, el CESE, aunque, por un lado, apoya el principio de consolidación de las diferentes plataformas de negociación, recomienda al mismo tiempo a la Comisión que promueva con cierta urgencia programas de educación financiera. El Comité considera de hecho que, sin una adecuada preparación y sensibilización de los inversores, el proceso de armonización que se pretende poner en marcha corre el riesgo de no dar los resultados esperados.

4.8 Por otra parte, entre las implicaciones más importantes del nuevo Reglamento figura la ampliación de las categorías de activos que contempla: además de a las acciones, se pretende aplicar el Reglamento a todos los demás instrumentos financieros al mismo tiempo. El impulso que supondrá el Reglamento objeto de examen para evolucionar hacia unas transacciones competitivas y basadas en la compensación de los derivados cotizados, si se le da continuidad, tendrá implicaciones muy importantes para la estructura del mercado. Algunos mercados de renta fija, ya operativos en varias plataformas electrónicas, son quizá los candidatos más probables para un rápido progreso en este sentido.

4.9 La propuesta de Reglamento introduce en el artículo 40 una larga y exhaustiva lista de actos delegados que la Comisión podría adoptar. El contenido de estos actos es más bien amplio (por citar solo algunos, la especificación de las cotizaciones de compra y venta, el volumen o tipo de órdenes, los detalles que deben indicar los mercados regulados y las empresas de inversión en la información que debe facilitarse al público para cada categoría de instrumento financiero de que se trate, etc.). El CESE señala que existe un problema de compatibilidad del artículo 40 con el artículo 290 del TFUE, modificado e incorporado por el Tratado de Lisboa. De conformidad con lo dispuesto en el Tratado, «un acto legislativo podrá delegar en la Comisión los poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales del acto legislativo». Tras analizar los contenidos de la propuesta de Reglamento que pueden ser objeto de un acto delegado, el CESE estima que se trata de elementos esenciales y no marginales. Por consiguiente, se considera que la lista de actos delegados que figura en el artículo 40 del Reglamento es redundante, excesivamente extensa e incompatible con el TFUE.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión»

[COM(2011) 683 final — 2011/0307 (COD)]

(2012/C 143/15)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

El Consejo, en fecha de 30 de noviembre de 2011, y el Parlamento Europeo, en fecha de 15 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión»

COM(2011) 683 final – 2011/0307 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 232 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

1. Resumen y conclusiones

1.1 La propuesta de modificación de la Directiva sobre la transparencia forma parte de un paquete más amplio de medidas que, a iniciativa de la Comisión, tienen por objeto facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas (pymes) a la financiación. Al mismo tiempo, revela una preocupación por restaurar la confianza de los inversores, así como la importancia que reviste facilitar información de calidad a los mercados. La propuesta de modificación se basa en las recomendaciones de un informe independiente elaborado por la consultora Mazars, en una audiencia y en la opinión de las partes interesadas, en el informe de la Comisión de mayo de 2010 y en una evaluación del impacto de cada una de las opciones presentadas. Aunque el CESE está de acuerdo con los objetivos y con su contenido, desea exponer algunas consideraciones.

1.2 Las modificaciones propuestas, cuyo objeto es hacer el mercado más atractivo para los pequeños y medianos emisores (PME) deberán ser de aplicación general. El impacto más significativo de la simplificación no se dejará sentir probablemente en los verdaderos destinatarios de las modificaciones, sino más bien en las grandes empresas que operan en el mercado. Pocos son quienes consideran que las exigencias de la Directiva sobre la transparencia serán un obstáculo para la entrada en el mercado de los PME, lo que significa que esta simplificación no será necesariamente un factor crítico a la hora de tomar esas decisiones o que tendrá un impacto significativo en hacer atractivo el mercado a los PME. Sin embargo, dado que esta simplificación no atenta, según las partes interesadas, contra la credibilidad del mercado ni contra la protección del inversor, representará un impacto económico que, aunque pueda ser mayor en las grandes empresas, acabará por tener alguna consecuencia para los PME, resultando por ello importante para el tipo de empresas más representativas del tejido empresarial europeo.

1.3 Ya en 2004 la publicación de los informes trimestrales fue una cuestión que suscitó animados debates, levantándose

varias voces en contra, por lo que el CESE recomendó prudencia en su aplicación. Las consecuencias negativas de su obligatoriedad señaladas entonces (aumento de la cantidad de información, pero no de la calidad de la misma, elevados costes tanto financieros como de oportunidad, instauración de un enfoque cortoplacista provocado por la necesidad de mostrar resultados al mercado en detrimento de una visión más estratégica y a largo plazo) acabaron por confirmarse. La presión por obtener resultados a corto plazo puede incluso considerarse uno de los factores que causaron la crisis que se produjo, dado que el sector financiero se veía obligado a presentar resultados cada vez más positivos cada trimestre. Aunque no se pone en duda que la transparencia es exigible y deseable, habida cuenta de que la divulgación de informaciones importantes viene asegurada por el cumplimiento de las Directivas sobre los folletos y sobre abuso del mercado, el CESE apoya que se suprima la obligatoriedad de este tipo de publicación dejando que sea el mercado el que dicte la decisión acerca de la cantidad de información que se considera necesaria.

1.4 Algunos han señalado la complejidad del contenido narrativo de los informes como importante fuente de costes de oportunidad y también de otros costes derivados de la subcontratación de especialistas en la materia. Aunque no está demostrado que la elaboración de plantillas por parte del Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (AEVM) pueda tener un gran impacto positivo en cuanto a reducción de costes, la iniciativa podría generar algún ahorro para los PME que podrán evitar la contratación de entidades externas para elaborar tales contenidos. Finalmente conviene destacar la dificultad de prever todas las situaciones en las plantillas, lo que podría dar lugar a simplificar la información que se facilita o incluso a no divulgar datos que no están contemplados en ellas.

1.5 Ampliar la definición de los instrumentos financieros sujetos a notificación denota la preocupación por adaptar las normas a las innovaciones del mercado y, por consiguiente, de

seguir de cerca la evolución. Esta modificación sitúa la Directiva sobre la transparencia en línea con las medidas ya adoptadas en el Reino Unido y Portugal y con las que están en preparación en otros países de la Unión Europea y el resto del mundo. En Francia se lanzó una iniciativa legislativa en esta materia que resultó insuficiente. Si bien puede existir el recelo de que el mercado se vea «inundado» de información innecesaria, la experiencia de los países donde las normas exigen ya este tipo de notificación contradice ese recelo y son muchas las partes interesadas que sugieren que se tome nota de la experiencia del Reino Unido.

1.6 En lo que se refiere a la creación de un mecanismo europeo de información, el CESE desea llamar la atención sobre el hecho de que puede ser difícil integrar las bases de datos nacionales existentes, debido a la incompatibilidad de las tecnologías utilizadas en cada país. Aunque algunas partes interesadas defienden la utilidad de que se cree este mecanismo, principalmente en lo que concierne a la información para inversores y analistas, será preciso evaluar la relación coste/beneficio de su creación y mantenimiento. No obstante, se trata de una medida importante que contribuye al desarrollo del mercado único.

1.7 En lo que concierne a la nueva redacción del artículo 6 de la Directiva, relativo a la obligatoriedad de divulgar las informaciones sobre pagos realizados a los gobiernos, el CESE defiende que se amplíe el ámbito de esta disposición. La importancia de divulgar los pagos efectuados por los emisores que desarrollan su actividad en las industrias extractivas y forestal es innegable, pero la redacción de este artículo debería ser más ambiciosa y abarcar las concesiones públicas a particulares, tales como la explotación de la red de transportes, las telecomunicaciones, energía y juego, mediante simple concesión o por establecimiento de asociaciones público-privadas. Debería divulgarse toda transacción de este tipo llevada a cabo con entes públicos, señalándose países y proyectos. Dado que el objetivo de esta medida es responsabilizar a los gobiernos del uso de los impuestos recaudados, no deben dejarse a un lado los importes recaudados en transacciones relacionadas con otras actividades de explotación de recursos e infraestructuras de un país, además de los ya contemplados en la Directiva.

1.8 En lo que respecta a las sanciones, el CESE defiende que, además de fijarse las sanciones máximas previstas, se impongan también sanciones mínimas para evitar así la impunidad o la imposición de sanciones que no sean disuasorias —o que no penalicen conductas ilícitas— a la vez que se armonizan las prácticas entre Estados miembros.

1.9 Teniendo en cuenta la actual coyuntura, parece poco probable que vaya a producirse un escenario de aumento súbito de la demanda, pero sí conviene señalar al menos la posibilidad de que la propuesta de simplificación de las normas de la Directiva sobre la transparencia, unida a otras previstas para hacer más atractivo el mercado, pueda generar un incremento del número de transacciones cuyo impacto en el funcionamiento del mercado no se ha calculado todavía. Al mismo tiempo, conferir una mayor visibilidad y atractivo a los PME podría agudizar las lagunas de formación que padece el consumidor y que le impide interpretar la información disponible y, por consiguiente, decidir con conocimiento de causa.

2. Contexto de la propuesta

2.1 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de la Directiva sobre la transparencia (Directiva 2004/109/CE ⁽¹⁾), la Comisión presentó un documento informativo sobre la aplicación de la Directiva a lo largo de los años en que estuvo vigente. El informe concluye subrayando la importancia que concede la mayoría de las partes interesadas a los requisitos en ella contemplados para el funcionamiento adecuado y eficiente de mercado.

2.2 La actual propuesta de modificación de la Directiva se presenta de modo que toma en consideración la prioridad política de la Comisión de mejorar el marco normativo y facilitar el acceso de los PME al capital. Asimismo, tiene por objeto hacer que las obligaciones de los PME cotizados sean más proporcionadas garantizando, a la vez, el mismo nivel de protección de los inversores. Por otra parte, la propuesta de modificación promueve la estabilidad financiera garantizando la transparencia de las adquisiciones económicas y la confianza de los inversores, al tiempo que incentiva una mayor concentración en los resultados a largo plazo. Por último, al legislar en el sentido de mejorar el acceso a la información regulada a nivel de la Unión, se trata de incrementar la integración funcional de los mercados de valores europeos y de dar mayor visibilidad transfronteriza a los PME cotizados.

2.3 Es preciso subrayar que la propuesta de modificación se basa en un estudio independiente llevado a cabo por la consultora Mazars, cuyo objeto era proporcionar evidencias cuantitativas y cualitativas para respaldar el informe que la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo, previsto en el artículo 33 de la Directiva sobre su aplicación. Asimismo se tuvieron en cuenta los informes publicados por el Comité de Responsables Europeos de Reglamentación de Valores (AEVM) y por el Grupo Europeo de expertos de los mercados de valores mobiliarios (ESME).

2.4 Dos son los temas señalados como aspectos susceptibles de mejora. En primer lugar, que al basarse la Directiva en un planteamiento de armonización mínima permite a los Estados adoptar medidas más restrictivas, lo que plantea problemas de aplicabilidad y aumenta los costes; y, en segundo lugar, que no se proponen medidas menos estrictas para los PME, lo cual se considera que los desanima de acudir al mercado. Por otro lado, se pide aclarar algunas definiciones recogidas en la Directiva, así como una mayor coherencia y la clarificación de algunos términos con significados semejantes utilizados en el documento. Por último, se señala la necesidad de mejorar las normas de notificación.

2.5 Valorado el impacto de las diversas opciones propuestas, se eligieron las siguientes opciones de actuación:

2.5.1 Con el objetivo de permitir una mayor flexibilidad en la frecuencia y el calendario de publicación de la información financiera periódica, en particular para los pequeños y medianos emisores, se opta por suprimir la obligación de presentar informes financieros trimestrales para todas las empresas cotizadas. Aunque el objetivo sea favorecer una simplificación para los PME, la solución encontrada pasa por no diferenciar el destinatario de la medida para no introducir una duplicidad de normas

⁽¹⁾ DO L 390 de 31.12.2004, p. 38-57; dictamen del CESE: DO C 80 de 30.3.2004, p. 128.

que resultaría confusa para los inversores. Se espera que la medida tenga como resultado reducir costes, así como adoptar una perspectiva a más largo plazo al desaparecer la presión de presentación trimestral de resultados. La protección del inversor no se pone en peligro ya que continúan siendo obligatorias las disposiciones de las Directivas sobre abuso del mercado y sobre los folletos: es obligatorio informar a los inversores sobre los sucesos y hechos importantes que puedan influir en el precio de los activos.

2.5.2 A fin de simplificar las partes explicativas de los informes financieros para los pequeños y medianos emisores, una vez más la solución adoptada consiste en aplicar la opción a todas las empresas y se traduce en la petición a la AEVM de que elabore directrices no vinculantes (plantillas) en la materia. Se espera así ahorrar costes, mejorar la comparabilidad de la información para los inversores e incrementar la visibilidad transfronteriza de los pequeños y medianos emisores.

2.5.3 Para subsanar algunas lagunas en los requisitos de notificación por lo que respecta a las participaciones importantes en los derechos de voto, se propone extender el régimen a todos los instrumentos de efecto económico similar a la tenencia de acciones y los derechos sobre acciones.

2.5.4 Con vistas a eliminar las divergencias en los requisitos de notificación para las participaciones importantes, se opta por la agregación de la tenencia de acciones con la de aquellos instrumentos financieros que den acceso a acciones, donde se incluyen los derivados liquidados en efectivo.

2.6 Las principales modificaciones introducidas, tanto con vistas a facilitar el acceso de los PME al mercado, como a clarificar el texto de la Directiva son las siguientes:

2.6.1 Se establece un Estado miembro de origen por defecto para los emisores de terceros países que no hayan elegido uno en un período de tres meses.

2.6.2 Se suprime el requisito de publicar declaraciones intermedias de gestión y/o informes trimestrales.

2.6.3 Se amplía la definición de los instrumentos financieros sujetos a requisitos de notificación.

2.6.4 Se agregan la tenencia de acciones y la de instrumentos financieros a efectos de la notificación de las participaciones importantes. No obstante, se continúa permitiendo a los Estados miembros que fijen límites de notificación de participaciones importantes inferiores a los previstos en la Directiva, teniendo en cuenta las especificidades de cada mercado y, cuando ello sea necesario, para asegurar una transparencia en esta materia.

2.6.5 Se delega poder en la Comisión para que adopte normas técnicas de reglamentación elaboradas por la AEVM, referidas a requisitos técnicos para acceso a la información regulada a nivel de la EU, con objeto de agilizar el acceso a la información financiera, evitándose así la necesidad de consultar 27 bases de datos nacionales diferentes. El objetivo es la creación de un mecanismo europeo de información regulada.

2.6.6 La imposición de divulgación de los pagos de cada sociedad, tanto a nivel individual como a nivel consolidado, efectuados en beneficio de los gobiernos en lo que respecta a la exploración de recursos naturales.

2.6.7 Se incrementan los poderes sancionadores de las autoridades competentes estando sujetas a publicación las sanciones impuestas por infracción de las normas.

3. Cuestiones planteadas por la propuesta

3.1 Uno de los objetivos de la revisión de la Directiva sobre la transparencia objeto de examen es contribuir a hacer atractivo el mercado regulado para los pequeños y medianos emisores, lo cual reviste una importancia fundamental para que el mercado se desarrolle y crezca. Las modificaciones propuestas a la Directiva sobre la transparencia constituyen, pues, una iniciativa positiva al permitir la simplificación de determinados procedimientos, sin poner en riesgo la calidad de la información, esencial para las decisiones de los inversores y las interpretaciones de los analistas del mercado. Esta simplificación ejercerá, sin duda, un impacto positivo en los costes de todas las empresas cotizadas, pero podrá tener un mayor impacto en los PME.

3.2 Pese a la simplificación, este es un sector –y seguirá siéndolo– cuyas normas y terminología resultan de difícil comprensión para los consumidores. Aunque es complicado proporcionar formación en este ámbito de manera general para el ciudadano, la defensa del consumidor reviste gran importancia, ya que le protege contra el uso abusivo de tecnicismos, por medio de acciones de formación e información, proporcionadas tanto por las autoridades de supervisión como por los gobiernos. Este ámbito debe tenerse en cuenta para acciones futuras.

3.3 El contenido narrativo de las actuales plantillas puede facilitar la interpretación de la información y aumentar su grado de comparabilidad. Aunque la elaboración de plantillas es compleja y puede revestir algún peligro por el inherente exceso de simplificación o porque se corra el riesgo de que no se hayan contemplado todas las situaciones, su uso puede implicar una reducción de costes, en especial para los PME; podría incluso permitir que los consumidores interpreten mejor los datos.

3.4 No está de más recalcar la importancia de suprimir la obligatoriedad de publicar informes trimestrales. Combatir el planteamiento cortoplacista que impera en el mercado, al cual contribuyó en gran medida esta iniciativa, es de vital importancia para que el mercado se desarrolle de manera sostenible. Solamente una visión a largo plazo permitirá la innovación, factor clave para el crecimiento sostenible e integrador, prioridades de la Estrategia Europa 2020.

3.5 La ampliación de la definición de los instrumentos sujetos a notificación es un punto central de las modificaciones de la Directiva sobre la transparencia. La innovación financiera ha dado lugar a que se creen nuevos tipos de instrumento para los que se hace necesario proporcionar un marco en lo que respecta a la transparencia. Se espera que estas modificaciones resuelvan las lagunas existentes en cuanto a los requisitos de notificación sobre porcentajes importantes de derechos de voto y de participaciones importantes, y evitar así que se constituyan participaciones ocultas o el repentino anuncio al mercado de que existen grupos de participaciones de gran dimensión, como ya ha sucedido.

3.6 El objetivo de crear un mecanismo único europeo de información para almacenar datos reglamentarios a nivel de la Unión es ambicioso y debe proseguirse. Esta sería sin duda una

herramienta importante para profundizar en el mercado único: únicamente deberá tenerse en cuenta la relación coste-beneficio de crear y mantener este tipo de instrumento.

3.7 La Directiva sobre la transparencia incluirá ahora los pagos realizados por los emisores en el sector de las industrias extractivas a los gobiernos de los países donde operan. Esta propuesta de la Comisión es innovadora y trata de mostrar el impacto financiero que la actividad de una empresa tiene en el país de acogida, aumentando así la transparencia. El CESE tiene la convicción de que la directiva podría ser aun más ambiciosa y extender esta obligación de divulgación a los pagos efectuados en relación con otras actividades en las que intervienen intereses públicos y concesiones a particulares; puede tratarse de sumas considerables, especialmente en las concesiones de la red de transportes, telecomunicaciones, energía e incluso, juego.

3.8 Asimismo la propuesta revisa el régimen de sanciones, refuerza los poderes de las autoridades competentes y pasa a incluir una serie de instrumentos, como el derecho a suspender el derecho de voto y la publicación de las sanciones. Debe insistirse en que, aunque se fijan límites máximos para las san-

ciones pecuniarias, no se fijan límites mínimos; sin embargo, imponer límites de este tipo sería una medida disuasoria de gran importancia.

3.9 Simplificar las normas haciendo así más atractivo el mercado, tal como se pretende, podría conducir a un aumento de las transacciones; sin embargo, se desconoce cuál será su impacto en el funcionamiento normal de la Bolsa o de las entidades reguladoras, si bien se espera que tendrán capacidad para absorber un incremento súbito del número de transacciones.

3.10 Aunque este asunto no se relaciona directamente con la Directiva sobre la transparencia, el CESE aprovecha la oportunidad para destacar uno de los grandes obstáculos que se oponen a la ampliación del mercado: los elevados importes que cobran las bolsas de valores. De hecho, tanto el coste de ser admitido a cotizar en Bolsa como los costes anuales de mantenimiento en el mercado de valores –que son en ambos casos de cuantía muy considerable– son vistos por las empresas como un factor disuasorio para decidirse a cotizar en Bolsa. Por lo tanto, cualquier iniciativa en este ámbito servirá para facilitar en gran medida dicha decisión.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006»

[COM(2011) 607 final — 2011/0268 (COD)]

(2012/C 143/16)

Ponente: **Xavier VERBOVEN**

Coponente: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

El 27 de octubre de 2011, el Consejo de la Unión Europea, y el 25 de octubre de 2011, el Parlamento Europeo, de conformidad con 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 al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1081/2006»

COM(2011) 607 final – 2011/0268(COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de enero de 2012.

En su 478° Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 217 votos favor, 5 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los principios de cohesión económica, social y territorial así como de solidaridad se enuncian en los Tratados y constituyen dos de los principales pilares para la integración de los pueblos, los ciudadanos y los territorios. El Fondo Social Europeo (FSE), en su calidad de principal instrumento financiero europeo para apoyar los recursos humanos, seguirá contribuyendo a los objetivos de cohesión económica, social y territorial, tal como establece el artículo 162 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

1.2 La cohesión económica, social y territorial debe seguir estando en el centro de la Estrategia Europa 2020. Todos los agentes de la sociedad civil, incluidos los que se ocupan de las actividades de voluntariado, deberían ser reconocidos como un elemento importante de cara a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, tal como se corrobora en las conclusiones del Consejo de 3 de octubre de 2011 ⁽¹⁾.

1.3 El CESE defiende que, de conformidad con el artículo 10 del Tratado, la ejecución de las prioridades financiadas por el FSE debería contribuir a luchar contra la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y favorecer el cumplimiento de las obligaciones contempladas en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad por lo que se refiere, en particular, a la educación, el empleo y la accesibilidad.

1.4 El Fondo Social Europeo debe ser el instrumento privilegiado para aplicar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los relativos al empleo, la educación, la inclusión social y la lucha contra la pobreza. Debe apoyar las políticas que aplican los Estados miembros en el marco de las directrices integradas y los programas nacionales de reforma (PNR). El CESE opina que los PNR deberían englobar, entre otros, objetivos relativos a la inclusión social de los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad –con el fin de hacer que los PNR pongan en práctica las obligaciones que se establecen en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad– y las minorías étnicas, junto con metas para el logro del objetivo principal establecido en la Estrategia Europa 2020 de reducir el número de personas que viven en la pobreza en 20 millones antes de 2020.

1.5 Las prioridades del FSE son, y deben seguir siendo, el fomento del empleo y la inclusión social (especialmente a través del empleo), sobre todo de los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad y las minorías étnicas, en todas las regiones de la UE. En cada Estado miembro, como mínimo el 40 % del total de los recursos del FSE debe asignarse a la realización del objetivo temático «Fomento del empleo y apoyo a la movilidad laboral».

1.6 El CESE apoya el énfasis que se pone en la innovación social y las posibilidades de respaldar los proyectos en el ámbito de la economía social, el emprendimiento social y las empresas sociales.

⁽¹⁾ Sesión n° 3114 del Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores, celebrada en Luxemburgo el 3 de octubre de 2011, punto 12.

1.7 El incremento de las inversiones en infraestructuras, competitividad regional y desarrollo empresarial debe ir acompañado de medidas destinadas a la creación de empleo sostenible en el ámbito de las políticas de mercado de trabajo, de educación y formación y de inclusión social y adaptabilidad de los trabajadores, de las empresas y de los emprendedores, así como de mejora de la capacidad administrativa.

1.8 La Estrategia Europea de Empleo y las políticas europeas relativas a la inclusión social deben volver a situarse en el centro de las prioridades de la Unión Europea y deberán liberarse más fondos para la creación de más y mejores empleos.

1.9 El CESE considera que el Marco Estratégico Común debe reflejar las prioridades de inversión derivadas de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, detallando las oportunidades que ofrece un mercado laboral más abierto y accesible, sobre todo para los que están más alejados de él (como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, etc.).

1.10 El CESE también apoya la contribución del FSE a las demás prioridades de la Estrategia Europa 2020: la investigación e innovación, la accesibilidad y la utilización de las tecnologías de comunicación, la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la protección del medio ambiente, la transición a una economía menos productora de CO₂ y el uso sostenible de los recursos.

1.11 El CESE respalda la concentración temática y la complementariedad con los demás instrumentos financieros existentes para lograr un impacto suficiente y visible.

1.12 El CESE respalda la propuesta de destinar como mínimo el 20 % de la dotación del FSE a la realización del objetivo temático «fomentar la inclusión social y luchar contra la pobreza», cuyo propósito es la integración de los ciudadanos más alejados del mercado de trabajo.

1.13 El principio de cooperación, que involucra a agentes económicos y sociales y a los organismos que representan a la sociedad civil, como los agentes que trabajan con cuestiones medioambientales, las organizaciones no gubernamentales y los organismos encargados de fomentar la igualdad de oportunidades y la no discriminación, constituye la garantía esencial del buen funcionamiento de las medidas relativas a los Fondos Estructurales y, en particular, del Fondo Social Europeo.

1.14 El «código europeo de conducta» para la aplicación del principio de cooperación debe clarificar y definir el papel de cada socio en los diferentes niveles, así como precisar que, aun cuando el diálogo social sea competencia exclusiva de los interlocutores sociales, se debe garantizar que todos los agentes reconocidos como tales en el artículo 5 de la propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones generales relativas a los Fondos⁽²⁾ tengan acceso a sus diferentes fases

de ejecución, incluida la elaboración y la aplicación de los programas operativos, y dispongan de la financiación adecuada para asegurar su participación.

1.15 El CESE rechaza totalmente la propuesta de la Comisión respecto de la aplicación de sanciones financieras y de incentivos respecto de los Fondos Estructurales vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

1.16 Los Fondos Estructurales no son suficientes, por sí solos, para luchar contra la crisis. Europa necesita una gobernanza económica diferente, que haga prevalecer una gestión responsable, apueste por el crecimiento y la competitividad, favorezca las inversiones en recursos humanos, y promueva la justicia, la cohesión y los principios de solidaridad y de integración social. El presupuesto de la UE debe reformarse con arreglo a estos principios.

1.17 El presupuesto asignado al Fondo Social Europeo deberá mantenerse, como mínimo, en el mismo nivel que el del último período de programación. El Fondo debería apoyar igualmente la participación de los ciudadanos, la sociedad civil y la sensibilización a los valores comunes de Europa.

2. Contexto: propuestas de marco financiero plurianual de la UE y de política de cohesión 2014-2020

2.1 El nuevo marco político para el próximo decenio, es decir, la Estrategia Europa 2020, fue ratificado por el Consejo Europeo el 17 de junio de 2010.

2.2 La Comisión presentó el 29 de junio de 2011 la propuesta «Un presupuesto para Europa 2020», que determina las nuevas perspectivas financieras de la UE para el período 2014-2020.

2.3 El 6 de octubre de 2011, la Comisión presentó sus propuestas legislativas sobre los Fondos Estructurales, incluido el Fondo Social Europeo.

2.4 Estas propuestas fueron objeto de una amplia consulta de la sociedad civil y de las partes interesadas, que se acabó a finales de 2011. En enero de 2012, la Comisión publicará el último conjunto de propuestas sobre el Marco Estratégico Común, que se someterá al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

2.5 Por lo que se refiere más específicamente al futuro del FSE, el CESE aprobó el 15 de marzo de 2011 un dictamen sobre «El futuro del Fondo Social Europeo después de 2013»⁽³⁾. En consecuencia, conviene analizar si los puntos principales han sido incluidos en la propuesta de futuro Reglamento del FSE que se examina en el presente dictamen.

⁽²⁾ COM(2011) 615 final.

⁽³⁾ DO C 132 de 3.5.2011, pp. 8-14.

2.6 Contexto económico. Para realizar un análisis adecuado de las nuevas perspectivas financieras, no puede pasarse por alto la situación general de los retos de la globalización, de las perspectivas demográficas y migratorias y, sobre todo, de crisis económica profunda que ha modificado de manera radical los principios en los que se basaba la Estrategia Europa 2020. Por consiguiente, es esencial que el incremento de las inversiones en infraestructuras, competitividad regional y desarrollo empresarial, especialmente de las pymes y de las empresas de la economía social, vaya acompañado de medidas destinadas a la creación de empleo sostenible en el ámbito de las políticas de mercado de trabajo, de educación y formación y de inclusión social y adaptabilidad de los trabajadores, de las empresas y de los emprendedores.

2.7 Los objetivos e instrumentos recogidos en la Estrategia Europa 2020, que son fundamentalmente positivos, deben orientarse mejor y adaptarse a la nueva situación. Ello debería hacerse en el marco de un mercado laboral regulado e integrador que ofrezca a los ciudadanos europeos, en particular a los más alejados del mercado de trabajo (como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, etc.), posibilidades de lograr empleos estables y de calidad, adaptados a las competencias que han adquirido.

2.8 Deben aportarse numerosas mejoras a la puesta en práctica y a los aspectos prácticos del acceso a la financiación del FSE. Estas mejoras consisten, sobre todo, en reducir la burocracia antes de –y durante– la aplicación del programa operativo, haciendo más flexibles los procedimientos de acceso a la financiación, acelerando, en particular, el sistema de pago para minimizar las cargas financieras de los ejecutores de los programas y simplificando los procedimientos de facturación y regularización de las cuentas; conviene en particular ampliar la utilización del principio de los tipos únicos, eso sí, de manera realista.

2.9 El CESE considera que el Marco Estratégico Común debe reflejar las prioridades de inversión derivadas de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, detallando las oportunidades que ofrece un mercado laboral más abierto y accesible, sobre todo para los que están más alejados de él (como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, etc.). Las subvenciones globales deberían utilizarse más para facilitar el acceso de las ONG pequeñas a los Fondos.

2.10 El Fondo Social Europeo debe ser el instrumento privilegiado para aplicar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los relativos al empleo, la educación, la inclusión social y la lucha contra la pobreza. Debe apoyar las políticas que aplican los Estados miembros en el marco de las directrices integradas y los programas nacionales de reforma. El CESE opina que los PNR deberían englobar, entre otros, objetivos relativos a la inclusión social de los grupos más vulnerables, como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad –con el fin de hacer que los PNR pongan en práctica las obligaciones que se establecen en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad– y las minorías étnicas, junto con metas para el logro del objetivo

principal establecido en la Estrategia Europa 2020 de reducir el número de personas que viven en la pobreza en 20 millones antes de 2020.

2.11 El Fondo Social Europeo debería apoyar la participación de los ciudadanos, la sociedad civil y la sensibilización a los valores comunes de Europa.

3. Observaciones generales sobre la propuesta de futuro Reglamento del FSE

3.1 El presupuesto de la UE debe reforzarse, especialmente en los capítulos que apoyan el crecimiento económico, la cohesión social, la innovación (incluida la innovación social) y el desarrollo sostenible a nivel nacional y regional.

3.2 El CESE considera que, a la vista de la propuesta de la Comisión, el importe total del presupuesto de la UE será de todas formas reducido, a pesar de la posible introducción del impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) y del aumento del Fondo Social Europeo.

3.3 Como ya ha ocurrido en el período de programación actual, las regiones contarían con un apoyo diferenciado en función de su nivel de desarrollo económico. Sin embargo, este nivel no debería calcularse únicamente a partir del PIB por habitante. También deben tenerse en cuenta otros criterios como la tasa de paro, las tasas de empleo y actividad, los niveles de competencia, los índices de pobreza, los niveles de bienestar y de integración social y el porcentaje de abandono escolar prematuro.

3.4 Respecto de la introducción de una nueva categoría de regiones «en transición», con un PIB medio por habitante de entre el 75 % y el 90 %, el CESE solo puede aceptar esta medida con la condición de que no mine el nivel de recursos asignados a la categoría de regiones más débiles. Habida cuenta de su vulnerabilidad, las acciones en favor del empleo de los grupos más alejados del mercado de trabajo (los desempleados de larga duración, los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los mayores, las personas con discapacidad y las minorías étnicas) deberán poder financiarse independientemente de las categorías de las regiones.

3.5 Los Fondos Estructurales son los instrumentos clave para reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas, así como entre los diferentes grupos sociales, todo ello en el marco de una estrategia para alcanzar las prioridades de lo que se llama el «crecimiento inteligente, sostenible e integrador» en los Estados miembros, regiones y territorios.

3.6 Resulta evidente que en el contexto actual de la crisis económica, la Estrategia Europea de Empleo deberá volver a situarse en el centro de las prioridades de la Unión Europea y deberán liberarse más fondos para la creación de más y mejores empleos.

3.7 El CESE considera que el Fondo Social Europeo es el instrumento privilegiado para apoyar la aplicación de las políticas sociales de la UE, en particular las relativas al empleo, la educación, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, y que debe mantener este papel prioritario en el marco de la Estrategia Europa 2020.

3.8 El FSE no debe limitarse a la aplicación de directrices para las políticas de empleo tal como se definen en la actualidad. Asimismo, debe reforzarse el papel del FSE para la aplicación de la Agenda Social ⁽⁴⁾.

3.9 El FSE debería tanto apoyar las políticas que ponen en práctica los Estados miembros en el marco de los planes nacionales de reforma como contribuir a alcanzar otras prioridades importantes de la Estrategia Europa 2020: el refuerzo de las inversiones en investigación e innovación, la mejora de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas, la transición a una economía menos productora de CO₂ y el uso sostenible de los recursos.

3.10 En la particular situación actual, el FSE también debe centrarse excepcionalmente en la lucha contra la crisis económica y en proteger de sus efectos a los trabajadores y los ciudadanos más desfavorecidos así como en medidas de prevención, una vez superada la crisis, especialmente el apoyo de la seguridad de las personas y de las capacidades de defensa. En concreto, debe apoyar, esperamos que temporalmente, a los desempleados de larga duración, las personas más alejadas del mercado de trabajo, los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los mayores, los discapacitados, las minorías étnicas, etc.

3.11 Para alcanzar este resultado, el CESE considera que el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización debe ser complementario del Fondo Social Europeo y, llegado el caso, incluirse finalmente en el FSE, con el fin de hacer hincapié en el desempleo y de facilitar su utilización. También es esencial garantizar idéntica coherencia entre los principios de ambos fondos, sobre todo, respecto de la asociación y especialmente la participación de los interlocutores sociales.

3.12 El CESE sugiere que se combine el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización con la experiencia del Fondo Social Europeo en los temas sociales por motivos de complementariedad y de cohesión. Dado que el FSE posee la experiencia necesaria para examinar las peticiones con bastante rapidez, la aprobación de las autoridades presupuestarias sería una formalidad basada en el dictamen positivo del FSE.

3.13 El CESE no es partidario de incluir a los agricultores en el ámbito de competencia del Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, atribuyendo una parte esencial del fondo, o incluso su gestión, al sector agrario. La PAC y la «nueva reserva para crisis» en la agricultura deben permitir el apoyo a la industria agraria con más eficacia. El CESE también quiere una garantía de que los fondos de asistencia técnica del FSE seguirán estando disponibles y accesibles para la sociedad civil (cabe señalar que la asistencia técnica no se menciona de forma específica en el Reglamento del FSE).

3.14 El CESE estima que el principio de cooperación debe desempeñar un papel clave para garantizar que las medidas vinculadas a los Fondos Estructurales de la UE funcionen de forma correcta. Los reglamentos de los Fondos Estructurales deben definir claramente el principio de cooperación, en vez

de hacer referencia simplemente a las «normas y prácticas nacionales» actuales, estableciendo al mismo tiempo de forma precisa la función de cada uno de los socios a escala regional y local. El CESE recomienda un reconocimiento específico de la sociedad civil (como se destaca en la Estrategia Europa 2020) al elaborar los proyectos de inclusión social y lucha contra la pobreza.

4. Observaciones específicas y propuestas relativas a los distintos capítulos

4.1 Disposiciones generales

4.1.1 El CESE apoya el planteamiento temático centrado en cuatro objetivos temáticos que se traducen en categorías de intervención o prioridades de inversión, a saber:

- fomento del empleo y apoyo a la movilidad laboral;
- inversión en educación, competencias profesionales y aprendizaje permanente;
- fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza;
- mejora de la capacidad institucional y de la eficacia de la administración pública.

4.1.2 En cada Estado miembro, como mínimo el 40 % del total de los recursos del FSE debe asignarse a la realización del objetivo temático «Fomento del empleo y apoyo a la movilidad laboral». El CESE apoya la propuesta de que como mínimo el 20 % del total de los recursos del FSE se destine a la realización del objetivo temático «fomento de la inclusión social y lucha contra la pobreza» para fomentar la inclusión social por medio del empleo y la formación, sobre todo, de los grupos más vulnerables como los jóvenes, las mujeres, los inmigrantes, los desempleados de larga duración, los mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, etc., con el fin de alcanzar el objetivo de reducir al menos en veinte millones el número de personas pobres en 2020.

4.1.3 En el marco de la Estrategia Europa 2020, el fomento del empleo, la inclusión social y la educación son y deben seguir siendo las prioridades del FSE.

4.1.4 El FSE debe apoyar los pactos territoriales para el empleo y las iniciativas de empleo locales, la inclusión social y la educación, así como la reactivación del mercado mediante la creación de nuevas empresas, en particular pymes y empresas de economía social, y la promoción de la inclusión digital, la cultura y la creatividad como elementos de mejora de la empleabilidad de los ciudadanos, así como la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, el apoyo a la sociedad civil y la sensibilización a los valores comunes de Europa.

4.1.5 El CESE apoya el énfasis que se pone en la innovación social y las posibilidades de respaldar los proyectos en el ámbito de la economía social, el emprendimiento social y las empresas sociales.

⁽⁴⁾ «Agenda Social Renovada: Oportunidades, acceso y solidaridad en la Europa del siglo XXI», (COM(2008) 412 final).

4.1.6 El CESE considera que el apoyo del FSE a la cooperación transnacional es un medio de promover el aprendizaje mutuo y aumentar así la eficacia de las políticas financiadas por el FSE.

4.2 Disposiciones específicas sobre la programación y la ejecución – Principio de cooperación

4.2.1 El CESE estima que el principio de cooperación debe desempeñar un papel clave para garantizar que las medidas vinculadas a los Fondos Estructurales de la UE funcionen de forma correcta.

4.2.2 Los reglamentos de los Fondos Estructurales deben definir claramente el principio de cooperación, en vez de hacer referencia simplemente a las «normas y prácticas nacionales» actuales, estableciendo al mismo tiempo de forma precisa la función de cada uno de los socios a escala regional y local; será preciso asegurar la financiación necesaria a estos efectos.

4.2.3 El «código europeo de conducta» para la aplicación del principio de cooperación debe clarificar y definir el papel de cada socio en los diferentes niveles, así como precisar que, aun cuando el diálogo social sea competencia exclusiva de los interlocutores sociales, se debe garantizar que todos los agentes reconocidos como tales en el artículo 5 de la propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones generales relativas a los Fondos⁽⁵⁾ tengan acceso a sus diferentes fases de ejecución, incluida la elaboración y la aplicación de los programas operativos, y dispongan de la financiación adecuada para asegurar su participación.

4.2.4 Los agentes deben tener acceso a los fondos de asistencia técnica desde el inicio, con el fin de intervenir de manera estratégica en el diseño, aplicación y seguimiento de los programas de los Fondos Estructurales. La asistencia técnica también es esencial para garantizar la representación en los comités de seguimiento que determinan y ponen en práctica los programas operativos a todos los niveles, así como para garantizar la prestación de apoyo técnico a los potenciales promotores de proyectos.

4.2.5 El modo actual de consulta de los interlocutores sociales de manera conjunta con los Estados miembros dentro del Comité FSE podría constituir una buena base de referencia para ampliarlo a todos los fondos. El CESE recomienda que se incluyan en esta plataforma mecanismos de participación para todos los agentes reconocidos como tales en el artículo 5 del Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos.

4.2.6 El respaldo a la participación de los agentes sociales y demás partes interesadas, especialmente las organizaciones no gubernamentales, en las medidas subvencionadas por el FSE no debe limitarse a las regiones más pobres o que dependen del Fondo de Cohesión, sino que debe cubrir todos los Estados miembros y regiones de la UE.

4.2.7 El CESE opina que el 2 % del conjunto de recursos del FSE debe asignarse al apoyo a la participación de los interlocutores sociales en las medidas subvencionadas por el FSE, así como un 2 % suplementario a respaldar la participación de otros agentes reconocidos en el artículo 5 del Reglamento sobre las disposiciones generales.

4.3 Disposiciones específicas relativas a los procedimientos, los resultados y la condicionalidad

4.3.1 El CESE comparte la opinión de que es mejor coordinar los fondos y mejorar la evaluación, el rendimiento y los resultados de su utilización.

4.3.2 El CESE apoya asimismo todas las medidas destinadas a limitar y reorientar las prioridades de los Fondos Estructurales, reducir las cargas y los trámites burocráticos y acelerar los gastos y los pagos.

4.3.3 Por lo tanto, deben establecerse indicadores de resultados, pero también es importante contar con criterios cuantitativos y cualitativos. Ello engloba la evaluación de los resultados desde el punto de vista de la eficacia de las medidas adoptadas, la calidad de los empleos creados y la lista de medidas positivas aplicadas para garantizar la inclusión social.

4.3.4 No obstante, el CESE formula serias reservas respecto del planteamiento de vincular en todo la concesión de fondos a los resultados. Cuando se examina la política laboral y, de manera más global, las políticas sociales, sus resultados son más difíciles de cuantificar y menos visibles que, por ejemplo, los de la política de transportes. Ello es especialmente válido si estos se reducen exclusivamente a objetivos económicos cuantificables (*hard economic outcomes*) como los empleos; en su lugar, deberían fomentarse resultados adecuados para los objetivos más difíciles de impulsar, como la distancia recorrida, y los objetivos difíciles de cuantificar (*soft outcomes*) incluido el voluntariado. Además, si la concesión de fondos está vinculada a los resultados, los que están más alejados del mercado laboral –y que, por lo tanto, tienen menos posibilidades de obtener resultados «positivos» a corto plazo– corren el riesgo de no tener más que un acceso reducido o incluso ningún acceso a dichos fondos. Además, para poder evaluar los resultados obtenidos por los programas cofinanciados por el FSE, es imprescindible que el Reglamento FSE proponga «indicadores comunes de ejecución e indicadores comunes de resultados sobre los participantes» que puedan adecuadamente reflejar la complejidad y las dificultades que estos resultados conllevan.

4.3.5 El Reglamento del FSE deberá incluir, en los Indicadores comunes de ejecución sobre las entidades, el número de proyectos desarrollados en cooperación, y en los Indicadores comunes de resultados a más largo plazo sobre los participantes a los participantes que hayan reducido su grado de dependencia social.

4.3.6 No cabe duda de que las condiciones relativas a la utilización de los fondos europeos deberían hacer hincapié en objetivos específicos y eficaces, pero no penalizar al Estado miembro más débil, y tener como meta el apoyo al crecimiento económico y el crecimiento del empleo, junto con la cohesión social.

4.3.7 El CESE rechaza totalmente la propuesta de la Comisión respecto de la aplicación de sanciones financieras y de incentivos respecto de los Fondos Estructurales vinculados al Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Estas sanciones penalizarían a los Estados miembros, regiones y municipios que ya se encuentran en situación de debilidad.

⁽⁵⁾ COM(2011) 615 final.

4.3.8 Además, la solidaridad europea, que todavía no se ha desarrollado de manera suficiente, se vería amenazada debido al incumplimiento de los compromisos macroeconómicos. La consecuencia sería un empobrecimiento de los pueblos y de los grupos sociales más vulnerables de la Unión Europea, lo que es contrario a los principios básicos de la política económica y social y de la política de cohesión territorial que se reafirma en el Tratado de Lisboa.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 un Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales»

[COM(2011) 609 final — 2011/0270 (COD)]

(2012/C 143/17)

Ponente general: **Laure BATUT**

El Parlamento Europeo, con fecha de 25 de octubre de 2011, y el Consejo, con fecha de 16 de noviembre de 2011, de conformidad con 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 un Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales»

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD).

El 25 de octubre de 2011, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía preparar los trabajos en este asunto (ponente general: Laure Batut).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general a Laure Batut y aprobó por 168 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE ya se ha preguntado en anteriores ocasiones por el concepto de innovación social haciendo hincapié en sus numerosas incógnitas e incertidumbres ⁽¹⁾; en cambio, ya ha reconocido las virtudes de la innovación en el lugar de trabajo ⁽²⁾. Por otra parte, muchos hacen «innovación social» todos los días sin saberlo, simplemente porque hacen bien su trabajo.

1.2 El CESE solicita a la Comisión que defina los objetivos de «cambio social» e «innovación social» en su PCIS ⁽³⁾. Estos conceptos están en experimentación y no deben sustituir a los sistemas sociales nacionales ni a la legislación laboral. Integrar a la población en el mundo laboral puede ser favorable para la competitividad, pero el Comité estima que la crisis no debe ser un pretexto para transformaciones sistémicas que harían una regla de la excepción.

1.3 El CESE desea cláusulas escritas en el programa sometido a examen para garantizar que las actividades de innovación social serán complementos que no competirán con los derechos y sistemas sociales de los Estados miembros ni con la seguridad jurídica que ofrecen a sus miembros.

1.4 El Comité recomienda a la Comisión que su proyecto se proponga el objetivo de igualdad en el progreso ⁽⁴⁾ de los derechos sociales nacionales para resolver las disparidades entre los derechos sociales y facilitar así la movilidad.

1.5 Asimismo, le recomienda que explique los efectos esperados de las sinergias evocadas en los tres programas Progress, EURES y Microfinanciación, así como los vínculos con los fondos europeos (como el FSE y el FEES ⁽⁵⁾), y que exponga la compatibilidad de sus normas de gestión sobre las que la visibilidad no es total.

1.6 El Comité desea que el papel de los interlocutores sociales y de las ONG figure claramente en los tres ejes del PCIS.

1.7 El CESE solicita que en el programa PCIS se introduzca una cláusula de flexibilidad para que pueda ajustarse tras una revisión intermedia. En 2017, se hará un balance provisional con las evoluciones sociales y se someterá al Parlamento, así como al dictamen de los comités consultivos y sus organizaciones representativas.

1.8 El CESE considera que, si se quiere mantener los tres ejes bajo la misma rúbrica, convendría modificar el título del PCIS como «Programa de acompañamiento para el progreso social, la movilidad y la inclusión».

1.9 Por lo que respecta al programa Progress, el CESE estima que convendría:

— enumerar qué tipos de empleo han sido generados gracias al programa Progress;

— publicar los logros y hacer visibles e intercambiables los resultados positivos mediante la puesta en línea de un tesoro;

⁽¹⁾ Dictamen del CESE, DO C 100 de 30.4.2009, p. 77.

⁽²⁾ Dictamen del CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 22.

⁽³⁾ PCIS: Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales, COM(2011) 609 final.

⁽⁴⁾ Artículo 151 del TFUE.

⁽⁵⁾ Fondo Social Europeo y Fondo Europeo de Emprendimiento Social.

- definir «la experimentación», así como su ámbito de acción, y los agentes, acciones y beneficiarios potenciales;
- mantener elegibles los proyectos que comporten la dimensión de género o de la no discriminación;
- renunciar a dedicar la mayor parte del programa Progress a las tareas administrativas de análisis y contabilidad para que sea más útil sobre el terreno;
- simplificar los documentos y los procedimientos de control;
- precisar el papel de las empresas sociales en los servicios sociales de interés general;
- explicar la sinergia entre PCIS y FEES, así como entre PCIS y FSE, y revisar las reglas de gobernanza que deberán regir en función del grado de objetivo social en las empresas sociales.
- considerar la hipótesis de una clave de reparto entre Estados miembros;
- prever una escala de las ayudas para beneficiarios definidos más precisamente (tamaño de las empresas sociales elegibles);
- hacer el proyecto visible para proteger a los ciudadanos elegibles de las microfinanciaciones no reguladas y sin escrúpulos, y asegurar que la microfinanciación se haga constar en la primera página y en todas las lenguas de la Unión en todos los sitios útiles de Internet;
- ser más explícito sobre el cometido del FEI y del BEI, así como su efecto de palanca;
- establecer normas respecto a los prestamistas para que asuman plenamente su responsabilidad.

1.10 Respecto a EURES, el CESE recomienda:

- conservar el espíritu del principio de EURES con sus competencias regionales y la participación de los interlocutores sociales;
- afirmar el principio de la primacía de la oferta de empleos dignos sobre la oferta de microcréditos y microempleos;
- confirmar el objetivo de promover la movilidad combatiendo el dumping social;
- anunciar el cambio de fundamento jurídico con la apertura a los servicios privados de colocación⁽⁶⁾ y aclarar sus consecuencias respecto al FSE y a la asignación de los fondos;
- aclarar la doble financiación de EURES (PCIS y el FSE) y las consecuencias de los solapamientos presupuestarios y modos de control;
- definir la movilidad específica; enumerar qué tipos de contrato se firman gracias a EURES; evocar el nuevo papel centralizador de la Comisión para debatirlo;
- confirmar la necesidad de la portabilidad de todos los derechos sociales y de los sistemas de equivalencia de las competencias;
- añadir medidas que favorezcan la inclusión digital.

1.11 En cuanto a la microfinanciación y el emprendimiento social, el CESE recomienda:

- tener en cuenta el principio de subsidiariedad;

⁽⁶⁾ Programa de trabajo de la Comisión para el año 2012, COM(2011) 777 final.

2. El contexto

2.1 La Estrategia de la Agenda Social para la Europa del siglo XXI está incluida en la Estrategia Europa 2020. La propuesta de Programa para el Cambio y la Innovación Sociales (en adelante «PCIS») se inscribe en este marco. Según el Comité de la Protección Social, una de cada cinco personas en Europa está amenazada por la pobreza y la exclusión social, y esta grave tendencia experimenta ahora los efectos sociales de la crisis. Las acciones de la UE y de los Estados miembros pretenden que 20 millones de personas superen la pobreza antes de 2020, y sus principales instrumentos para el empleo y la inclusión social son, entre otros, el FSE, el programa Progress, el Feader⁽⁷⁾, el FEDER y la microfinanciación.

2.2 Objetivos generales del programa

2.2.1 La Comisión propone reunir tres programas existentes (Progress, el instrumento europeo de microfinanciación y EURES) bajo una misma rúbrica, a fin de racionalizar la elección y controlar mejor el uso de los fondos en este período de crisis de los presupuestos nacionales.

2.3 Los ejes del nuevo programa

2.3.1 El programa **Progress**, programa de 2006 para el empleo y la solidaridad social, preconiza el establecimiento de indicadores de la situación social europea para poder comparar las situaciones nacionales.

2.3.1.1 **Para el período 2014-2020**, el programa Progress pretende fomentar el empleo, recabar datos comparables, basarse en las lecciones de la experiencia para promover un enfoque basado en los resultados, a fin de desarrollar la capacidad de las redes de la sociedad civil europea para desarrollar los objetivos de la política social de la Unión con un presupuesto de 575 millones de euros, o sea, de 82,1 millones de euros por año, de los que un 17 % se asignará a la experimentación social.

⁽⁷⁾ Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

2.3.2 **EURES** es la red europea entre la Comisión y los servicios públicos de empleo (SPE). Basado en una antigua práctica de los sindicatos, así como de los interlocutores sociales, facilita la movilidad de los trabajadores en las regiones fronterizas. Desde 2002 hay tres objetivos: desarrollar un portal europeo de movilidad, establecer asociaciones transfronterizas entre los SPE y los interlocutores sociales, y planes de actividades en los Estados miembros para la compensación de las ofertas y demandas de empleo (20 millones de euros). EURES abarca toda la Unión, y los Estados miembros consumen el 70 % de su presupuesto con los «planes de actividad».

2.3.2.1 **Para el período 2014-2020**, el objetivo es asegurar, en el marco del PCIS, con 143 millones de euros (20,5 millones de euros por año), la movilidad en todas las regiones de la Unión, en particular para los jóvenes, y gestionar a nivel europeo las estadísticas y la información, hacer un balance anual con intercambios, mejorar el portal gracias al multilingüismo, incluir en un futuro próximo a los agentes privados del empleo, y asegurar el programa de las actividades nacionales en el presupuesto del FSE.

2.3.3 **El instrumento europeo de microfinanciación a favor del empleo** y de la inclusión social (2010) se propone el desarrollo del acceso a los microcréditos por parte de aquellos que se encuentran en dificultades respecto al empleo o al crédito. Pueden beneficiarse de él los trabajadores autónomos y las microempresas sociales. El Fondo Europeo de Inversiones es el gestor del programa; permite a las instituciones financieras prestamistas adherirse al FEI y al BEI para tener garantizados sus riesgos de eventuales pérdidas, y desarrollar aportaciones de liquidez. A lo largo de tres años (2010-2013) ha movilizado 200 millones de euros para los 27.

2.3.3.1 **Para el período 2014-2020**, se propone facilitar el acceso a la microfinanciación y el emprendimiento social mediante la garantía de préstamos por un importe de hasta 25 000 euros, con un presupuesto de 191,6 millones de euros para siete años (27 millones de euros por año).

2.4 *Los elementos de la propuesta*

2.4.1 El nuevo programa PCIS tiene un presupuesto de 958 millones de euros, lo que solo supone un 10 % más que en 2007. Inscrito en la Estrategia Europa 2020, se basa en los mismos principios: asociaciones, coordinación, condiciones previas, entorno presupuestario sano, refuerzo de la cooperación y de la cohesión territorial, y búsqueda de la simplificación.

2.4.2 La Comisión, que aspira, sobre todo, a cambiar estructuralmente con el tiempo el aspecto social en la Unión promoviendo la «modernización» de las políticas sociales de los Estados miembros⁽⁸⁾, propone a este respecto:

- poner en sinergia los tres programas entre ellos y con el Fondo Social Europeo;
- establecer procedimientos armonizados de información, comunicación, difusión, gestión y evaluación;

⁽⁸⁾ COM(2011) 609 final, pt. 1 de la Exposición de motivos y artículo 4.1 c).

- concentrarse más en grandes proyectos que aporten un gran valor añadido europeo, con el menor coste posible.

2.4.3 El programa tiene cinco objetivos:

- reforzar la adhesión a los objetivos de la Unión en los ámbitos de las condiciones de empleo, asuntos sociales y exclusión;
- fomentar la buena gobernanza, el aprendizaje mutuo y la innovación social;
- modernizar la legislación europea y garantizar su aplicación;
- promover la movilidad geográfica;
- potenciar el acceso a la microfinanciación;

3. Observaciones generales del CESE

3.1 El Comité encuentra interesante la propuesta de racionalizar las acciones de ayuda de la Unión Europea en beneficio de los solicitantes de empleo, y considera que no es sencillo preparar un programa para siete años cuando el anterior aún seguirá en vigor durante dos años.

3.2 Lamenta que el objetivo de igualdad en el progreso de los derechos sociales nacionales, que pretende resolver las disparidades entre los mismos y facilitar así la movilidad, no se contemple como objetivo general⁽⁹⁾.

3.3 El Comité recuerda que la competencia de la Unión en materia de política social y de cohesión es una competencia compartida⁽¹⁰⁾. En cualquier caso, la Unión debe respetarla, al igual que las exigencias de aplicación general del artículo 9 del TFUE⁽¹¹⁾, y las de los artículos 8 y 10.

3.4 A este respecto el Comité desea que las dos grandes cuestiones de la igualdad y de la lucha contra la discriminación, hasta ahora siempre asociadas a las políticas sociales, que han sido confiadas a la DG Justicia, sigan siendo elegibles en el programa Progress, pues muchas discriminaciones se traducen en desigualdades salariales y sociales. El proyecto de Reglamento sobre el FSE las recoge en su considerando 10 y en sus artículos 7 y 8⁽¹²⁾, mientras que la igualdad se mantiene en el capítulo social del Tratado.

3.5 El CESE lamenta que el PCIS no ponga de relieve las sinergias esperadas de la unión de los tres programas Progress, EURES y Microfinanciación. Se podría haber tenido en cuenta el papel de las regiones. No se examinan las posibilidades concretas de sinergia con los otros programas europeos, como los programas para la educación, las ayudas al empleo juvenil y la iniciativa emblemática para los jóvenes «Tu primer trabajo EURES».

⁽⁹⁾ Artículo 151.1 del TFUE.

⁽¹⁰⁾ Art. 4.2 b) y c). del TFUE.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE, DO C 24 de 28.1.2012, p. 29.

⁽¹²⁾ COM(2011) 607 final.

3.6 El CESE estima que es necesario evaluar los fondos distribuidos realmente, su tasa de utilización y las limitaciones encontradas verdaderamente por los proyectos (véase microfinanciación y creación de empleo) para aclarar el nuevo programa y, por otra parte, considera que la Comisión no explica cómo se va a determinar el gran valor añadido europeo que hace elegibles nuevas acciones. Por ello, basa sus objetivos en elementos inciertos, tanto más inciertos cuanto que aún no se ha efectuado la evaluación del programa precedente, y la estimación del valor añadido del nuevo programa es más que subjetiva.

3.7 El Comité, en comparación con el proyecto de Reglamento sobre el FSE, estima que el lugar y el papel de los interlocutores sociales deberían haberse mencionado en los tres programas del PCIS; el texto del FSE les reconocía un importante papel en materia de empleo, educación e inclusión social⁽¹³⁾.

3.8 Asimismo, el CESE observa que el papel de las ONG debería evocarse en el PCIS (financiado en parte con fondos del FSE); en efecto, el proyecto de Reglamento sobre el FSE indica en su considerando 9⁽¹⁴⁾ que «la eficaz y eficiente ejecución de las medidas financiadas por el FSE depende de su correcta gestión y de la cooperación de todos los agentes socioeconómicos y territoriales, especialmente de los agentes sociales y organizaciones no gubernamentales».

3.9 Las organizaciones de la sociedad civil son invitadas por el PCIS⁽¹⁵⁾, y el CESE estima que debería definirse su lugar. Así podrían desempeñar su papel en el proceso de aplicación de las políticas.

3.10 El CESE considera que la Comisión debería preocuparse por la inclusión digital⁽¹⁶⁾ en las acciones previstas, pues las nuevas tecnologías de la información y la comunicación representan un incentivo transversal para la inclusión y el empleo.

4. Sobre el método

4.1 El CESE observa que el proyecto se llama «Programa para el Cambio y la Innovación Sociales» (PCIS) y propone proseguir tres acciones antiguas de la Unión sin innovación. La Comisión propone orientar los tres programas hacia el cambio y la innovación social mediante la experimentación social, sin definir el propio objetivo de la «innovación social» ni en los considerandos ni el texto ni en la evaluación previa.

4.2 Las investigaciones universitarias llevadas a cabo en diferentes países sobre la «innovación social» parten de la idea de que el modelo producción-consumo está agotándose, de modo

que ya es hora de cambiar las estructuras sociales acabando con la fragmentación de los cometidos entre categorías de agentes e intereses, lo que, como quiera que aún se carece de una definición estable de la innovación, acarrearía incertidumbres sobre la elección de los modelos de gobernanza entre las empresas, ya sean sociales o no, así como en relación con la representación de los empleados y la forma del diálogo social⁽¹⁷⁾. Para estos investigadores, el cambio social también se operaría sobre los sistemas de protección social. Se trata de revisar el «modelo social» europeo sin ideas preconcebidas, de manera experimental. Por otra parte el programa Progress⁽¹⁸⁾ debería favorecer «un proceso decisorio» basado en elementos concretos y en la innovación, en asociación con los interlocutores sociales, las organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas.

4.3 La Comisión Europea, en su proyecto, promete esta «experimentación social», sin definir hacia qué innovación y cambio se propone ir. Es un planteamiento sociológico que podría engañar al ciudadano, que no puede ver hacia dónde va el proyecto final. El CESE estima que, ante todo, convendría ver por qué y cómo el mercado, los servicios públicos y las ayudas europeas no han satisfecho la necesidad social y por qué no se hecho una reasignación de la riqueza para garantizar su autonomía a las personas en dificultades, en el respeto de los principios de la Carta de los Derechos Fundamentales.

4.4 A juicio del Comité, haría falta saber cuál es el cambio social esperado al término de toda innovación, lo que no permiten ni el método de abajo arriba ni el proyecto de Reglamento sometido a examen.

4.5 Los sistemas de seguridad conocidos por los ciudadanos por su sostenibilidad tienen una gran legitimidad. El Comité estima que «ensayar y generalizar toda solución innovadora en materia de necesidades sociales»⁽¹⁹⁾ puede llevar a reducir las grandes solidaridades, al clientelismo y a la atomización de la acción social y de sus formas representativas.

4.6 Para el CESE, el programa sometido a examen debería garantizar que las actividades de innovación social serán complementos que no rivalizarán con los derechos sociales⁽²⁰⁾ ni con los sistemas nacionales de protección social. El Comité subraya que la innovación social no debe poner término a los sistemas basados en el derecho ni la seguridad a largo plazo que proporcionan a las personas, incluidas las más vulnerables.

⁽¹³⁾ COM(2011) 607 final, punto 5 de la Exposición de motivos.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 607 final, considerando 9.

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 609, considerando 9.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE, DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

⁽¹⁷⁾ *Social innovation Review*, Stanford Graduate School of Business, otoño de 2008, J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller; *Social Innovation*, J. Howaldt & M. Schwarz, IMO-Dortmund, mayo de 2010; *Transformations et Innovation sociale en Europe: quelles sorties de crise ?*, N. Richez-Battesti & D. Vallade, P.U de Louvain-Cahiers del CIRTES 5, sept. 2010, p.45; S. Bacq & F. Janssen, ibidem, p. 207.

⁽¹⁸⁾ Artículo 3 a) del proyecto de dictamen del CESE, DO C 255 de 14.10.2005, p. 67.

⁽¹⁹⁾ Art. 9.1 y art. 3 – COM(2011) 609.

⁽²⁰⁾ Artículo 151.1 del TFUE.

4.7 El verdadero cambio social para las categorías desfavorecidas, antes de las reformas sociales sistémicas, sería acceder al empleo, a la vivienda y al transporte. Los habitantes de la Unión necesitan, por encima de todo, empleos dignos. El programa debería evocar la cuestión de la vivienda, pues afecta a todos los agentes del empleo y la inclusión ⁽²¹⁾.

4.8 El CESE recuerda que, en materia de protección social propiamente dicha ⁽²²⁾, el artículo 153.4 del TFUE garantiza a los Estados miembros la facultad de definir los principios fundamentales de su sistema de seguridad social y la posibilidad de mantener o adoptar medidas de protección más estrictas y, por supuesto, compatibles con los tratados.

5. Observaciones específicas

5.1 El Comité considera útil que en el proyecto de Reglamento se recuerde el principio de subsidiariedad y que se introduzca la definición del «gran valor añadido» que se espera.

5.2 Respecto al programa Progress

5.2.1 La definición de las acciones, de los agentes y de los beneficiarios potenciales del proyecto no es suficiente ⁽²³⁾. El texto no dice si los elementos de análisis tienen en cuenta los puntos de vista de los interlocutores sociales ⁽²⁴⁾ y de las ONG, sobre todo para la puesta a punto de las baterías de indicadores ⁽²⁵⁾.

5.2.2 El programa Progress tiene objetivos difícilmente «medibles» y recurre a «variables subjetivas», cuando la ficha financiera del proyecto lo inscribe en una gestión basada en los resultados ⁽²⁶⁾. No se mide la incidencia en el objetivo del empleo y el instrumento parece poco operativo. Para el CESE, los datos ya recabados deberían extraer las lecciones de los logros y habría que facilitar un tesoro en línea de las experiencias positivas. El CESE recomienda, antes de proseguir, que se investigue qué empleos se han creado gracias a las ayudas. La Comisión evitaría así hacer recomendaciones de reformas estructurales partiendo de una evaluación poco fiable.

5.2.3 Hay un desfase entre el objetivo y los medios: la financiación anunciada, dotando a los tres ejes para el período 2014-2020 con el 10 % de fondos suplementarios respecto a 2007 no puede dar pie a nuevas acciones.

5.2.4 El proyecto atribuye demasiada importancia a la gestión ⁽²⁷⁾: el dinero del contribuyente debería ayudar directa-

mente al ciudadano. Sería conveniente saber qué parte se atribuirá, por ejemplo, a la lucha contra la pobreza.

5.2.5 Las evaluaciones de los proyectos apoyados, al igual que en el pasado, pueden acarrear gastos si recurren a empresas externas de control. El CESE estima conveniente simplificar y estandarizar los documentos y procedimientos.

5.2.6 Por lo que respecta a las empresas sociales ⁽²⁸⁾, el CESE desea:

- recordar el principio de subsidiariedad y las responsabilidades de los Estados miembros;
- ver la definición de su papel en los servicios sociales de interés general;
- ver la sinergia entre el PCIS y la propuesta de Reglamento de 7.12.2011 sobre los «fondos de emprendimiento social europeo» para favorecer el desarrollo de las empresas sociales (atribución de una etiqueta FESE);
- normas de gobernanza en función del grado de objetivo social, las normas que se imponen a los inversores y precisiones sobre el papel de los bancos con las normas de solvencia que eventualmente se exijan, en caso necesario;
- la elegibilidad de los empresarios.

5.3 Por lo que respecta a EURES

5.3.1 EURES se financiará con el 15 % del PCIS y, en gran parte, con el FSE. El solapamiento presupuestario de los programas no aclara las cosas para el ciudadano: los Fondos Estructurales están regionalizados según NUTS2, mientras que los fondos del PCIS no lo están.

5.3.2 Las actividades a nivel nacional y transfronterizo serán financiadas por el Fondo Social Europeo, mientras que las actividades europeas ⁽²⁹⁾ serán financiadas por el PCIS. Para la parte del FSE, se aplicarán las normas de participación de los interlocutores, pero no para la parte del PCIS.

5.3.3 El CESE se pregunta si conviene reagrupar bajo un solo PCIS elementos tan dispares, cuyo control presupuestario será más difícil que en la configuración precedente. El reparto de la financiación entre el FSE, la Comisión y los Estados miembros debería ser más claro. Ello supone la aplicación de normas diferentes para la comitología y el control de los actos de ejecución de la Comisión ⁽³⁰⁾.

⁽²¹⁾ Arts.1, 7, 15, 24, 34.3, 52.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales, art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y arts. 30 y 31 de la Carta Social Europea revisada.

⁽²²⁾ COM(2011) 609, art. 4.1 a) y b).

⁽²³⁾ Evaluación ex-ante, p. 42.

⁽²⁴⁾ COM(2011) 609, art. 15, a) y c).

⁽²⁵⁾ COM(2011) 607, art. 6.

⁽²⁶⁾ «Ficha financiera legislativa para las propuestas», pt. 1.4.3. (anexo al COM(2011) 609 final, p. 32).

⁽²⁷⁾ COM(2011) 609 final, art. 5.3.

⁽²⁸⁾ Dictamen CESE, DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽²⁹⁾ Portal y Proyecto para la juventud «Tu primer trabajo EURES».

⁽³⁰⁾ Reglamento (UE) n° 182/2011.

5.3.4 El CESE se pregunta si es pertinente que la Comisión cree un sistema centralizado y frene la dinámica regional de EURES, cuando los años de funcionamiento de esta antigua «innovación social» muestran que los actores del terreno son los mejor situados. En 2007, el Parlamento incluso deseaba aumentar su presupuesto ⁽³¹⁾. El Comité recuerda que la movilidad no es un objetivo por sí mismo, sino solo una ayuda en caso de necesidad de ir a buscar un empleo en un país de acogida de la Unión.

5.3.5 El CESE estima que sería necesario evocar en el texto:

- el principio de la primacía de la oferta de empleos dignos sobre la oferta de microcréditos y microempleos;
- el objetivo de promover la movilidad luchando contra el dumping social;
- los tipos de contratos de trabajo obtenidos por EURES;
- la definición de la movilidad específica;
- la evolución anunciada del fundamento jurídico de EURES ⁽³²⁾;
- la necesidad de la portabilidad de los derechos de los ciudadanos móviles y nuevos textos sobre la equivalencia de las competencias ⁽³³⁾.

5.3.6 El CESE considera importante mantener claramente en EURES el papel de los interlocutores sociales.

5.4 *Por lo que respecta a la microfinanciación y el emprendimiento social:*

5.4.1 El CESE desea que los ciudadanos sean ampliamente informados de este programa para que eviten las ofertas de microfinanciación por parte de la economía informal con tipos de usura en Internet (necesidad de inclusión digital). Conviene no olvidar que las personas citadas en el artículo 22 del proyecto son personas vulnerables y que es necesario darles otras ayudas distintas del microcrédito y de las actividades competitivas. Estas pueden ser arriesgadas y constituir un señuelo para ellas, sin sustituir jamás a un empleo asalariado,

5.4.2 El CESE desearía que se estudiara la hipótesis de una clave de reparto del programa entre Estados miembros.

5.4.3 El Comité estima necesario hacer hincapié en el efecto de palanca esperado del FEI y el BEI, y determinar claramente los beneficiarios. En efecto, entre la persona que acaba de perder su empleo (art. 22.1.a), una empresa social (art. 22.3) con asalariados y presupuesto, y el empresario y su microempresa, la suma de 25 000 euros tendrá consecuencias muy diferentes, y las garantías se verán de forma diferente por los organismos prestamistas. Así pues, convendría aclarar:

- qué es «social» en este eje;
- los beneficiarios y, en particular, el tamaño de las empresas sociales elegibles;
- qué es una «microempresa social»;
- las modalidades de aplicación de la ayuda y la cobertura precisa aportada (¿100 %?);
- los criterios para introducir eventualmente una forma de escala de las ayudas;
- medidas para simplificar la evaluación ex-post para facilitar los balances y reducir el coste de los controles.

5.4.4 Por el lado de los prestamistas:

- se les deberían dar normas más claras para que asumieran su papel sin agobiar a los prestatarios con eventuales exigencias separadas y ocultas;
- prever medidas de evaluación para un balance rápido.

5.4.5 El CESE desea que el valor añadido de estas medidas sea más elevado que la creación estimada de 1,2 empleos por cada microcrédito concedido con arreglo al programa precedente ⁽³⁴⁾.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ PE, Resolución de 15.9.2007.

⁽³²⁾ Comunicación COM(2011) 777 final.

⁽³³⁾ Propuesta de Directiva de 19.12.2011 (COM(2011) 883 final).

⁽³⁴⁾ «Ficha financiera legislativa para las propuestas», punto 2.1.2. Indicadores de rendimiento (anexo al COM(2011) 609 final, p.37).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»

[COM(2011) 813 final — 2011/0390 (CNS)]

(2012/C 143/18)

Ponente: **Wolfgang GREIF**

El 12 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros»

COM(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de enero de 2012.

En su 478^o Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Peticiones y recomendaciones

1.1 En el cuarto año de la crisis financiera, las perspectivas del mercado laboral se enturbian cada vez más en toda Europa. Teniendo en cuenta las condiciones políticas que la UE está imponiendo actualmente con el fin de superar la crisis a base de políticas de austeridad, al CESE le preocupa sobremanera que probablemente no logren cumplirse los objetivos en materia de empleo formulados en la prioridad del crecimiento integrador de la Estrategia Europa 2020. La introducción simultánea de planes de austeridad en la UE puede acarrear el peligro de que se acelere y se refuerce mutuamente la tendencia recesiva y que las perspectivas de crecimiento se tornen cada vez más sombrías, lo cual podría repercutir negativamente en la demanda interna como último pilar de la actividad económica, así como en la estabilización y la creación de empleo.

1.2 Durante los próximos años, Europa se sumirá en una situación laboral extremadamente tensa. Determinados grupos se verán especialmente afectados: jóvenes, personas de baja cualificación, desempleados de larga duración, migrantes, romaníes y familias monoparentales. Para contrarrestar esta tendencia urge realizar inversiones específicas europeas y nacionales con vistas a generar empleo, efectuadas de manera coordinada con el fin de aumentar los efectos de la política de empleo.

1.3 Ante la creciente tasa de desempleo juvenil y la persistencia de un elevado número de parados de larga duración, el CESE formula las siguientes recomendaciones políticas enfocadas al ámbito del empleo para la aplicación de las orientaciones de empleo:

— Además del objetivo de alcanzar una tasa de empleo a escala europea, a partir de ahora también deberán fijarse objetivos de la UE mensurables con respecto a grupos de población específicos, tales como desempleados de larga duración, mu-

jes, personas de edad avanzada y especialmente jóvenes (reducción del desempleo, mejora de la situación ocupacional). El profundo cambio de la formulación de objetivos concretos en el ámbito de la política de empleo hacia el nivel de los Estados miembros no ha resultado ser muy eficaz hasta ahora.

- A este respecto, es necesario pensar especialmente en un indicador para la reducción sustancial del número de jóvenes sin empleo que tampoco siguen una formación (los llamados NEET («Not in Employment, Education or Training»)).
- El CESE acoge con agrado la propuesta de la Comisión sobre la denominada «Garantía juvenil», mediante la cual los Estados miembros deberán garantizar que todos los jóvenes, en un plazo de cuatro meses tras la obtención de su título escolar, cuenten con un contrato laboral, continúen su formación o participen en medidas de activación e integración en el mercado de trabajo. En este sentido, deberán formularse medidas concretas en el marco de los planes nacionales de reforma.
- Los países con un mercado laboral especialmente tenso en el ámbito juvenil y que además han de cumplir determinados objetivos presupuestarios deberían poder acceder más fácilmente a los fondos de la UE para las medidas relativas a la «Garantía juvenil» (desde una simplificación del uso de los recursos hasta la supresión temporal de cofinanciaciones nacionales).

— A pesar de la tensa situación presupuestaria de los Estados miembros, es preciso mantener la disponibilidad de fondos nacionales y europeos para la formación y el empleo de los jóvenes y los desempleados de larga duración, o incluso

aumentarla cuando resulte necesario. En este sentido, en la nueva programación financiera que entrará en vigor a partir de 2014 ha de asegurarse una dotación suficiente del FSE, así como de otros fondos de la UE, para la aplicación de iniciativas específicas para la juventud.

- En todos los Estados miembros deben examinarse y, en su caso, mejorarse las condiciones de acceso a las prestaciones para los jóvenes desempleados y los desempleados de larga duración que buscan un puesto de trabajo o una formación. Es recomendable incluir los objetivos correspondientes en los programas nacionales de reforma.
- El CESE advierte contra el exceso de soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración de los jóvenes en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario y los contratos laborales inseguros, deben aplicarse medidas que garanticen que el empleo temporal y los puestos de trabajo mal remunerados y con escasa protección social no se conviertan en la norma.
- El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención al establecimiento de un mercado laboral intermedio integrador en el que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos fijos con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan sus hábitos laborales y mejoren sus cualificaciones y conocimientos. Así también se impedirá que aumente la pobreza en el trabajo y les permitirá una suave transición hacia el mercado laboral abierto una vez se supere la crisis.
- En cuanto a la iniciativa de la Comisión para los períodos de prácticas, el CESE apoya la creación de un marco de calidad europeo adecuado con miras a fomentar el establecimiento de regímenes laborales de aprendizaje con contratos vinculantes. Sería recomendable examinar la posibilidad de transponer en parte el sistema dual de aprendizaje con formación general y profesional que ya se practica con éxito desde hace tiempo en varios Estados miembros.

2. Introducción

2.1 El 21 de octubre de 2010, el Consejo de la UE decidió no modificar las nuevas orientaciones para las políticas de empleo hasta 2014, con el fin de centrarse especialmente en su aplicación. Las actualizaciones deberán reducirse al mínimo.

2.2 No obstante, el CESE aprovecha la ocasión de la consulta anual prevista de acuerdo con el artículo 148, apartado 2, del TFUE para volver a la aplicación de dichas orientaciones,

- a fin de examinar si es posible cumplir los objetivos fijados teniendo en cuenta las actuales tendencias de los mercados laborales y las condiciones políticas que la UE está imponiendo actualmente para superar la crisis;
- además examinará, entre otras cuestiones, la situación cada vez más grave del desempleo juvenil y de los desempleados de larga duración y formulará recomendaciones políticas urgentes al respecto.

2.3 El CESE celebra que varias de sus propuestas ⁽¹⁾ se hayan incluido en la decisión del Consejo durante la redacción final de las orientaciones en 2010. Sin embargo, también observa que no se han tenido en cuenta otras deficiencias expuestas. Por ello, reproduce algunos de los principales comentarios de su dictamen, que siguen siendo sumamente relevantes. Así, entre otras cosas, había expresado lo siguiente:

- que las orientaciones no reflejan de modo suficiente que la lucha contra el desempleo debería ser uno de los principales objetivos de la política de la UE y de los Estados miembros en vista de la crisis;
- que las nuevas orientaciones implican un debilitamiento considerable del enfoque europeo al dejar en manos de los Estados miembros la formulación de los objetivos de la política de empleo, aparte de algunos pocos objetivos básicos europeos;
- que, además de los objetivos para la consecución de una tasa de empleo de carácter general, es necesario fijar objetivos europeos mensurables relativos a grupos de población específicos, tales como desempleados de larga duración, mujeres, personas de edad avanzada y jóvenes;
- que, además, es necesario fijar objetivos de la UE en relación con —entre otros aspectos— la igualdad de género, la lucha contra el desempleo de larga duración, contra las condiciones laborales con un bajo nivel de protección social, contra el desempleo juvenil y la pobreza infantil y juvenil.
- que las orientaciones no contienen formulaciones concretas sobre la calidad del trabajo.

2.4 En el presente dictamen se examinan estas cuestiones a la luz de las tendencias actuales en los mercados laborales europeos en el marco de la actual crisis económica.

3. Una situación de empleo cada vez más tensa a medida que avanza la crisis

3.1 La crisis financiera se ha convertido en una profunda crisis económica, de deuda y social ⁽²⁾. Oficialmente se observa que la recuperación de la economía de la UE ha finalizado. Asimismo, las perspectivas del mercado de trabajo se enturbian cada vez más ⁽³⁾. Las consecuencias de la crisis se agravan, no solo debido a los reveses económicos en muchos países de la UE, sino también porque la gran mayoría de los gobiernos responden imponiendo políticas de ahorro frente a la llamada crisis de la deuda, ocasionada por la desregulación de los mercados financieros en los últimos años, intentando así tranquilizar a los mercados financieros. En casi todos los países de la UE,

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros - Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020», ponente: Sr. GREIF (DO C 21/66 de 21.1.2011).

⁽²⁾ En numerosos dictámenes y en diversas ocasiones, el CESE ha expresado su opinión sobre la repercusión de la crisis y los pasos necesarios para superarla. Por ejemplo, en una declaración de su Presidente durante la sesión plenaria de diciembre de 2011: http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di_ces20-2011_di_es.doc.

⁽³⁾ Véase por ejemplo la previsión de otoño para 2011-2013 de la Comisión Europea, recientemente publicada.

al amparo de la aplicación de las normas recientemente adaptadas para la gobernanza económica en la zona del euro, la reducción de los déficits públicos, en parte con importantes recortes del gasto público centrados en la reducción de los gastos sociales y de la administración pública, se sitúa en el corazón de la consolidación pendiente ⁽⁴⁾. Esta política reduce las oportunidades en el mercado laboral, y muy especialmente de aquellos que ya se encontraban entre los grupos más desfavorecidos.

3.2 En tales condiciones, Europa conocerá durante los próximos años una situación extraordinariamente tensa en el ámbito del empleo. Durante el cuarto año de crisis económica y financiera siguen deteriorándose las perspectivas de empleo. A pesar de los esfuerzos encaminados a reforzar la actividad económica como primera respuesta a la crisis y de la recuperación económica en algunos países de la UE, la **tasa de desempleo** en la UE aumentó del 6,9 % al 9,4 % entre los años 2008 y 2011 ⁽⁵⁾.

3.3 Por lo tanto, actualmente hay más de 22 millones de personas sin trabajo en toda la UE, aunque con grandes diferencias entre los países: Así, por ejemplo, las **tasas de desempleo** oscilaban en el segundo trimestre de 2011 entre menos del 5,5 % en Austria, Luxemburgo y los Países Bajos, más del 14 % en Irlanda, Lituania, Letonia y Grecia, y el 21 % en España. Los jóvenes se ven aún más afectados por el desempleo. En varios países, y no solo en el sur de Europa, se ha producido durante la crisis un agravamiento alarmante: la duplicación de la tasa de desempleo en España, Irlanda y, partiendo de un nivel inferior, también en Dinamarca, e incluso una triplicación en los países bálticos; únicamente en Alemania y Luxemburgo se produjo una disminución del desempleo hasta 2010. A pesar del aumento del desempleo, en algunos países se ha observado un incremento del número de plazas vacantes. Debido al desarrollo demográfico y a la transformación estructural persistente, se prevé que esta paradoja se agudice aún más en los próximos años.

— **Los jóvenes y los trabajadores poco cualificados** se han visto especialmente afectados por el aumento del desempleo durante la crisis; ambos grupos ya se situaban claramente por encima de la media con anterioridad.

— La tasa de desempleo de las personas con una **cualificación** baja se situó en el 16,3 % en el segundo trimestre de 2011, mientras que la de las personas con una cualificación media y alta fue del 8,6 % y el 5,3 %, respectivamente.

— La tasa de desempleo **tanto de los hombres como de las mujeres de todos los grupos de edad** ha aumentado. En el segundo trimestre de 2011 ascendió al 9,4 % y al 9,5 %, respectivamente. Durante la primera fase de la crisis, la tasa de desempleo de los hombres aumentó más rápidamente, puesto que se vieron afectados los sectores predominante-

mente masculinos (por ejemplo, la industria transformadora y la construcción). En la segunda fase aumentó la tasa de desempleo de las mujeres, ya que, debido a las medidas de ahorro adoptadas, se vieron afectados los sectores predominantemente femeninos (por ejemplo, los servicios y el sector público).

— Los trabajadores migrantes, que ya presentaban tasas de desempleo superiores a la media antes de la crisis, se han visto afectados sobremedida por un incremento del paro. Su tasa de desempleo ascendió al 16,3 % en el segundo trimestre de 2011.

— El **desempleo de larga duración** (> 12 meses), que había descendido temporalmente en las estadísticas debido al incremento masivo del desempleo, se halla de nuevo en el nivel anterior a la crisis, con un 43 % de promedio en la UE durante el segundo trimestre de 2011. Los países más afectados por la crisis desde una fase temprana (España, Irlanda, países bálticos) muestran fuertes incrementos con respecto a 2008. En el futuro próximo, este grupo aumentará significativamente debido al estancamiento de la demanda.

3.4 Teniendo en cuenta que el **desempleo juvenil** ya había adquirido proporciones alarmantes antes de la crisis, el CESE ha señalado que en la actualidad se ha convertido en uno de los problemas más amenazantes en el mercado laboral europeo ⁽⁶⁾. Por lo general creció de forma drástica y en la actualidad se eleva a poco menos del 21 % en la UE. Más de cinco millones de jóvenes (entre 15 y 24 años) se encuentran actualmente sin empleo o sin una plaza de formación profesional, lo que comporta enormes consecuencias individuales, sociales y económicas: los cálculos actuales de Eurofound señalan costes de más de 100 000 millones de euros al año, que aumentan debido a la exclusión de los jóvenes del mercado laboral ⁽⁷⁾. En Grecia y España, más del 40 % de los jóvenes están desempleados, y en Letonia, Lituania y Eslovaquia casi uno de cada tres.

— La preocupación por el desempleo juvenil aparece expresada en dos indicadores: la tasa de desempleo ⁽⁸⁾ y el índice NEET, que han aumentado. El indicador **NEET** es interesante en la medida en que facilita información sobre la situación de los jóvenes entre 15 y 24 años que **no tienen empleo ni siguen ningún tipo de formación** («Not in Employment, Education or Training»)

— Entre los Estados miembros se registran diferencias significativas: Dinamarca, los Países Bajos, Eslovenia y Austria se encuentran en la mejor situación, con tasas inferiores al 7 %, mientras que la situación es especialmente difícil en Italia y Bulgaria, con tasas situadas entre el 19,1 % y el 21,8 %. La media de la UE se situó en 2010 en el 12,8 %. Parece que debido a la crisis los índices NEET han empeorado especialmente en España, Irlanda, Lituania, Estonia y Letonia.

⁽⁴⁾ Sobre las consecuencias sociales de la nueva gobernanza económica, véase el dictamen del CESE de 22 de febrero de 2012 sobre las «Consecuencias sociales de la legislación sobre la nueva gobernanza económica», ponente Sra. Bischoff (véase página 23 del presente Diario Oficial).

⁽⁵⁾ Si no se especifica lo contrario, los datos se basan en la Encuesta de Población Activa de la Unión Europea: (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction) y se refieren al segundo trimestre de 2011. El grupo de edad abarca por lo general a las personas de 15 a 64 años.

⁽⁶⁾ Véase el punto 7 del dictamen del CESE sobre «Juventud en Movimiento», ponente: Sr. Trantina, coponente: Sr. Mendoza Castro (DO C 132/55 de 3.5.2011).

⁽⁷⁾ Los costes de esta exclusión de los jóvenes del mercado laboral ascienden a cerca de 100 000 millones de euros anuales en la UE, según estimaciones recientes de Eurofound.

⁽⁸⁾ Para reducir las potenciales distorsiones debidas a las elevadas tasas de inactividad entre los jóvenes que todavía están formándose, se incluyen todos los jóvenes económicamente activos.

— El **abandono escolar** afecta a categoría de personas que corren un mayor riesgo de desempleo debido a la baja cualificación. A pesar de que las tasas de abandono escolar se han reducido en algunos países durante la crisis (por ejemplo, en España, Portugal, Estonia, Letonia y el Reino Unido), la media europea de 2010, del 14,1 %, sobrepasa notablemente el objetivo de Europa 2020 de menos de un 10 %⁽⁹⁾. Las diferencias entre los países son grandes: Portugal y España registran tasas superiores al 28 % y la tasa de abandono escolar en Malta corresponde a casi el 37 %, mientras que las tasas en Eslovaquia, la República Checa y Eslovenia son inferiores al 5 %⁽¹⁰⁾.

3.5 Esta evolución en los índices de desempleo se reflejan también en la **tasa de empleo**, que ha disminuido notablemente durante la crisis: la media de la UE entre las personas de 20 a 64 años pasó del 70,5 % en el segundo trimestre de 2008 al 68,9 % en el segundo trimestre de 2011. Ya con la aprobación de las orientaciones en 2010 quedó claro que se requerirá toda una década para volver a crear los 10 millones de puestos de trabajo que se perdieron desde que estalló la crisis. La situación apenas ha mejorado desde entonces. Entre el segundo trimestre de 2010 y el segundo trimestre de 2011 solo se registró un crecimiento mínimo del empleo en el promedio de la UE; algunos países registraron el año pasado un crecimiento significativo (Estonia, Lituania, Letonia y Malta), mientras que en otros el empleo siguió disminuyendo notablemente (Grecia, Bulgaria, Eslovenia y Rumanía). En general, los países de la UE todavía están lejos de alcanzar el objetivo fundamental de la estrategia Europa 2020 relativo a una tasa de empleo general del 75 % (para personas entre 20 y 64 años)⁽¹¹⁾. Durante la crisis económica, los jóvenes no solo han resultado más afectados que el resto de los grupos de edad por el desempleo, sino que fueron los que sufrieron los mayores retrocesos en el empleo.

3.6 De acuerdo con la evolución registrada durante el período correspondiente a la estrategia de Lisboa, el aumento general del **empleo a tiempo parcial** ha continuado durante la crisis. Teniendo en cuenta las diferencias significativas entre los países, la tasa de empleo a tiempo parcial ha pasado del 17,6 % del empleo total al 18,8 % en el segundo trimestre de 2011 en la UE.

— Las **mujeres** están claramente sobrerrepresentadas en el empleo a tiempo parcial, con una tasa media del 31,6 % en el segundo trimestre de 2011 frente al 8,1 % de los hombres.

— Los trabajadores **jóvenes** se han visto más afectados que los trabajadores de edad mediana y avanzada por el aumento en la UE del empleo **a tiempo parcial**.

— Además, el empleo a tiempo parcial ha aumentado más **entre los trabajadores con un menor nivel de formación**.

— En épocas de crisis el trabajo de corta duración permite a las personas mantenerse en contacto con el mercado de trabajo y las coloca en una buena posición de salida para la transición al pleno empleo después de la crisis.

— No obstante, durante la crisis también ha aumentado notablemente el número de trabajadores **con empleo a tiempo parcial involuntario**⁽¹²⁾. En los países más afectados por la crisis (países bálticos, España, Irlanda), la tasa de empleo a tiempo parcial involuntario aumentó entre 2008 y 2010 bastante más que la media. En el caso de las mujeres, el empleo a tiempo parcial sigue siendo elevado debido al cuidado de los hijos o de adultos incapacitados.

3.7 El número de **trabajadores con contrato temporal** aumentó en la UE en el segundo trimestre de 2007 hasta llegar al 14,6%. Los datos de la Encuesta Europea de Población Activa incluyó en esta rúbrica a los trabajadores interinos, a menos que se tratase de un contrato indefinido por escrito⁽¹³⁾. Puesto que los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores interinos fueron los más afectados por el desempleo en la crisis, su proporción se redujo en el segundo trimestre de 2009 hasta el 13,5 %. El reciente aumento al 14,2 % en el segundo trimestre de 2011 muestra que las empresas suelen contratar nuevos trabajadores con contrato temporal o a través de empresas de trabajo temporal. Por ello, es evidente que las empresas tienen poca confianza en la continuidad de la recuperación económica y se esfuerzan para responder a la situación.

— Las **diferencias específicas entre países** con respecto al empleo temporal son considerables: mientras que en algunos Estados miembros de Europa Central y Oriental, como Rumanía, Bulgaria, Lituania y Estonia, la tasa se situó por debajo del 5 %, en Portugal, España y Polonia ascendió a cotas situadas entre el 23 % y el 27 %.

— La probabilidad de un empleo temporal es mayor entre los jóvenes (15-24 años) con diferencia (2010: 42,2%). Este fue el caso en casi todos los países. Hasta cierto punto es natural que en muchas profesiones el primer empleo para los **jóvenes sea de duración determinada**, aunque con frecuencia no es algo voluntario. Esta es una de las razones por las que la situación laboral de los jóvenes ha empeorado drásticamente durante la crisis.

— Además, alrededor del 20 % de los **trabajadores poco cualificados** tiene un empleo temporal, una proporción mucho mayor que entre los trabajadores con una cualificación media y alta (entre un 12 % y un 13 %).

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_es.htm.

⁽¹⁰⁾ <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

⁽¹¹⁾ Véase EMCO/28/130911/EN-rev3, p. 27 y siguientes.

⁽¹²⁾ El empleo a tiempo parcial involuntario se define con la frase «no pudo encontrar ningún puesto de trabajo a jornada completa».

⁽¹³⁾ Sería conveniente que Eurostat separara en el futuro las cifras relativas a los trabajadores con contrato temporal y las de los contratados a través de empresas de trabajo temporal.

— La proporción de **trabajadores temporales involuntarios** aumentó entre 2008 y 2010 alrededor de un 2 %; este fenómeno se observa especialmente en Lituania e Irlanda, dos de los países más afectados por la crisis, así como en la República Checa, Dinamarca y Gran Bretaña.

3.8 Pobreza a pesar de tener un empleo: Según datos de Eurostat de 2009, tanto los empleados temporales como los empleados a tiempo parcial, pero también los jóvenes y las familias monoparentales, corren un mayor riesgo de caer en la pobreza, a pesar de desempeñar una actividad remunerada, que los trabajadores con empleo indefinido y a jornada completa.

— En el caso de los **trabajadores más jóvenes** (18-24 años), el **riesgo de pobreza a pesar de tener un empleo** ⁽¹⁴⁾ es más alto que la media del grupo de 25-64 años de edad en varios Estados miembros de la UE..

— En una situación similar se encuentran las **familias monoparentales**, para las que a menudo es inevitable el empleo parcial, y las personas poco cualificadas, que se ven afectadas de forma desproporcionada por el fenómeno del empleo temporal y a tiempo parcial, así como por el empleo a jornada completa de baja remuneración, lo que repercute en un aumento de la proporción de **trabajadores pobres**.

4. Las políticas de austeridad en toda la UE agravan la situación del mercado laboral y dificultan la consecución de los objetivos de la política de empleo

4.1 A través de la introducción simultánea de los programas de austeridad en la UE es posible que se aceleren y refuercen mutuamente las tendencias recesivas y se empañen las perspectivas de crecimiento. Puesto que al mismo tiempo algunos países no prestan suficiente atención a las necesarias reformas estructurales y no se abren nuevas posibilidades de crecimiento, el recorte de gastos repercutirá de manera negativa en la demanda interna como último pilar de la actividad económica y provocará la disminución de los ingresos fiscales y el aumento del gasto social. Comportará un mayor aumento del déficit presupuestario y con ello el incremento de la incapacidad de actuación de la política económica de un mayor número de Estados de la UE. De esta forma, orientar la consolidación presupuestaria principalmente a la austeridad no es solo cuestionable desde el punto de vista social, sino que socava también la posibilidad de lograr una recuperación económica orientada al futuro. El CESE está seriamente preocupado por que con estas medidas no se pueda superar la crisis y no se logren cumplir los objetivos previstos formulados en la estrategia de empleo de la UE.

4.2 Por ello, el CESE reitera su petición de establecer un programa europeo de recuperación económica más amplio que tenga una repercusión en la política de mercado laboral del orden del 2 % en el PIB ⁽¹⁵⁾. Además de las inversiones

nacionales adicionales, que se deben realizar de forma coordinada, es necesario identificar proyectos europeos de inversión para potenciar los efectos de la política de empleo. De entre los gastos previstos debe destinarse un 1 % a inversiones con fuerte efecto en el empleo, así como a medidas explícitas de política de mercado laboral, que pueden adoptar diversas formas según los mercados regionales de trabajo de los países de la UE.

4.3 Los presupuestos públicos no podrán utilizarse para todo, desde los rescates bancarios, pasando por inversiones innovadoras, hasta el fomento de las empresas. El CESE considera que en el curso de la consolidación inteligente de los presupuestos, además del recorte del gasto, que debe ser socialmente aceptable, es también indispensable el aprovechamiento de nuevas fuentes de ingresos. Se precisa un fortalecimiento de la base de recaudación impositiva de los Estados miembros. Además resulta conveniente una revisión general de los sistemas fiscales, en la que habrán de tenerse en cuenta cuestiones relativas a las aportaciones de diferentes tipos de ingresos y patrimonios. Ello debe ir a la par de la mejora de la eficiencia y la adecuada selección del gasto público.

4.4 El CESE opina que las medidas de ahorro no deben aumentar el riesgo de pobreza ni agravar las desigualdades que ya se han incrementado en los últimos años. Con todas las medidas encaminadas a salir de la crisis, hay que prestar atención a que no obstaculicen la reactivación de la demanda y el empleo, durante la crisis y después de la crisis, y la atenuación de las desigualdades sociales. Los Estados miembros deben tener cuidado también de que las medidas para superar la crisis económica y el endeudamiento público no pongan en peligro las inversiones públicas en políticas de mercado laboral y en formación general y profesional. El CESE pide que se sopesen las consecuencias sociales de forma eficaz para analizar cómo puede lograrse el objetivo de la UE de sacar al menos a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social para 2020.

4.5 Las medidas de ahorro afectan principalmente a aquellos que dependen de las transferencias sociales del Estado, entre ellos también aquellos con condiciones de trabajo precarias y otros grupos desfavorecidos del mercado laboral. Los más afectados por el desempleo son por lo general los que tienen un acceso más difícil y limitado a las prestaciones. Por ello, es necesario establecer redes de seguridad social adecuadas, efectivas y duraderas, en las que se preste especial atención a los grupos más afectados y desfavorecidos del mercado laboral (entre ellos, los jóvenes, los migrantes, los romaníes, los discapacitados, las familias monoparentales y las personas con baja cualificación).

4.6 Con respecto a los desafíos del mercado laboral relativos al envejecimiento de la población en Europa, el CESE ha definido recientemente su postura y ha observado que la estrategia más eficaz es, con diferencia, el mayor aprovechamiento posible de las oportunidades de empleo existentes. Esto solo puede lograrse a través de la política de crecimiento prevista y la

⁽¹⁴⁾ Menos del 60 % de la mediana del ingreso equivalente por hogar.

⁽¹⁵⁾ Véase el punto 3.1 del Dictamen del CESE sobre los «Resultados de la Cumbre sobre el Empleo», ponente: Sr. Greif (DO C 306/70 de 16.12.2009).

consecución de una política abierta a las oportunidades de participación. Tal política debe comprender la adaptación del mundo laboral a la edad de la fuerza de trabajo y la expansión de la formación inicial y continua, la creación de puestos de trabajo productivos y de alta calidad, la consolidación de eficientes sistemas de seguridad social y medidas de amplio alcance para compatibilizar la vida laboral y familiar⁽¹⁶⁾. Por otro lado, debe aprovecharse plenamente la «economía de plata», es decir, la economía de los más mayores de la población.

5. Peticiones y recomendaciones sobre el empleo juvenil y el desempleo de larga duración

5.1 Fijación de objetivos ambiciosos de la UE para el empleo juvenil

5.1.1 Las orientaciones vigentes contienen un indicador de reducción de la proporción de jóvenes que no tienen empleo ni están siguiendo una formación escolar o profesional (NEET). Si bien los Estados miembros han diversificado las medidas en función de las diferentes características de los subgrupos NEET, prestando especial atención a los desfavorecidos⁽¹⁷⁾, faltan objetivos concretos para luchar contra el desempleo juvenil y mejorar la situación laboral de los jóvenes. **El CESE reitera su petición de que este punto central se exprese claramente en las orientaciones, en particular añadiendo objetivos europeos mensurables para el empleo juvenil: en concreto 1) un objetivo de reducción significativa del desempleo juvenil y 2) un plazo máximo de cuatro meses para la activación de los jóvenes que buscan puestos de empleo y prácticas.** En todo caso, la previsión de objetivos más específicos en materia de empleo juvenil en los Estados miembros ha sido poco fructífera, ya que solo algunos Estados han formulado objetivos adecuados en sus programas nacionales de reforma⁽¹⁸⁾.

5.2 Aplicar de forma coherente una «Garantía juvenil» en el ámbito NEET por parte de los Estados miembros

5.2.1 El CESE celebra que su petición de que los Estados miembros garanticen que todos los jóvenes, en un plazo de cuatro meses tras la obtención de su título escolar, cuenten con un contrato laboral, continúen su formación o participen en medidas de activación e integración en el mercado de trabajo se haya materializado en la propuesta de «Garantía juvenil» en la iniciativa emblemática «Juventud en Movimiento»⁽¹⁹⁾. **En este contexto, el CESE apoya incondicionalmente la petición de la Comisión de que los Estados miembros identifiquen inmediatamente los obstáculos pertinentes. En el marco de los planes nacionales de reforma deberán formularse medidas concretas para superarlos.** Para ello, en muchos países es necesario ampliar masivamente el apoyo que prestan los servi-

cios públicos de empleo, prestando mayor atención a los desfavorecidos (en particular, también a los migrantes y los romanes).

5.2.2 El CESE, por tanto, pide a los Estados miembros que apliquen de forma eficaz en el ámbito juvenil las prioridades acordadas en las orientaciones para el empleo y fijen objetivos ambiciosos adecuados, que incluyan medidas equilibradas para aumentar la flexibilidad y la seguridad, el fomento de la movilidad laboral, la creación de sistemas de seguridad social adecuados para proteger la transición al mercado laboral, así como el fomento de la iniciativa empresarial y las condiciones previas adecuadas para el mantenimiento y la creación de puestos de trabajo, especialmente en el ámbito de las PYME.

5.3 Aumento de la financiación de la UE y mayor facilidad de acceso a dicha financiación para luchar contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración

5.3.1 Para reducir el desempleo juvenil y el paro de larga duración a corto plazo, el CESE insta a la adopción de medidas específicas en materia de política social, de formación y de mercado laboral, precisamente en un momento de dificultades presupuestarias. La Comisión ha observado de modo consecuente en su iniciativa «Oportunidades para la Juventud»⁽²⁰⁾: que es necesaria una ayuda rápida y espontánea, sobre todo en los países más afectados por el desempleo juvenil⁽²¹⁾. **Los Estados miembros con una situación especialmente tensa del mercado laboral en el ámbito juvenil y una tasa elevada de desempleo de larga duración, que actualmente tienen que cumplir objetivos presupuestarios restrictivos, deben tener facilidades de acceso a los fondos de la UE, en particular para adoptar medidas relativas a la «Garantía juvenil», así como con respecto a las inversiones para crear puestos de trabajo. En la administración se necesitan procedimientos y simplificaciones, pragmáticos y flexibles, del uso de recursos, hasta la supresión temporal de las cofinanciaciones nacionales a través del FSE y otros fondos europeos.**

5.4 Recursos adecuados para luchar contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración en el nuevo presupuesto de la UE

5.4.1 El CESE ya ha destacado la importancia de mantener, y en caso necesario aumentar, la disponibilidad de financiación de carácter nacional y europeo para la educación, formación y empleo de los jóvenes y de los desempleados de larga duración, a pesar de la nueva ponderación de las prioridades presupuestarias a la que ha obligado la crisis económica en todos los Estados miembros⁽²²⁾. **En este sentido, el CESE pide que en la nueva programación financiera a partir de 2014 se garantice una financiación suficiente con cargo al FSE de**

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «El futuro del mercado de trabajo europeo – en busca de una respuesta eficaz a la evolución demográfica», ponente: Sr. Greif (DO C 318/1 de 29.10.2011).

⁽¹⁷⁾ «Young People and NEETs in Europe: first findings» – EUROFOUND – EF1172EN <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>.

⁽¹⁸⁾ Solo cuatro países (Bélgica, República Checa, Bulgaria y Estonia) formularon en sus planes nacionales de reforma en 2011 objetivos nacionales para luchar contra el desempleo juvenil.

⁽¹⁹⁾ «Juventud en Movimiento» COM(2010) 477, punto 5.4.

⁽²⁰⁾ Véase la correspondiente Propuesta de la Comisión en la iniciativa actual «Oportunidades para la Juventud» COM(2011) 933.

⁽²¹⁾ En la orientación n.º 7, Decisión del Consejo 2010/707/UE.

⁽²²⁾ Véase el punto 8 del Dictamen del CESE sobre «Juventud en Movimiento» (DO 132/55 de 3.5.2011), y el Dictamen del CESE sobre el tema «La crisis, la educación y el mercado de trabajo», ponente: Sr. Soares (DO C 318/50 de 29.10.2011).

iniciativas específicas para los jóvenes y los desempleados de larga duración⁽²³⁾. Además, el CESE opina que también debería examinarse cómo pueden utilizarse los demás fondos de la UE para adoptar medidas de lucha contra el desempleo juvenil y el paro de larga duración.

5.5 Mejora del acceso de los jóvenes y los desempleados de larga duración a las prestaciones por desempleo

5.5.1 Los Estados miembros se diferencian considerablemente con respecto al acceso y el volumen de las prestaciones sociales, no solo en el caso de los jóvenes. En las orientaciones para el empleo se pidió acertadamente a los Estados miembros que adaptasen sus sistemas de seguridad social para no dejar lagunas en materia de seguridad en los mercados laborales más flexibles. Esto afecta a todos los grupos de edad por igual. En opinión del CESE, hasta ahora se ha hablado muy poco del limitado acceso de los jóvenes a las prestaciones de desempleo en los Estados miembros⁽²⁴⁾. Algunos países han mejorado con la crisis el acceso a las prestaciones de desempleo de los grupos desfavorecidos, incluidos los jóvenes, mediante determinadas condiciones. Sin embargo, las medidas tenían un límite temporal o conllevaban el riesgo de ser anuladas en el marco de los planes de ahorro previstos.

5.5.2 El CESE pide que en todos los Estados miembros se examinen y, en su caso, se mejoren las condiciones de acceso a las prestaciones de los jóvenes desempleados y de los parados de larga duración que están dispuestos a trabajar y buscan un puesto de trabajo o de formación. También es recomendable incluir los objetivos correspondientes en los programas nacionales de reforma. Esto contribuiría significativamente a la lucha contra la precaria situación de muchos jóvenes en transición al mercado laboral.

5.6 Lucha contra el trabajo precario y las formas no reguladas de trabajo en el ámbito de la enseñanza y de las prácticas

5.6.1 Entre los jóvenes de 15 a 24 años, no solo el desempleo es dos veces más alto que entre los adultos, sino también la proporción de empleos no seguros (en algunos países más del 60 %), el aumento de la formación y las prácticas no reguladas (en particular en los países del sur⁽²⁵⁾) y el empleo por debajo del nivel de cualificación. **El CESE advierte contra el exceso**

⁽²³⁾ El CESE pide que se destine al menos un 40 % de los recursos del FSE al fomento del empleo, así como a la movilidad laboral, situando las medidas para los jóvenes a gran escala en el centro de los proyectos iniciados. Véase al respecto el dictamen del CESE sobre el «Fondo Social Europeo» (véase la página 82 del presente Diario Oficial), ponente: Xavier VERBOVEN, coponente: Miguel Ángel CABRA DE LUNA, puntos 1.5 y 4.1.

⁽²⁴⁾ Los datos de la Encuesta Europea de Población Activa (Eurostat) indican que los jóvenes (entre 15 y 24 años) de la UE tienen tres veces menos acceso a las prestaciones por desempleo que otros grupos, y no se ha constatado una mejora sostenida con la crisis.

⁽²⁵⁾ Esto supone un menor problema en los países del norte de Europa con una experiencia práctica de muchos años en la regulación de las relaciones entre los estudiantes, las instituciones de formación y las empresas. Lo mismo sucede en los países en los que existe un sistema dual arraigado y acreditado de formación en prácticas (Alemania, Austria).

de soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario y los contratos laborales inseguros, deben aplicarse medidas que garanticen que el empleo temporal y los puestos de trabajo mal remunerados y con escasa protección social no se conviertan en la norma para los jóvenes.

5.6.2 El CESE se ha pronunciado en numerosos dictámenes sobre los ámbitos de actuación necesarios con respecto a la adaptación en el ámbito de la formación y la cualificación para garantizar en particular que los jóvenes adquieran la formación que tiene demanda en el mercado laboral⁽²⁶⁾. Para abordar las discrepancias entre la oferta y la demanda en el mercado laboral, causadas por las cualificaciones insuficientes, la movilidad geográfica limitada o la remuneración inadecuada⁽²⁷⁾, se pide a las instituciones de formación que orienten la adaptación de sus planes de estudio a las necesidades del mercado laboral, e igualmente a las empresas que amplíen sus canales de contratación de nuevos trabajadores, así como a las autoridades que inviertan en medidas laborales activas y eficaces. **También los estudiantes deberán hacer gala de una mayor responsabilidad a la hora de elegir los cursos que les darán una mejor oportunidad de empleo.**

5.6.3 Con respecto a la iniciativa de la Comisión sobre las prácticas, el CESE está a favor de un marco de calidad europeo, que también debería promoverse entre las empresas, para que estas ofrezcan también a los jóvenes desfavorecidos desde el punto de vista de la formación una situación laboral con contratos mutuamente vinculantes que favorezca el aprendizaje. El sistema dual de aprendizaje de formación general y profesional ha dado resultados positivos en varios países y convendría examinar la posibilidad de transponerlo parcialmente.

5.7 Principios fundamentales para luchar contra el desempleo juvenil

5.7.1 El CESE propone que se adopten medidas para la lucha contra el desempleo juvenil con arreglo a los siguientes principios fundamentales: mejorar la empleabilidad de los jóvenes por medio de reformas en el ámbito de la formación general y profesional encaminadas a mejorar la adecuación de las cualificaciones a las exigencias del mercado, incluyendo las asociaciones entre los centros educativos y los agentes económicos y sociales; adoptar medidas activas en el mercado laboral, con un mejor apoyo e incentivos para que los jóvenes se incorporen a un puesto de trabajo; examinar los efectos de la legislación relativa al despido y la protección del empleo y, por último, apoyar la actividad empresarial entre la juventud.

⁽²⁶⁾ Véanse el dictamen del CESE sobre el tema «Modernización de los sistemas de educación superior en Europa» (pendiente de publicación en el DO), el dictamen del CESE sobre el tema «Empleo para jóvenes, cualificaciones técnicas y movilidad» (DO C 68/11 de 6.3.2012), ponente: Dorte Andersen, y el dictamen del CESE sobre el tema «La formación profesional postsecundaria» (DO C 68/1 de 6.3.2012), ponente: Vladimíra Drbalová.

⁽²⁷⁾ Véase COM(2011)933: iniciativa «Oportunidades para la Juventud».

5.8 *Abordar el desempleo de larga duración y la pérdida de contacto con el mercado laboral*

5.8.1 El continuo estancamiento en la demanda de trabajadores como consecuencia de la crisis está conduciendo a un aumento del desempleo de larga duración, que, a su vez, acarrea serias dificultades para la integración en el mercado laboral y un aumento de la pobreza a pesar de tener un empleo. **El CESE recomienda que los Estados miembros presten especial atención al establecimiento de un mercado laboral intermedio en el que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan la conexión con el mundo laboral y mejoren sus cualificaciones.** Así también se impedirá que aumente la pobreza en el trabajo y les permitirá una transición suave hacia el mercado laboral abierto una vez se supere la crisis.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 por el que se establece el Programa de Salud para el Crecimiento, tercer programa plurianual de acción de la UE en el ámbito de la salud para el período 2014-2020»

[COM(2011) 709 final — 2011/0339 (COD)]

(2012/C 143/19)

Ponente general: **Béatrice OUIIN**

El 30 de noviembre de 2011 y el 12 de diciembre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 304 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Salud para el Crecimiento, tercer programa plurianual de acción de la UE en el ámbito de la salud para el período 2014-2020»

COM(2011) 709 final – 2011/0339 (COD).

El 6 de diciembre de 2011, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto (ponente general: Béatrice OUIIN).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 478^o Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general a Béatrice OUIIN y ha aprobado por 169 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión: la existencia de este tercer programa, en una época de crisis como la actual, constituye un mensaje positivo a los ciudadanos europeos. Se congratula de un programa dedicado específicamente a la salud, y cuyo presupuesto, aun siendo modesto, ha sido aumentado.

1.2 El CESE considera positiva la reorientación sobre un número reducido de prioridades y el aumento del límite máximo de las ayudas para aquellos países cuya renta nacional bruta por habitante sea inferior al 90 % de la media de la UE ⁽¹⁾.

1.3 El CESE comparte la opinión de que es necesario mejorar el uso de los recursos financieros y humanos, pero advierte del peligro de ceder a la tentación de reducir los presupuestos y servicios públicos sanitarios en época de crisis.

1.4 El CESE opina que, en el ámbito de la salud, el valor añadido europeo reside en impulsar los intercambios de buenas prácticas y la difusión de los principios de integración de la salud en todas las políticas, lucha contra las desigualdades en materia de salud y lucha contra la pobreza y la exclusión social.

1.5 El CESE insiste en la importancia de la prevención para mantener a la población en buena salud: educación sanitaria y mejora de las condiciones de trabajo, vida y vivienda. En efecto, un buen envejecimiento se prepara a lo largo de toda la vida.

1.6 El CESE afirma que, como la falta de mano de obra en este sector es generalizada, conviene buscar soluciones comunes: igualdad profesional, reevaluación de las competencias y los salarios, reconocimiento del elevado carácter técnico, valoración de los conocimientos adquiridos mediante el trabajo informal en la familia, carácter mixto de los empleos, mejora de las condiciones de trabajo y la organización del tiempo de trabajo, formación permanente y adecuación de los últimos años de carrera para tener en cuenta la carga física y psicológica soportada por el personal sanitario.

1.7 El CESE considera preferible formar a estas profesiones a personas desempleadas en vez de hacer venir a personas ya formadas en terceros países u otros Estados miembros de la Unión, a fin de evitar que el país de origen se vea privado de estas competencias.

1.8 El CESE insiste en la necesidad de facilitar a las familias y la comunidad (amigos, vecinos...) los medios necesarios para ocuparse de las personas enfermas o dependientes, mediante una mejor distribución del tiempo de trabajo a lo largo de toda la vida.

1.9 El CESE anima a los intercambios de experiencias sobre el uso de los sistemas de salud electrónica en línea, tanto por parte de los profesionales como de los particulares, y pide que se establezcan marcos europeos para:

— proteger los datos confidenciales en los intercambios transfronterizos de expedientes o prescripciones médicos,

⁽¹⁾ EE, HU, LV...

— garantizar la exactitud de los datos divulgados en los sitios web de acceso público, gracias a un sistema de acreditación por parte de las autoridades sanitarias competentes.

1.10 El CESE considera que conviene añadir a las prioridades (tabaco, alcohol, obesidad, VIH) los nuevos riesgos asociados:

— al cambio climático, la contaminación, la difusión de los productos químicos, las nanotecnologías,

— a la seguridad de los medicamentos y prótesis, y al consumo excesivo de medicamentos,

— a los cambios de modo de vida y alimentación y a sus consecuencias para la reproducción humana;

— a la salud mental, como el estrés, las depresiones y la enfermedad de Alzheimer.

1.11 El CESE estima que es necesario fomentar en mayor medida las nuevas tecnologías en la atención sanitaria con el objetivo de reducir la carga de trabajo del personal sanitario, mejorar la calidad de la asistencia y el apoyo a los pacientes y mejorar y mantener la movilidad de las personas mayores.

2. Contexto

2.1 Lucha contra las desigualdades en materia de salud, lucha contra el alcoholismo, la enfermedad de Alzheimer, el cáncer o el tabaquismo, seguridad de los pacientes: en los dos últimos años, el Comité Económico y Social Europeo ha elaborado numerosos dictámenes sobre las cuestiones relativas a la salud (?).

2.2 Pero aun cuando el sector de la asistencia sanitaria pueda aportar una valiosa contribución al crecimiento económico, la salud no se reduce a eso. Para mejorar la viabilidad de los sistemas sanitarios, que intervienen cuando la enfermedad se presenta, hay primero que preservar la buena salud de la población mediante medidas de prevención y salud pública e integrar la salud en todas las políticas. Sería útil disponer de más estadísticas sobre las actividades de los sistemas sanitarios.

2.3 La crisis económica se traduce en recortes masivos en los presupuestos que hacen peligrar la calidad de los servicios públicos sanitarios y el acceso de todos a la atención sanitaria. En un contexto de cambio demográfico y climático es necesario, para preservar la buena salud de la población, consagrar a este fin los recursos suficientes.

(?) Véanse los siguientes dictámenes del CESE:

DO C 18 de 19.1.2011, p. 74.

DO C 339 de 14.12.2010, p. 1.

DO C 255, de 22.9.2010, pp. 72 y 76.

DO C 128 de 18.5.2010, p. 89.

DO C 228 de 22.9.2009, p. 113.

DO C 318 de 23.12.2009, p. 10.

DO C 306 de 16.12.2009, p. 64.

DO C 317 de 23.12.2009, p. 105.

DO C 218 de 11.9.2009, p. 91.

DO C 175 de 28.7.2009, p. 116.

DO C 77 de 31.3.2009, p. 115.

DO C 224 de 30.8.2008, p. 88.

DO C 77 de 31.3.2009, p. 96.

2.4 Mantenerse en buena salud requiere una educación sanitaria desde la infancia (por parte de la familia, los centros escolares y los medios de comunicación), una alimentación sana a lo largo de la vida, la limitación de la exposición a los productos peligrosos, unas condiciones de vida dignas, condiciones de trabajo decentes, etc. Debe prestarse particular importancia al envejecimiento en buena salud, ya que las personas en edad avanzada son, junto con los recién nacidos, los principales consumidores de los sistemas sanitarios. Un envejecimiento en buena salud debe prepararse pronto.

2.5 La mejora de las condiciones de vida y trabajo, así como la prevención, constituyen la manera más adecuada de preservar la salud de la población y, por consiguiente, reducir el absentismo laboral y los costes de la atención sanitaria.

2.6 El primer problema que hay que combatir es el de la pobreza y la exclusión social: el frío, el hambre, el desequilibrio alimentario, la falta de higiene, la vivienda insalubre, todo ello asociado con frecuencia a la soledad, así como la ausencia de medicina preventiva, etc., propician el desarrollo de enfermedades, en particular de las enfermedades crónicas, que tienen un coste muy elevado para los sistemas de protección social, es decir, para todos los ciudadanos que contribuyen a su financiación.

2.7 El Comité comparte el objetivo de contribuir a sistemas sanitarios innovadores y viables, lo que requiere la elaboración de instrumentos y mecanismos comunes para hacer frente a la escasez de recursos humanos y financieros. Es necesario invertir más recursos en la asistencia a domicilio y en la atención sanitaria "ligera", reorientando los gastos sanitarios hospitalarios, lo que permitirá reconocer el importante papel de las familias para mantener en buena salud a la población y mejorar la sostenibilidad del sistema de asistencia..

2.8 Desde una edad temprana, es en el ámbito familiar donde comienza la educación sanitaria, que incluye nociones de higiene, equilibrio alimentario y comportamiento, así como un entorno afectivo estable. La familia no solo constituye el primer lugar de aprendizaje de las reglas para mantenerse en buena salud, sino que también se ocupa de los enfermos, dado que, por una parte, muchas enfermedades no requieren hospitalización y los enfermos se quedan en su domicilio, y por otra, cuando un enfermo está en el hospital, las visitas de sus familiares y allegados le aportan un respaldo psicológico y material, que complementa el trabajo del personal hospitalario. Esta función esencial de la familia y el entorno debe conservarse, ya que, cuando la enfermedad disminuye las capacidades de la persona, esta necesita ante todo el respaldo de sus allegados.

2.9 Las modificaciones de la estructura familiar no dejan de tener una incidencia en la salud mental y física, y es necesario actuar preventivamente a otro nivel sobre aquellos aspectos que posibilitan que la familia se mantenga como un entorno protector.

2.10 La disminución de la «oferta de cuidados informales en el entorno familiar» no es algo ineludible. Recibir cuidados primordialmente de manos de profesionales no es el deseo de los enfermos. La familia no puede sustituir a los profesionales de la salud para aquellos actos que requieren una competencia técnica especializada. Sin embargo, los enfermos y sus familias deben

poder optar por realizar en el domicilio las tareas de acompañamiento. Para ello, es necesario permitir que todas las personas activas puedan ausentarse de su trabajo cuando un miembro de su familia requiera atención sanitaria.

2.11 En un momento en que es necesario revisar todos los sistemas de pensiones, hay que aprovechar para reequilibrar el tiempo de trabajo a lo largo de la vida. Si el aumento de la duración de la vida hace posible permanecer más tiempo en la vida laboral, tanto hombres como mujeres deben poder beneficiarse, durante su vida activa, de períodos de inactividad largos, en régimen de jornada completa o tiempo parcial y financiados de manera similar a la jubilación, a fin de ocuparse de familiares enfermos o de personas mayores dependientes. Convendría ofrecer más libertad a los trabajadores para que puedan disponer del tiempo financiado por su trabajo en función de sus necesidades, y no únicamente cuando se jubilan. Los interlocutores sociales europeos que han negociado ya el permiso parental podrían dar un nuevo paso con este tipo de períodos de inactividad, estas bolsas de tiempo que se precisan para responder a la necesidad de conciliar mejor la vida familiar y la profesional.

2.12 Para que la familia pueda seguir siendo el principal espacio de solidaridad, debe disponer de los medios necesarios. Conviene, por tanto, empezar ya a tener en cuenta el tiempo que las personas dedican a acompañar a un familiar enfermo o dependiente en el cálculo de sus derechos de seguridad social y pensión.

2.13 Asimismo, es necesario crear servicios destinados a los enfermos que no pueden atender solos a sus necesidades cotidianas: asistencia para el aseo, la limpieza, la preparación de comidas, cuidados nocturnos. Este sector de empleos de ayuda a las familias está en plena expansión, y crea puestos de trabajo. En demasiados países, el trabajo doméstico sigue siendo un empleo informal, no declarado, sin protección ni cualificaciones reconocidas, que ocupa con frecuencia a trabajadoras inmigrantes. Se trata de un ámbito esencial en materia de igualdad entre mujeres y hombres, en el que los estereotipos son tenaces, los conocimientos técnicos no están reconocidos, los contratos son precarios o inexistentes y los salarios muy bajos, a pesar de que estos empleos resultan indispensables para el funcionamiento de la economía. El convenio que acaba de adoptar la OIT sobre el trabajo digno para los trabajadores domésticos debería contribuir a moralizar y profesionalizar este sector, siempre y cuando se encuentren las condiciones de financiación adecuadas, teniendo en cuenta que los recursos no podrán provenir únicamente del bolsillo de los enfermos afectados o de sus familias.

3. Objetivos del programa

3.1 El programa propone dar difusión a las soluciones innovadoras para hacer frente a la escasez de mano de obra. En el actual período de desempleo masivo en Europa, es necesario preguntarse por qué el sector de la atención sanitaria tiene tantas dificultades de contratación. Este sector profesional, muy feminizado, no atrae a un número suficiente ni de jóvenes ni de hombres: esto se explica por el escaso reconocimiento de las cualificaciones y competencias, los horarios y condiciones de trabajo penosos y el bajo nivel de los salarios. La igualdad

profesional exige una revalorización de los salarios y un mejor reconocimiento de las competencias técnicas, además de un acceso a la formación permanente.

3.2 Una innovación importante consistiría en aumentar la presencia masculina, para lo que se requiere adoptar medidas. Los interlocutores sociales deberían fomentar políticas que permitan favorecer la presencia de los grupos subrepresentados. Es necesario mantenerse vigilantes en los casos en que el estatus de «autoempresario» hace que los trabajadores sanitarios no respeten las pausas laborales y trabajen hasta el agotamiento. Asimismo, debe hacerse hincapié en todas las innovaciones técnicas, organizativas y sociales que permitan mejorar las condiciones de trabajo y atenuar su dureza.

3.3 En el sector sanitario, con sus grandes imperativos, los enfermos necesitan asistencia 24 horas al día, todos los días de la semana. En él son imprescindibles el trabajo de noche y los horarios difícilmente compatibles con una vida familiar. Para lograr establecer condiciones de trabajo satisfactorias es preciso que el personal esté estrechamente vinculado a la toma de decisiones. En el marco del diálogo social sectorial, los interlocutores sociales deben prever la puesta en práctica de visiones innovadoras del lugar de trabajo, como la gestión individual del horario de trabajo (*self-rostering*) gracias al respaldo de los dispositivos de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación).

3.4 Los interlocutores sociales deben colaborar con los poderes públicos para respaldar la formación permanente, la movilidad interna de los puestos y la obtención de competencias en gestión y organización. Para poder conciliar más fácilmente el trabajo y la formación, deben tener en cuenta una serie de opciones, como las comisiones de servicio, la formación por el empleo y el aprendizaje en línea. La ampliación de las posibilidades profesionales resulta esencial para retener al personal sanitario.

3.5 Responder a la falta de mano de obra mediante el apoyo a la formación de los desempleados y salarios apropiados parece mejor solución que atraer a trabajadores ya formados procedentes de terceros países: en efecto, estos médicos, enfermeros, fisioterapeutas, etc., de África, Asia o América Latina serán echados en falta en sus países, que fueron los que financiaron su formación. Los interlocutores sociales europeos del sector sanitario han elaborado un Código de conducta de la ética en la contratación y retención de mano de obra transfronteriza en el sector hospitalario. Será conveniente aplicarlo y extender su uso. Aun así, para los casos en que profesionales de terceros países quieran instalarse en Europa, el Comité proponía, en un dictamen sobre salud y migración de 2007, la creación de un fondo de indemnización para que otros profesionales puedan formarse en sus países⁽³⁾.

3.6 El primer objetivo del programa consiste en «promover la cooperación europea en la evaluación de las tecnologías sanitarias (ETS) y explorar las posibilidades que ofrecen la sanidad electrónica y las TIC para la salud». Conviene establecer marcos europeos para la protección de los datos confidenciales en los intercambios transfronterizos (por ejemplo, de expedientes o prescripciones médicos).

⁽³⁾ Dictamen del CESE, DO C 256 de 27.10.2007, p. 123.

3.7 El segundo objetivo del programa es «facilitar el acceso, también en una dimensión transfronteriza, a los conocimientos médicos y la información sobre determinadas enfermedades y desarrollar soluciones y orientaciones comunes para mejorar la calidad de la atención sanitaria y la seguridad de los pacientes, con el fin de mejorar el acceso de los ciudadanos de la UE a una asistencia sanitaria mejor y más segura». Hay sitios internet sobre la salud dirigidos al público en general y muy consultados, que divulgan información médica y contribuyen a la educación sanitaria. Para los problemas benignos, su consulta evita a menudo una visita médica. Estos sitios también facilitan información sobre los beneficios de las medicinas tradicionales o suaves, basadas en plantas, curas termales, masajes, etc., que permiten conservarse en buena salud. Impulsar un mejor conocimiento de uno mismo y de las necesidades psicológicas y fisiológicas de la persona resulta útil para mantener el buen estado de salud de la población y limitar el consumo excesivo de atención sanitaria y medicamentos. Conviene organizar intercambios y establecer marcos europeos que garanticen la exactitud de los datos divulgados (acreditación) a fin de evitar la proliferación de los sitios que solo buscan el lucro y abusan de la credulidad de los enfermos.

3.8 Es preciso fomentar el intercambio de buenas prácticas sobre los mecanismos utilizados en diferentes regiones para mejorar el acceso a la atención sanitaria y asegurar el mantenimiento y la renovación del cuerpo médico y el personal sanitario cualificado en las zonas rurales o los barrios más desfavorecidos, así como sobre la planificación de los sistemas y políticas de sanidad y servicios a la persona.

3.9 El tercer objetivo propone «Identificar, difundir [...] la adopción de las mejores prácticas validadas en lo que respecta a medidas de prevención rentables mediante el tratamiento de los principales factores de riesgo, principalmente el tabaquismo, el consumo excesivo de alcohol y la obesidad, así como el VIH/SIDA». En un programa en el que la innovación se halla muy presente, también es necesario fomentar el intercambio sobre los nuevos factores de riesgo, que tienen tanta importancia para el futuro.

3.10 Están apareciendo nuevos problemas y nuevas enfermedades crónicas que se convertirán en los males más importantes del siglo XXI, debido al cambio climático, el aumento de la contaminación, el cambio de modo de vida (sedentarismo, largas horas delante de una pantalla...) y a la difusión de numerosos agentes químicos cuyos efectos a largo plazo para la salud no se conocen.

3.11 Entre finales del siglo XIX, cuando empezó a utilizarse en la industria y la construcción, y su prohibición a finales del siglo XX, el amianto mató a decenas de miles de trabajadores.

3.12 La agricultura utiliza pesticidas y otros productos químicos cuya nocividad para el organismo solo se observa a largo plazo. Hay estudios que se inquietan por las tasas de cáncer entre los agricultores. Estos productos se difunden en el aire, el

agua y los alimentos. Para conservar los alimentos más tiempo y modificar su gusto, la industria agroalimentaria utiliza también aditivos.

3.13 A esto se añaden los productos de limpieza del hogar y del lugar de trabajo, además de numerosos productos utilizados en la industria y los medicamentos. El consumo excesivo de medicamentos ya ha resultado en una mayor resistencia a los antibióticos. Los antibióticos se utilizan también en la ganadería, y acaban propagándose a través del agua. Hay otros productos, como el gas, el hollín, etc., que se propagan en la atmósfera. Juntos componen una «sopa química» presente en nuestro entorno, entre cuyas consecuencias parece contarse el rápido aumento de las alergias y el cáncer. Además, las ondas también son fuente de trastornos.

3.14 Otra cuestión preocupante es la de las consecuencias tanto de la exposición a los productos y las radiaciones como de los cambios de modo de vida sobre las capacidades de reproducción de los seres humanos. Aunque las causas actuales del descenso de la natalidad sean ante todo sociológicas, no hay que pasar por alto las dificultades fisiológicas cada vez mayores que experimentan muchas parejas cuando deciden tener hijos.

3.15 Entre los nuevos riesgos, el estrés en el trabajo es una de las causas de la depresión, que puede incluso llevar al suicidio. Asimismo, conviene combatir también el estrés de los desempleados, y en general de todos aquellos que se sienten inútiles en la sociedad. En efecto, la salud mental es un componente esencial del estado de salud de la población.

3.16 Un buen envejecimiento se prepara a lo largo de toda la vida. Las condiciones de trabajo desempeñan un papel esencial: la esperanza de vida no es la misma para los empleados de oficina, los trabajadores por turnos o los asalariados del sector agrario. Reducir el desgaste de determinados trabajos, limitar el trabajo de noche y hacer bajar el nivel de estrés son diversas maneras de prepararse para una vejez en buena salud.

3.17 Para envejecer en buena salud, es esencial conservar un sentimiento de utilidad social, una red de relaciones y una curiosidad despierta, mantener una actividad, profesional o benévola, adaptada a sus capacidades físicas, así como practicar deporte y tener una buena higiene de vida.

3.18 De la misma manera, el tema del final de la vida merece tratarse a nivel europeo, ya que afecta a la responsabilidad de cada ciudadano y a su idea de una vida digna. En la actualidad, la gran mayoría de la población muere en el hospital; el final de la vida también es una cuestión importante.

3.19 Resulta indispensable desarrollar servicios de cuidados paliativos que eviten el sufrimiento al enfermo en fase terminal, cuando los tratamientos son inoperantes. Estos servicios no existen en todos los hospitales, o no pueden acoger a todos los enfermos que los necesitan.

3.20 El cuarto objetivo del programa es «Desarrollar enfoques conjuntos y demostrar su utilidad para mejorar la preparación y coordinación frente a emergencias sanitarias, con objeto de proteger a los ciudadanos de las amenazas transfronterizas para la salud». Las epidemias no conocen fronteras, por lo que la cooperación en este ámbito resulta esencial. Convendría extraer las lecciones de las medidas adoptadas, para evitar en el futuro los gastos inútiles. Es necesario distinguir entre las medidas de prevención, que son una cuestión educativa y pueden perpetuarse, y aquellas que implican la adquisición de productos que caducan al cabo de un tiempo. Un intercambio sobre los costes y los resultados podría permitir determinar métodos que se adecuen a los objetivos.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

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 sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de petróleo y de gas mar adentro»

[COM(2011) 688 final — 2011/0309 (COD)]

(2012/C 143/20)

Ponente: **George Traill LYON**

El 17 de noviembre y el 29 de noviembre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 192(1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de petróleo y de gas mar adentro»

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de enero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 111 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aunque los accidentes graves en alta mar sean poco frecuentes, sus consecuencias en términos de riesgo para la vida humana, el medio ambiente, la economía y el clima son a menudo catastróficas.

1.2 La necesidad de un enfoque coherente de la UE para la seguridad en las actividades relacionadas con el petróleo y el gas en alta mar es evidente.

1.3 La mejor manera de lograr este objetivo será mediante la aplicación generalizada de las normas más estrictas ya existentes en la mayor parte de la industria.

1.4 El CESE respalda la recomendación de la Comisión de la «Opción 2» como el paquete de medidas más adecuadas para alcanzar los objetivos de la propuesta.

1.5 El Reglamento debería tender a fortalecer la transferencia de la regulación de las medidas de reforma a las autoridades nacionales competentes y a las partes interesadas, reservando un papel claramente definido, pero limitado, al Grupo de autoridades de alta mar propuesto a nivel de la Unión.

1.6 El CESE insta a la Comisión a seguir y finalizar sin demora sus deliberaciones sobre la seguridad de los productos, la capacidad financiera y, lo más importante, la responsabilidad de las empresas.

1.7 Se debería instar a los operadores de la UE que realizan actividades de exploración y producción fuera de los territorios de la Unión a que lo hagan exportando los mejores estándares de la UE.

2. Introducción

2.1 El 27 de octubre de 2011 la Comisión publicó su propuesta de Reglamento sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de petróleo y de gas mar adentro.

2.2 A raíz de la catástrofe del *Deepwater Horizon* en el Golfo de México en abril de 2010 y, como señala la Comisión, del

riesgo significativo de accidente grave en alta mar en el sector de actividades mar adentro en costas europeas, no cabe duda de la urgencia con que deben ser abordadas las cuestiones expuestas por la Comisión en la evaluación de impacto (que acompaña a la propuesta), con la aprobación de medidas adecuadas. Se trata de las siguientes cuestiones:

- la anticipación y, hasta donde sea razonablemente posible, eliminación de accidentes de alto riesgo;
- la limitación y contención de las consecuencias de un desastre de gran magnitud;
- una mayor protección del entorno marino y de las economías costeras contra los efectos de la contaminación;
- la necesidad de mejorar, entre los Estados miembros, el alcance y la eficacia de la respuesta ante accidentes;
- la necesidad de establecer, tarde o temprano, directrices claras sobre la responsabilidad de los contratistas que operan en alta mar por las pérdidas directas e indirectas sufridas por terceros;
- la necesidad de elaborar y armonizar un marco de condiciones esenciales para el funcionamiento seguro de las instalaciones y equipos en alta mar, y
- el restablecimiento de la confianza de los ciudadanos en una industria del petróleo y el gas mar adentro que sea segura y esté bien dirigida y regulada.

2.3 La Comisión considera que estas cuestiones pueden resolverse mejor mediante:

- mejoras en los procedimientos de examen, concesión de licencias, regulación y vigilancia de los contratistas y operadores de esta industria;
- el fomento de una cultura empresarial que adopte voluntariamente prácticas mejoradas de seguridad;
- la eliminación de incoherencias entre las prácticas de los distintos Estados miembros;

- mejoras en la gestión y coordinación de los recursos y capacidades de reacción;
- una mejor verificación de los equipos críticos para la seguridad (incluida la verificación por terceros independientes), y
- una evaluación política de las medidas relativas a la seguridad de los productos, la garantía de la capacidad financiera y sistemas de responsabilidad civil y de indemnización de los operadores mar adentro.

2.4 Más concretamente, la Comisión espera materializar estas ambiciones mediante la promoción de un «modelo de mejores prácticas» de la UE, aplicando un paquete de reformas basadas, en gran medida, en la larga y rica experiencia del sector en el Mar del Norte. Esto llevaría a una mayor colaboración en materia de evaluación de riesgos, planes de contingencias, respuestas de emergencia e intercambio de información, conocimientos y recursos. Este modelo (identificado como «Opción 2» en la evaluación de impacto) contempla la creación de una «autoridad competente» en cada Estado miembro, con una responsabilidad general para asuntos relacionados con la industria, y, entre Estados miembros, de un grupo de autoridades de alta mar de la UE para establecer nuevas normas de seguridad, facilitar programas de regulación de la UE y garantizar una información estándar a través de las fronteras nacionales.

3. Observaciones generales

3.1 El sector europeo de actividades de petróleo y de gas mar adentro cuenta con unas 1 000 instalaciones mar adentro. La distribución geográfica de estas instalaciones es la siguiente: 486 (Reino Unido), 181 (Países Bajos), 123 (Italia), 61 (Dinamarca), 7 (Rumania), 4 (España), 3 (Polonia), 2 (Alemania), 2 (Grecia), 2 (Irlanda) y 1 (Bulgaria).

3.2 El CESE considera que la seguridad en todos los aspectos de las actividades con petróleo y gas mar adentro, y en todos los efectos derivados asociados a esa industria, es de suma importancia, por lo que acoge favorablemente esta iniciativa de la Comisión.

3.3 Aunque una gran parte del Reglamento se centra en la prevención o disminución del impacto medioambiental de los incidentes o accidentes en alta mar, el Comité toma nota con satisfacción de que la evaluación de impacto no ha pasado por alto la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores de la industria del petróleo y del gas mar adentro.

3.4 El CESE reconoce el equilibrio que ha de lograrse entre los imperativos de la propuesta y las necesidades de la UE en energía y seguridad de abastecimiento energético.

3.5 Si bien no existe un corpus legislativo en la UE expresamente dedicado a la seguridad de las actividades de petróleo y gas mar adentro, varias de las Directivas existentes abordan temas estrechamente relacionados con los de la propuesta, como la Directiva sobre responsabilidad medioambiental (2004/35/CE), la Directiva marco sobre los residuos (2008/98/CE), la Directiva relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (85/337/CEE, modificada), las medidas adoptadas en virtud de la Directiva marco para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo

(89/391/CEE), que incluye los requisitos mínimos para mejorar la seguridad y la salud de los trabajadores en las industrias extractivas por sondeos, y la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE). Dado que no encajan exactamente con los objetivos de la propuesta, sólo podrán aplicarse de manera poco sistemática y, aun así, con muchas dificultades si no se procede a una adaptación. La Directiva sobre responsabilidad medioambiental, por ejemplo, aborda la contaminación marina, si bien no cubre los daños causados en las aguas de la Zona Económica Exclusiva o la plataforma continental, que necesitan ser protegidas con arreglo a la Directiva sobre la estrategia marina.

3.6 Una crítica recurrente –entre los observadores– es que las normas actuales de seguridad, reparación, responsabilidad e indemnización (a través de directivas, autorregulaciones y convenios y protocolos internacionales) a menudo están «desconectadas» y se respetan de manera ineficaz debido a las diferencias de énfasis y de interpretación, la poca atención al espíritu, cuando no al detalle, de los mecanismos de aplicación y control, y la escasa cultura empresarial. Todo ello desacredita el proceso legislativo y resulta insatisfactorio. Cabe celebrar el ímpetu renovado delineado en la propuesta.

3.7 En el sector del Mar del Norte, los procedimientos y prácticas de la industria, tanto voluntarios como reglamentarios, han sido descritos por la Comisión como las «mejores prácticas operativas», «las mejores prácticas de la Unión», «las mejores prácticas definidas en las normas y recomendaciones autorizadas», «las mejores normas», «prácticas avanzadas», y «las mejores prácticas reconocidas mundialmente en relación con el control de riesgo de accidentes graves», con un enfoque regulatorio para la fijación de objetivos que son «referencia a nivel mundial». No obstante, el CESE expresa su preocupación por el nivel relativamente alto de riesgo que subsiste, y considera que el Reglamento propuesto mejorará la cultura de las empresas en lo que a seguridad se refiere.

3.8 Estas prácticas han evolucionado y madurado con la experiencia adquirida en operatividad, exploración e ingeniería (a veces amarga: desastres de Kielland Alexander (1980) y Piper Alpha (1988)). El CESE reconoce que se trata de un proceso continuo que requiere una evaluación constante, y considera que los operadores de la industria no son complacientes ni lentos a la hora de introducir nuevas medidas y directrices o de adaptar las normas o procedimientos existentes, siempre que sea necesario o conveniente. El Reglamento ofrecerá un marco uniforme para ello.

3.9 Un conjunto de principios, procedimientos y controles, dentro de la UE, que sea coherente, integral y de aplicación universal, como el presentado en el Reglamento, resulta oportuno y esencial para la buena gobernanza del sector, dado que desarrolla nuevos campos de exploración y producción. El CESE toma nota de la recomendación de la Comisión según la cual la «Opción 2» constituye el enfoque más aceptable.

4. Observaciones específicas

4.1 La Comisión destaca en distintos documentos los riesgos de accidentes graves en actividades con petróleo o gas en aguas comunitarias considerándolos «significativos en todo el territorio de la Unión», «más reales de lo que pueden parecer» e «inaceptablemente altos». El CESE está interesado en saber cómo ha sido corroborada esta afirmación.

4.2 Al CESE le preocupa que, al optar por un Reglamento como instrumento jurídico de preferencia, la propuesta de la Comisión pueda acarrear:

- el desmantelamiento o deconstrucción de las «mejores prácticas» de los operadores y Estados miembros que suscriben el «modelo básico del Mar del Norte», en la medida en que se introducen nuevos procedimientos legislativos complejos, acompañados de disposiciones y enmiendas no vinculantes por delegación de poderes a la Comisión, y
- nuevos y, probablemente, innecesarios costes, trastornos, retrasos, solapamientos y confusión en la propia industria y fuera de ella, y (probablemente durante la fase de transición) un cuestionamiento de la seguridad. Cabe esperar que una redacción cuidadosa del Reglamento permita disipar estas dudas.

4.3 Si bien se considera que el actual sistema de mejores prácticas (modelo del Mar del Norte), junto con el papel de organizaciones como el Foro de autoridades competentes para instalaciones marinas del Mar del Norte (*North Sea Offshore Authorities Forum*), el Grupo Asesor de respuesta y prevención de derrames de petróleo (*Oil Spill Prevention and Response Advisory Group*), la Asociación de empresas de responsabilidad limitada para la contaminación de petróleo mar adentro (*Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd*), el Foro Internacional de Reguladores (*International Regulators Forum*) y la Cooperativa de operadores para Servicios de Emergencia (*The Operators Co-operative Emergency Services*), brinda ejemplos de subsidiariedad en su modo operativo a través de las intervenciones de los Estados

miembros, y que el enfoque ascendente defendido por la Comisión se podría lograr a través de una Directiva, el CESE reconoce que la inmediatez y la seguridad constituyen las principales ventajas de un Reglamento y que el Reglamento es el instrumento legislativo preferido de la Comisión. El CESE espera que el Reglamento corrija las incoherencias observadas entre los Estados miembros e incorpore y refleje los mejores elementos, principios y normas del modelo del Mar del Norte.

4.4 El CESE pide a la Comisión que indique si, y en caso afirmativo, en qué medida, las disposiciones del artículo 194 (2) del TFUE se han tenido en cuenta en la preparación de las disposiciones de la propuesta.

4.5 La cultura de la seguridad de la UE debería aplicarse de manera uniforme por los operadores de la UE, tanto dentro como fuera de las aguas de la UE, siempre que sea posible. En consecuencia, el CESE propone el estudio de un sistema de verificación por terceros específicamente dedicado a lograr este objetivo.

4.6 El desastre de la Deepwater Horizon confirmó la necesidad de reforzar las necesidades financieras de los operadores para garantizar su capacidad de cubrir la totalidad de los daños y costes de las indemnizaciones para todo tipo de accidentes. Por consiguiente, el CESE recomienda que se ahonde en la posibilidad de un seguro obligatorio de responsabilidad civil (o de una protección equivalente y adecuada de la responsabilidad civil) y sugiere una cláusula de revisión del Reglamento para dar cabida a esta cuestión apremiante en un futuro cercano.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para el registro de los transportistas de materiales radiactivos»

[COM(2011) 518 final]

(2012/C 143/21)

Ponente: **Ludvík JÍROVEC**

El 30 de agosto de 2011, de conformidad con el artículo 31 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para el registro de los transportistas de materiales radiactivos»

COM(2011) 518 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 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 117 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité recomienda adoptar la propuesta de Reglamento. Reconoce la necesidad de evaluar el impacto del Reglamento a los dos años de su entrada en vigor. También será útil volver a examinar la cuestión al cabo de cinco años, para detectar los posibles obstáculos que se sigan interponiendo a un funcionamiento correcto y seguro del transporte de materiales radiactivos en la Unión Europea.

1.2 El Comité defiende la segunda opción propuesta en el informe de evaluación de impacto: un Reglamento con unas normas armonizadas y un papel más eficaz de las autoridades competentes.

1.3 Los Estados miembros deberían garantizar la armonización de los criterios de autorización de los registros.

1.4 El sistema de registro en línea tiene que estar disponible, verificado y operativo en el momento de la entrada en vigor de este Reglamento.

1.5 El Comité considera que la creación de una nueva agencia –tal y como se contempla en la opción 3– aumentaría la carga administrativa para las empresas y debilitaría el impacto del Reglamento en su conjunto.

1.6 El Comité observa que la cobertura de seguro requerida para los transportistas varía entre los Estados miembros. Aunque esta cobertura de seguro no puede formar parte del procedimiento de registro debido a la base jurídica en que éste se fundamenta, el Comité pide a los Estados miembros que alcancen una armonización de los sistemas de seguros necesarios.

1.7 En la medida de lo posible, las definiciones recogidas en el Reglamento –en particular, la de «transportista»– deberían ser coherentes con el glosario del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y ajustarse a la legislación de Euratom, en particular, la Directiva 96/29/Euratom.

1.8 El solicitante debería tener la oportunidad de corregir o completar la información contenida en su solicitud en vez de que esta se declare inadmisibles sin más examen (artículos 5.7 y 5.10).

2. Introducción y contenido esencial de la propuesta de Reglamento

2.1 La propuesta tiene por objetivo sustituir los procedimientos nacionales de declaración y autorización por un único sistema de registro para los transportistas de materiales radiactivos, lo que contribuirá a simplificar el proceso, reducir las cargas administrativas y eliminar los obstáculos de acceso, al tiempo que se preserven los elevados niveles de protección radiológica alcanzados.

2.2 A nivel europeo, los transportistas de materiales radiactivos están sujetos a la legislación sobre transportes conforme al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado FUE) y a la legislación de los aspectos específicos de la radiación, incluida la protección sanitaria de la población y de los trabajadores en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom).

2.3 La legislación del Tratado FUE ha quedado simplificada por la Directiva 2008/68/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 2008, sobre el transporte terrestre de mercancías peligrosas, que se aplica a todos los modos de transporte terrestre.

2.4 La Directiva 96/29/Euratom del Consejo, de 13 de mayo de 1996, establece las normas básicas relativas a la protección sanitaria de los trabajadores y de la población contra los riesgos que resultan de las radiaciones ionizantes. Según el artículo 30 del Tratado, se entenderá por normas básicas:

- las dosis máximas admisibles con un suficiente margen de seguridad;
- las exposiciones y contaminaciones máximas admisibles;
- los principios fundamentales de la vigilancia médica de los trabajadores.

En virtud del artículo 33, los Estados miembros deben adoptar las disposiciones adecuadas para garantizar la observancia de las normas básicas.

2.5 A efectos de proteger la salud de los trabajadores y el público en general y de enfocar mejor su trabajo, las autoridades de los Estados miembros tienen que saber qué personas, organizaciones o empresas deben controlar. A tal fin, los artículos 3 y 4 de la Directiva exigen a los Estados miembros que sometan determinadas prácticas que implican algún peligro derivado de la radiación ionizante a un sistema de declaración (notificación) y autorización previa o prohibición de determinadas prácticas.

La Directiva 96/29/Euratom es aplicable a todas las prácticas que implican un riesgo de radiación ionizante procedente de una fuente artificial o de una fuente de radiación natural, incluido el transporte.

2.6 Dada la naturaleza frecuentemente transfronteriza de las operaciones de transporte, un transportista puede verse obligado a aplicar estos procedimientos de declaración y autorización en todos los Estados miembros afectados. Además, los Estados miembros han implantado estos procedimientos mediante sistemas diferentes, incrementando así la complejidad de las propias operaciones de transporte y de los procedimientos de autorización.

2.7 Este Reglamento sustituye los sistemas de declaración y autorización en los Estados miembros que se establecieron de conformidad con la Directiva del Consejo 96/29/Euratom con un único registro, mediante un Sistema Europeo de Registro de Transportistas. Los transportistas deben presentar su solicitud a través de una interfaz web central. Estas solicitudes serán analizadas por cada autoridad nacional competente, que expedirá el número de registro siempre que el solicitante cumpla las normas básicas de seguridad. Al mismo tiempo, el sistema proporciona a las autoridades competentes una visión más completa de los transportistas con actividad en su país.

2.8 El Reglamento adopta un enfoque diferenciado («gradual») al excluir del procedimiento de registro a los transportistas que transportan exclusivamente «bultos exceptuados». Por otro lado, deja a discreción de los Estados miembros añadir requisitos de registro adicionales para los transportistas de materias fisionables y altamente radiactivas.

2.9 Continúan siendo aplicables otras normativas nacionales y de la UE, así como otras normativas internacionales en cuanto

a protección física, salvaguardas y responsabilidad de terceras partes como, en particular, la Directiva 2008/68/CE.

2.10 El Reglamento permitiría liberar recursos de las autoridades competentes que participan actualmente en estos procedimientos administrativos, puesto que el registro solo sería examinado por una autoridad competente.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité defiende la segunda opción propuesta en el informe de evaluación de impacto: un Reglamento con unas normas armonizadas y un papel más eficaz de las autoridades competentes.

3.2 El Reglamento iría más allá que la Recomendación: a) al proponer unas normas armonizadas directamente aplicables, como un sistema de registro común para los transportistas, que eliminaría los diferentes sistemas que se aplican en los Estados miembros para las declaraciones y autorizaciones, y b) al dar acceso a los transportistas al mercado de transportes de la UE 27 mediante un procedimiento único simplificado, a la vez que se adopta un enfoque diferenciado. Para permitir el intercambio de datos necesario, la Comisión establecería un sistema seguro de registro en línea.

3.3 Aunque las opciones analizadas por ECORYS –la empresa de asesoramiento independiente encargada de realizar el estudio para la Comisión– parecen tener un impacto relativamente modesto desde un punto de vista global, sus repercusiones sí son importantes para un sector tan pequeño. Estas repercusiones se dividen en cinco categorías: gastos y tasas del sector público, efectos reguladores, transporte, seguridad y medio ambiente, y repercusiones sociales.

3.4 Se espera que las pequeñas y medianas empresas obtengan beneficios en proporción con el ahorro total conseguido con estas opciones; es decir, que cuanto mayor sea el ahorro total, mayores sean los beneficios para estas empresas que, debido a la complejidad y el coste elevado del proceso, suelen verse apartadas del mercado.

3.5 El Reglamento permitiría ahorrar 13,6 millones de euros al año con respecto a la hipótesis de referencia, al establecer, en particular, el reconocimiento mutuo de las licencias para los transportistas. Este planteamiento permitiría reducir la carga administrativa para los transportistas, usuarios y productores, al tiempo que liberaría recursos de las autoridades. A su vez, los recursos liberados podrían usarse, al menos en parte, para efectuar pruebas de conformidad, cuya ausencia es uno de los problemas que se han planteado anteriormente.

3.6 Dado el carácter vinculante del Reglamento, esta opción contribuiría eficazmente a alcanzar los objetivos, que consisten en simplificar el sistema, aumentar la transparencia y eliminar los obstáculos al funcionamiento del mercado interior, manteniendo, a la vez, un alto nivel de seguridad.

3.7 El Comité considera que la creación de una nueva agencia –tal y como se contempla en la opción 3– aumentaría la carga administrativa para las empresas y debilitaría el impacto del Reglamento en su conjunto.

4. Observaciones particulares

4.1 En la medida de lo posible, las definiciones recogidas en el Reglamento –en particular, la de «transportista»– deberían ser coherentes con el glosario del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y ajustarse a la legislación de Euratom como, en particular, la Directiva 96/29/Euratom.

4.2 Reconoce la necesidad de evaluar el impacto del Reglamento a los dos años de su entrada en vigor. También será útil volver a examinar la cuestión al cabo de cinco años, para detectar los posibles obstáculos que se sigan interponiendo a un funcionamiento correcto y seguro del transporte de materiales radiactivos en la Unión Europea.

4.3 Con esta propuesta, se dispondrá de un sistema común y uniforme de registro de los transportistas de materiales radiactivos en la UE. El apartado 3 del artículo 3 permitirá a un transportista transportar dichos materiales sin disponer de un registro adicional conforme a este Reglamento, en el caso de que ya disponga de una licencia para el manejo o el transporte de estos materiales. El Comité pide a la Comisión que examine, junto con las partes interesadas, la posibilidad de adoptar disposiciones transitorias para los titulares de licencias de transporte.

4.4 El apartado 4 del artículo 3 dispone que podrán imponerse requisitos suplementarios en materia de registro para los

materiales que presenten un riesgo particular para la salud. El Comité desearía que la lista de materiales incluyera los materiales transportados en el marco de autorizaciones multilaterales.

4.5 El Comité observa que la cobertura de seguro requerida para los transportistas varía entre los Estados miembros. Aunque esta cobertura de seguro no puede formar parte del procedimiento de registro debido a la base jurídica en que éste se fundamenta, el Comité pide a los Estados miembros que alcancen una armonización de los sistemas de seguros necesarios.

4.6 El sistema de registro por Internet para los transportistas tiene que estar disponible con antelación, verificado y operativo. Ello tranquilizaría a los operadores y las autoridades competentes, como también lo haría una extensión del período transitorio antes de la entrada en vigor del Reglamento, en función de las disposiciones transitorias concretas señaladas en el punto 4.3.

4.7 El solicitante debería tener la oportunidad de corregir o completar la información contenida en su solicitud en vez de que esta se declare inadmisibles sin más examen (artículos 5.7 y 5.10).

4.8 Los Estados miembros deberían garantizar la armonización de los criterios de autorización de los registros.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen las normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes»

[COM(2011) 593 final — 2011/0254]

(2012/C 143/22)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 28 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 31 del Tratado Euratom, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen las normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes

COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478^o Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.1.1 El Comité acoge favorablemente esta propuesta, que utiliza el análisis científico más reciente sobre los peligros de las radiaciones ionizantes para abordar, definir y ampliar las necesidades de protección sanitaria de la población y el medio ambiente.

1.1.2 En particular la presentación de un enfoque consistente, coherente y unificado hacia la seguridad mediante la fusión de cinco directivas existentes tendrá una repercusión operativa práctica y positiva.

1.2 Recomendaciones

1.2.1 El Comité observa que, posiblemente, se solicitará a los Estados miembros que cumplan requisitos suplementarios tras la transposición en el derecho nacional. Consideramos que es particularmente importante que, para responder tanto al espíritu como a la sustancia de la legislación, los recursos adecuados se pongan a disposición de las autoridades competentes responsables de la aplicación nacional. Esto es especialmente válido para la creación de un enfoque de calidad mediante una educación y formación global.

1.2.2 El Comité apoya plenamente el enfoque consistente en extender los requisitos de protección al medio ambiente y recomienda que las disposiciones del capítulo IX se aprueben tan pronto como se hayan formalizado estos requisitos (teniendo debidamente en cuenta la referencia a la publicación prevista de la Comisión Internacional de Protección Radiológica).

1.2.3 El Comité aprecia el trabajo tan minucioso sobre la propuesta realizado por todos los organismos implicados y recomienda que se proceda a su aprobación tan pronto como sea posible.

2. Contexto de la directiva propuesta

2.1 Las radiaciones ionizantes son ubicuas en el medio ambiente. Todos estamos expuestos a radiaciones naturales. Estas proceden de materiales radiactivos que, de manera natural, se encuentran en las rocas, el suelo, la comida y el aire. Hay tantos tipos de rocas como niveles de radiación y sustancias radioactivas (radón) procedentes del suelo; por tanto, la exposición depende de la situación geográfica. También existen efectos procedentes de las radiaciones cósmicas. Estas son más intensas cuanto mayor es la altitud y la latitud, por lo que el personal de tripulación y aquellos que viajan en avión con frecuencia están más expuestos a ellas. Asimismo, todos estamos expuestos a radiaciones artificiales, de las cuales las más importantes son las radiaciones ionizantes en exposiciones médicas. También existe la exposición ocupacional de las prácticas industriales, como las radiografías de soldadura, y la exposición de la población por fugas de centrales nucleares y los restos de radioactividad que quedan en el entorno procedentes de pruebas con armas nucleares y el uso militar de proyectiles de uranio empobrecido.

2.2 Las radiaciones tienen muchos usos prácticos en medicina, investigación y construcción, entre otras áreas. El peligro de las radiaciones está en su capacidad de ionizar moléculas en células vivas y, por tanto, producir cambios bioquímicos. Si se producen los cambios suficientes en una célula viva, es posible que esta muera o que su información genética (ADN) quede alterada de manera irreversible. Por eso se adoptaron rápidamente medidas de protección y regulación a escala nacional, incluso antes de que se conociera cómo se producen exactamente los daños, y, desde el principio, se desarrollaron medidas comunes para el conjunto de la UE bajo los auspicios del Tratado Euratom.

2.3 A la hora de determinar las medidas de protección adecuadas, la legislación europea siempre se ha atendido a las recomendaciones de la CIPR, organización que en 2007 publicó

nuevas orientaciones detalladas sobre las necesidades de protección radiológica y que tiene en cuenta los avances que se han producido en los últimos veinte años. Estos incluyen la proliferación de fuentes de radiación artificiales y la investigación en curso sobre los efectos de las fuentes naturales, como el gas radón. La intención de esta directiva es ofrecer, teniendo en cuenta los actuales conocimientos científicos, una elevada protección para trabajadores, pacientes y el público en general contra los efectos adversos que las radiaciones ionizantes tienen en la salud. Asimismo, avanza en nuevos ámbitos, como la protección del medio ambiente.

2.4 Se trata de un texto importante: consta de 110 artículos y 16 anexos, que representan más de 100 páginas. En efecto, refunde y consolida cinco directivas existentes ⁽¹⁾ en una sola e introduce requisitos vinculantes sobre la protección contra la exposición al radón en recintos cerrados, el uso de materiales de construcción, la evaluación del impacto medioambiental de vertidos de efluentes radiactivos de instalaciones nucleares, y la prevención de daños medioambientales en caso de accidente.

2.5 En resumen, los ciudadanos europeos se beneficiarán de esta nueva directiva que protege mejor su salud de las radiaciones ionizantes gracias, en particular, a las siguientes medidas:

- campañas y medidas de apoyo más efectivas contra la exposición al radón en recintos cerrados,
- mejor protección para los trabajadores de industrias donde se procesan materiales radiactivos naturales,
- mejor protección contra las radiaciones ionizantes en las aplicaciones médicas y mayor control del número de exposiciones,
- mejor protección y mayor movilidad para los trabajadores itinerantes especializados del sector nuclear.

2.6 Los requisitos reglamentarios de los países de la UE se armonizarán y serán coherentes con los estándares internacionales. Debido a la especial atención prestada a la seguridad nuclear a raíz de la crisis de Fukushima, la propuesta presenta

unos requisitos más exigentes para gestionar las situaciones de exposición de emergencia.

2.7 Esta directiva complementa a la directiva sobre sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano sobre la cual el Comité aprobó un dictamen ⁽²⁾ recientemente.

2.8 Las normas básicas internacionales de seguridad, aprobadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y que reflejan el consenso internacional, son detalladas pero no vinculantes. Dejan margen para diferencias entre las capacidades nacionales a escala mundial. La directiva va más allá y establece estándares uniformes para los Estados miembros a la vez que contempla las normas del mercado interior. La directiva se beneficia de un amplio proceso de consulta en el que participan el Grupo de expertos del artículo 31, el OIEA, la Asociación Europea de Autoridades Competentes en Protección Radiológica (HERCA), la Asociación Internacional de Protección Radiológica (IRPA) y otras partes interesadas.

2.9 El fundamento jurídico de esta directiva es el Tratado Euratom. El Comité constata, y comprende en cierta medida, las preocupaciones expresadas sobre si el Tratado, intacto desde 1957, sigue siendo un fundamento jurídico adecuado para tratar asuntos medioambientales. No obstante, es poco probable que dicho tratado se revise en un futuro inmediato, mientras que las preocupaciones por la protección medioambiental son una realidad que es necesario abordar. Sería conveniente señalar que, en 1957, el artículo 37 del Tratado Euratom se consideraba legislación primaria pionera en el ámbito de las obligaciones transfronterizas vinculantes tanto sobre el impacto medioambiental como sobre la protección de la población.

3. Breve resumen de la propuesta de directiva

3.1 En una directiva compleja de esta naturaleza no es ni apropiado ni posible presentar un resumen detallado por motivos de espacio, habida cuenta de las limitaciones necesarias de un dictamen del Comité. No obstante, un breve análisis del enfoque de la Comisión junto con los títulos de los capítulos pertinentes puede ofrecer una visión general.

Enfoque general	Títulos de los capítulos
— Revisión y consolidación de las NBS	Capítulo I: Objeto y ámbito de aplicación
— Situaciones de exposición	Capítulo II: Definiciones
— Sistema de protección	Capítulo III: Sistema de protección radiológica
— Situaciones de exposición existentes	Capítulo IV: Requisitos para la educación, formación e información sobre protección radiológica
— Radón (lugares de trabajo, viviendas)	Capítulo V: Justificación y control reglamentario de las prácticas
— Materiales de construcción	
— Vivir en un terreno contaminado	

⁽¹⁾ DO L 180 de 9.7.1997, pp. 22-27.
DO L 346 de 31.12.2003, pp. 57-64.
DO L 349 de 13.12.1990, pp. 21-25.
DO L 357 de 7.12.1989, pp. 31-34.
DO L 159 de 29.6.1996, pp. 1-114.

⁽²⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 122.

Enfoque general	Títulos de los capítulos
— Situaciones de exposición planificada	Capítulo VI: Protección de trabajadores, aprendices y estudiantes
— Justificación y control reglamentario	
— Enfoque gradual	Capítulo VII: Protección de pacientes y otras personas sometidas a exposición médica
— Categorías de exposición	
— Situaciones de exposición de emergencia	Capítulo VIII: Protección de la población
— Trabajadores de emergencia	
— Planificación y respuesta ante emergencias	Capítulo IX: Protección del medio ambiente
— Información a la población	
— Infraestructura institucional	Capítulo X: Requisitos del control reglamentario
— Directivas refundidas	
Transposición al Derecho nacional	Capítulo XI: Disposiciones finales

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera que se ha utilizado el análisis científico más reciente sobre los peligros de las radiaciones ionizantes para preparar esta directiva y acoge favorablemente el enfoque adoptado para abordar, definir y ampliar las necesidades de protección sanitaria de la población y el medio ambiente.

4.2 La Comisión ha elegido refundir y consolidar cinco directivas existentes y unificarlas, lo que tendrá una repercusión operativa práctica y positiva y ofrece un enfoque consistente, coherente y unificado de la seguridad.

4.3 Una serie de análisis comparativos de la aplicación y el funcionamiento de directivas previas en el derecho nacional ha revelado varias deficiencias. No se trata de un fallo en la transposición, sino en la aplicación, por ejemplo los recursos destinados a educación y formación, los programas de sensibilización de la población, el reconocimiento de los profesionales locales, la información de la población sobre cómo comportarse en caso de accidente, etc.

4.4 El Comité sugiere que, para responder a las exigencias cada vez mayores derivadas de la transposición nacional de la legislación y remediar posibles déficits existentes, la Comisión facilite el trabajo de las autoridades nacionales organizando talleres para debatir las dificultades jurídicas y prácticas en la

aplicación nacional. También se debería fomentar el control y la evaluación de la aplicación de la legislación por parte de observatorios de la sociedad civil mediante medidas concretas –además del papel de las autoridades nacionales competentes.

4.5 El Comité lamenta que, a pesar de que la directiva trata las fuentes naturales y civiles de la radiación de manera exhaustiva, las liberaciones de radiación procedentes de instalaciones militares pueden quedar exentas, puesto que el Tratado Euratom solo se aplica a las situaciones civiles ⁽³⁾.

4.6 El Comité se alegra de que la directiva anticipe y establezca disposiciones para la protección del derecho de los ciudadanos a minimizar su exposición a fuentes de radiación artificiales mediante, por ejemplo, el creciente uso de aparatos de seguridad como escáneres corporales de rayos X.

4.7 Aunque el Comité apoya firmemente el nuevo planteamiento relativo a la protección medioambiental, también señala que, en primer lugar, hay que formalizar los requisitos pendientes (y las orientaciones relativas a su aplicación) de la Comisión Internacional de Protección Radiológica, antes de definir las normas cuantitativas vinculantes. Representarán una concepción científica común de los criterios específicos que se aplicarán en este caso, con el fin de proporcionar una base común para todos los Estados miembros.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽³⁾ Sentencia C-61/03 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 12.4.2005.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo "Conectar Europa"»

[COM(2011) 665 final — 2011/0302 (COD)]

(2012/C 143/23)

Ponente: **Raymond HENCKS**

Los días 17 de noviembre y 13 de diciembre de 2011, de conformidad con los artículos 172 y 304 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo "Conectar Europa"»

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

El presente dictamen forma parte de un paquete de cinco dictámenes del CESE relativos al «**Mecanismo "Conectar Europa"**» (MCE) y sus orientaciones publicadas por la Comisión Europea en octubre de 2011. Este paquete está compuesto por los dictámenes **TEN/468** sobre el MCE (ponente: Sr. Hencks), **TEN/469** sobre las orientaciones para las redes de **telecomunicaciones** (ponente: Sr. Longo), **TEN/470** sobre las orientaciones para la infraestructura de la **energía** (ponente: Sr. Biermann), **TEN/471** sobre las orientaciones para la infraestructura de **transporte** (ponente: Sr. Back) y **TEN/472** sobre la iniciativa relativa a la emisión de **bonos** para la financiación de proyectos (ponente: Sr. Duttine).

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente el plan de la Comisión Europea de destinar un importe de 50 000 millones de euros del próximo presupuesto plurianual para 2014-2020 a la mejora de las interconexiones de las redes del transporte, de la energía y de las comunicaciones digitales en la UE. Asimismo, aprueba el principio de obligaciones europeas para proyectos de infraestructura, es decir la emisión de «bonos para la financiación de proyectos de la UE», que pueden tener un efecto multiplicador mediante el recurso al capital público y privado necesario para subvenir a unas necesidades de inversión estimadas en un billón de euros.

1.2 La realización de inversiones focalizadas en estas infraestructuras fundamentales contribuirá a la reactivación del desarrollo de los intercambios, el crecimiento, la competitividad y la creación de puestos de trabajo, factores cruciales para Europa, sobre todo en estos momentos.

1.3 Habida cuenta de que el modo tradicional de financiación de las inversiones mediante fondos públicos resulta cada vez más difícil en estos tiempos de crisis, la utilización de nuevos tipos de instrumentos financieros en la UE, en estrecha colaboración con el Banco Europeo de Inversiones, representará, sin perjuicio de algunas excepciones (véase el dictamen TEN/472), una solución complementaria e innovadora para atraer capital de fondos de pensiones, de compañías de seguros y de otros operadores del mercado de capitales interesados en invertir en proyectos a largo plazo.

1.4 Si bien expresa su conformidad con la intención declarada por la Comisión de encontrar fórmulas innovadoras para movilizar una mayor proporción del ahorro privado, el CESE estima que estas fórmulas no deberían centrarse únicamente en

el gran capital, sino que deberían gestionarse de tal modo que permita sensibilizar también al pequeño ahorrador.

1.5 No obstante, la importancia de una inversión suficiente en redes de infraestructura adecuadas, modernas, flexibles, sostenibles y accesibles (especialmente para las personas con discapacidad) no puede entenderse únicamente en términos monetarios, sino que debe considerarse, asimismo, desde el punto de vista de la cohesión social y territorial, el medio ambiente y la seguridad del abastecimiento.

1.6 Los objetivos fijados en materia de interconexión de las redes de infraestructuras solo podrán alcanzarse combinando los fondos públicos nacionales, regionales y locales y la financiación privada con la procedente de la Unión.

1.7 Por tanto, cuando la Comisión proceda a la selección de los proyectos que podrán ser cofinanciados, no solo deberá considerar los proyectos con un alto valor añadido europeo, sino también las necesidades de desarrollo de las infraestructuras de interés nacional o regional.

1.8 Las inversiones en infraestructuras también presentan importantes aspectos de seguridad para los Estados miembros y la UE que deben tenerse en cuenta a la hora de concebir proyectos e iniciar procedimientos de aprobación. En realidad, estos aspectos constituyen requisitos previos para la realización física de la integración de las «islas» aún existentes en la Unión.

1.9 Así pues, la Unión deberá seguir financiando a los Estados miembros de forma continuada y proporcional, por medio de los Fondos Estructurales europeos, para impedir cualquier fractura social y geográfica en lo que respecta al acceso a las infraestructuras de redes nacionales.

1.10 El CESE aprueba la propuesta de una gestión centralizada de los proyectos de interconexión de las redes transeuropeas del transporte, de la energía y de las infraestructuras digitales. El aprovechamiento de las sinergias entre estos tres sectores y la optimización de las normas de funcionamiento, en particular mediante la racionalización de los procedimientos de concesión de autorizaciones para los proyectos de interés común y la reducción de sus plazos de ejecución, permitirán reducir los costes y reforzar la eficacia de los proyectos.

1.11 El CESE pide a los Estados miembros que apoyen las iniciativas de la Comisión en este ámbito y que sensibilicen a los mercados de capitales y otros inversores, incitándoles a contribuir activamente al éxito de esta iniciativa.

2. Introducción

2.1 En el marco de la propuesta relativa al próximo marco financiero plurianual 2014-2020, la Comisión propone medidas concretas para fomentar infraestructuras europeas integradas en los sectores del transporte, la energía y las comunicaciones digitales.

2.2 En la última década, el promedio del gasto europeo en infraestructura ha disminuido, pese a que las inversiones focalizadas de este tipo constituyen un aspecto importante para la recuperación de la crisis económica y resultan fundamentales para el futuro económico de Europa.

2.3 A fin de desarrollar las infraestructuras mencionadas anteriormente y abordar las prioridades de crecimiento establecidas conforme a la nueva estrategia para el mercado único, la Comisión propone un nuevo instrumento denominado «Mecanismo "Conectar Europa"».

2.4 Tal como ha subrayado el CESE en numerosos dictámenes, es evidente que unas redes avanzadas, inteligentes, sostenibles y perfectamente interconectadas de carreteras, ferrocarriles, vías navegables y rutas aéreas, transporte multimodal, electricidad, oleoductos, gaseoductos y comunicaciones electrónicas de banda ancha son de vital importancia para un espacio económico integrado. Las carencias y los cuellos de botella de los que adolece la interconexión de las redes europeas ponen seriamente en entredicho la realización del mercado interior, agravan las diferencias entre regiones y hacen que Europa dependa de terceros países, sobre todo en el ámbito de la energía.

2.5 La realización de inversiones focalizadas en estas infraestructuras fundamentales contribuirá a la reactivación del desarrollo de los intercambios, el crecimiento, la competitividad y la creación de puestos de trabajo, factores cruciales para Europa, sobre todo en estos momentos.

2.6 No obstante, las inversiones en proyectos de grandes redes de infraestructuras son, por su propia naturaleza, proyectos a largo plazo que requieren inversiones ingentes, cuyo rédito económico está sujeto a riesgos considerables (subestimación de los costes, sobrestimación de los niveles de tráfico, riesgos relacionados con la complejidad del plan financiero, etc.), especialmente durante la fase de construcción y en las etapas iniciales de funcionamiento de estas redes.

2.7 Dado que los presupuestos públicos a nivel nacional, local o europeo no podrán financiar estos proyectos por sí solos, la Comisión propone un nuevo instrumento presupuestario, el Mecanismo «Conectar Europa», así como orientaciones revisadas para el transporte, la energía y las TIC, al objeto de

atraer otros fondos públicos y privados, dando así credibilidad a los proyectos de infraestructura y reduciendo su perfil de riesgo para los inversores del sector privado.

2.8 Para ello, la Comisión ha presentado una serie de propuestas contenidas en:

- la Propuesta de Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (dictamen del CESE: TEN/468);
- la propuesta de Reglamento por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía (dictamen del CESE: TEN/472);
- la propuesta de Reglamento sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (dictamen del CESE: TEN/471);
- la propuesta de Reglamento relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía (dictamen del CESE: TEN/470);
- la propuesta de Reglamento relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones (dictamen del CESE: TEN/469).

3. Contenido de la Comunicación sobre las infraestructuras europeas integradas y de la propuesta de Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa»

3.1 A fin de impulsar las inversiones en las redes transeuropeas del transporte, de la energía y de las comunicaciones digitales, y movilizar los fondos necesarios procedentes tanto del sector público como del sector privado, la Comisión propone para el período 2014-2020:

- prever unas necesidades de inversión en redes de interconexión europeas de aproximadamente un billón de euros desglosado como sigue:

Energía	Electricidad	140 000 millones EUR
	Gas	70 000 millones EUR
	CO ₂	2 500 millones EUR
	Petróleo	p.m.
Transporte (carretera, ferrocarril, marítimo, vías navegables, aéreo)		500 000 millones EUR de los cuales 250 000 millones estarán destinados a la red central; el reparto de las necesidades de financiación de los diferentes modos de transporte se llevará a cabo a medida que vayan aprobándose los proyectos
	Comunicaciones de banda ancha	270 000 millones EUR

- asignar a los proyectos de inversiones de interconexión de redes paneuropeas un importe de 50 000 millones de euros, con cargo al presupuesto de la Unión (40 000 millones) y al Fondo de Cohesión (constitución de una reserva de 10 000 millones para las infraestructuras de transporte). Estos fondos se asignarán como sigue:

Energía	9 100 millones EUR
Transporte	31 700 millones EUR
Telecomunicaciones/infraestructura digital	9 200 millones EUR

- cofinanciar proyectos de interconexión transeuropeos de interés común, seleccionados por la Comisión (a propuesta de los Estados miembros), con unas tasas de cofinanciación que oscilarán entre el 20 y el 75 % del coste subvencionable, o incluso el 80 o el 100 % del coste en casos excepcionales;
- aumentar el potencial del sector privado para atraer fondos mediante la introducción de obligaciones europeas para proyectos de infraestructura (bonos para la financiación de proyectos de la UE) a fin de reducir el riesgo de los terceros inversores. De esta manera, el presupuesto de la UE se utilizará para proporcionar al Banco Europeo de Inversiones (BEI) el capital necesario para cubrir una parte del riesgo que asume al cofinanciar proyectos subvencionables. El presupuesto de la UE facilitará, por tanto, una especie de garantía que permitirá al BEI financiar los proyectos pertinentes. Este último deberá, no obstante, asumir el riesgo residual.

Durante una fase piloto (2012-2013) en la que se realizarán entre cinco y diez proyectos, los fondos así transferidos por la UE al BEI –por un importe máximo de 230 millones de euros totalmente financiados mediante una reutilización de los créditos no utilizados de los programas de inversiones existentes– deberían, según las estimaciones de la Comisión, animar a otros inversores a desembolsar un importe que podría elevarse a unos 4 600 millones de euros;

- maximizar las sinergias entre los programas para los sectores energético, de los transportes y de las TIC, respondiendo, por una parte, a la necesidad de una estrategia coherente y unos proyectos seleccionados por la Comisión de acuerdo con criterios armonizados claros y, por otra, a la necesidad de seguimiento y control en aras de una financiación de la UE correctamente orientada y eficaz;
- introducir medidas de simplificación de las normas en vigor, en particular, la armonización de los indicadores sobre los objetivos de la Estrategia Europa 2020, la reducción de los plazos de autorización, una gestión centralizada de los tres sectores, la posible creación de una agencia ejecutiva, criterios de adjudicación comunes, programas de trabajo anuales comunes, la creación de un comité de coordinación del MCE y, por último, la atribución a la Comisión de la competencia necesaria para adoptar actos delegados.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE aprueba las iniciativas emprendidas por la Comisión para fomentar y coordinar inversiones en proyectos estratégicos de valor añadido europeo, así como la propuesta de soluciones alternativas a la financiación tradicional mediante subvenciones para el período 2014-2020.

4.2 El CESE acoge favorablemente la propuesta de un mecanismo de financiación, de gestión centralizada y de programas

de trabajo comunes para proyectos de interconexión de redes transeuropeas de transporte, de energía y de infraestructuras digitales, garantizados directamente por la Comisión, en su caso, asistida por una agencia ejecutiva. El aprovechamiento de las sinergias entre estos tres sectores, así como la optimización de las normas de funcionamiento, en particular mediante la racionalización de los procedimientos de concesión de autorizaciones para los proyectos de interés común y la reducción de sus plazos de ejecución, permitirán reducir los costes y reforzar la eficacia de los proyectos.

4.3 El CESE apoya, por tanto, la propuesta de dar prioridad a los proyectos que aportan valor añadido y responden a la necesidad europea de conectar las redes transeuropeas a las redes de infraestructuras de los Estados miembros. El CESE observa, no obstante, que en aras de la cohesión social y territorial la Unión deberá seguir asignando fondos a los Estados miembros, de forma continuada y proporcional, para luchar contra las diferencias sociales y geográficas relacionadas con el acceso a las infraestructuras de redes nacionales y garantizar la seguridad del abastecimiento por medio de los Fondos Estructurales europeos.

4.4 El CESE señala que la necesidad de disponer de redes de infraestructura adecuadas, modernas, flexibles, sostenibles y accesibles (especialmente para las personas con discapacidad) no puede entenderse únicamente en términos monetarios; estas inversiones también son indispensables desde el punto de vista de la cohesión social y territorial y la protección del medio ambiente, factores que deberá tener en cuenta la Comisión cuando proceda a la selección de los proyectos que podrán ser cofinanciados.

4.5 Las inversiones en infraestructuras también presentan importantes aspectos de seguridad para los Estados miembros y la UE que deben tenerse en cuenta a la hora de concebir proyectos e iniciar procedimientos de aprobación. En realidad, estos aspectos constituyen requisitos previos para la realización física de la integración de las «islas» aún existentes en la Unión.

4.6 A pesar de elevarse a un importe considerable de aproximadamente 50 000 millones de euros, la contribución financiera de la Unión solo representa una pequeña proporción de las necesidades de inversión estimadas por la Comisión.

4.7 En cualquier caso, la mayor parte de las inversiones corresponderá a los Estados miembros y los inversores privados, dado que la contribución financiera de la Unión deberá servir de «capital inicial» destinado a animar a los Estados miembros y al mercado a aumentar sus inversiones.

4.8 No obstante, habida cuenta de los problemas presupuestarios y el necesario equilibrio de las finanzas públicas, la mayoría de los Estados miembros tienen previsto reducir o suspender sus programas de inversiones, lo que tendrá un impacto negativo en la afluencia de fondos de inversores privados.

4.9 Los objetivos fijados en materia de redes de infraestructuras solo podrán alcanzarse combinando los fondos públicos nacionales, locales y privados con aquellos de la Unión.

4.10 Las inversiones en infraestructuras deberán ayudar a fomentar la transición hacia una economía y una sociedad hipocarbónicas.

4.11 De acuerdo con el compromiso de la Comisión de integrar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, en particular los relacionados con la lucha contra el cambio climático, en los programas de la Unión y dedicar al menos un 20 % del presupuesto de la Unión a estos objetivos, el CESE valora positivamente el planteamiento de la Comisión de utilizar el presupuesto de la UE para invertir y generar un efecto multiplicador que permita movilizar fondos privados. A fin de reducir los riesgos reguladores y los costes de capital que asumen los terceros inversores en búsqueda de oportunidades de inversión a largo plazo y habida cuenta de que el modo tradicional de financiación de las inversiones mediante fondos públicos resulta cada vez más difícil en estos tiempos de crisis, la utilización de un nuevo tipo de instrumento financiero en la UE, en estrecha colaboración con el Banco Europeo de Inversiones, representará, sin perjuicio de algunas excepciones (véase el dictamen TEN/472), una solución complementaria e innovadora para

atraer capital de fondos de pensiones, de compañías de seguros y de otros operadores del mercado de capitales interesados en invertir en proyectos a largo plazo.

4.12 Si bien expresa su conformidad con la intención declarada por la Comisión de encontrar fórmulas innovadoras para movilizar una mayor proporción del ahorro privado, el CESE estima que estas fórmulas no deberían centrarse únicamente en el gran capital, sino que deberían gestionarse de tal modo que permita sensibilizar también al pequeño ahorrador.

4.13 A falta de una alternativa práctica, el CESE lamenta las reservas, e incluso objeciones, formuladas por algunos Estados miembros respecto de la emisión de obligaciones para proyectos de infraestructura, y espera que la fase piloto, prevista para el período 2012-2013 y cuya asignación se elevará a un importe de hasta 230 millones de euros con cargo al actual presupuesto de la UE, pueda animar a los mercados de capitales, los fondos de pensiones, las compañías de seguros, etc., a realizar inversiones a largo plazo y dar fe de lo bien fundado de las medidas contempladas.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE»

[COM(2011) 657 final — 2011/0299 (COD)]

(2012/C 143/24)

Ponente: **Antonio LONGO**

El 15 de noviembre y el 30 de noviembre de 2011 respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, conforme a los artículos 172 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE»

COM(2011) 657 final – 2011/0299 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 126 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

El presente dictamen forma parte de un paquete de cinco dictámenes elaborado por el CESE sobre el **Mecanismo «Conectar Europa»** (MCE) y sus directrices, publicadas por la Comisión Europea en octubre de 2011. Este paquete contiene los dictámenes **TEN/468** sobre el **MCE** (ponente: Sr. HENCKS), **TEN/469** relativo a las orientaciones para las redes transeuropeas de **telecomunicaciones** (ponente: Sr. LONGO), **TEN/470** relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la **energía** (ponente: Sr. BIERMANN), **TEN/471** sobre las orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de **Transporte** (ponente: Sr. BACK) y **TEN/472** sobre la Iniciativa Europa 2020 de **obligaciones** para los proyectos de infraestructura (ponente: Sr. DUTTINE).

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El objetivo de la estrategia digital para Europa, consistente en poner en marcha una infraestructura digital de banda ancha y alta velocidad de acceso universal que recurra tanto a tecnologías fijas como inalámbricas, hace necesarias medidas que eliminen los «cuellos de botella digitales», los bloqueos resultantes de la falta de interconexión e interoperabilidad técnica, así como las diferencias que se registran entre los distintos territorios y categorías sociales, tanto a nivel nacional como de la UE.

En el marco de una propuesta de «Orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones», la Comisión ha inventariado los proyectos de interés común para el desarrollo de redes de banda ancha e infraestructuras de servicios digitales a fin de afrontar tanto los obstáculos al desarrollo del mercado único digital como la insuficiencia de inversiones en banda ancha que afronta Europa respecto de sus competidores.

1.2 Así pues, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) celebra la decisión de la Comisión de poner en marcha el plan «Interconexión para Europa» y, en particular, considera que el compromiso relativo a las redes de banda ancha es en gran medida una respuesta concreta y positiva a las exigencias previstas en la «Agenda Digital para Europa» a fin de afrontar el problema de la insuficiente inversión en redes de banda ancha ⁽¹⁾.

1.3 Como ya se ha señalado en varios dictámenes, el CESE está convencido de que el acceso generalizado a la banda ancha, además de ser una condición indispensable para el desarrollo de las economías modernas, es la clave para crear nuevos puestos de trabajo, para una mejor cohesión y para el bienestar y la integración de enteras personas y regiones económica y culturalmente desfavorecidas ⁽²⁾.

1.4 La definición de objetivos y prioridades de los proyectos de interés común responde a la exigencia fundamental de optimizar el uso de los recursos financieros y lograr metas específicas, evitando la dispersión de las financiaciones.

En este sentido, es fundamental que los proyectos susceptibles de financiación respondan también a la necesidad de promover la interconexión y la interoperabilidad de las redes nacionales, sin las cuales seguiría sin consumarse el mercado único digital.

1.5 El CESE recomienda a la Comisión vigilancia y rigor máximos en los criterios de selección de los proyectos que se van a financiar, de manera que los fondos se utilicen para

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) (Véase la página 116 del presente Diario Oficial).

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas», DO C 175 de 28.7.2009, p. 8, y Dictamen del CESE sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales», DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

garantizar la conectividad transeuropea, favorecer a las zonas periféricas, ayudar a que las PYME accedan a la economía digital y mejorar la cohesión social. Para responder a estas exigencias y mantener informados a instituciones y ciudadanos, sería oportuno que la Comisión elaborase un informe periódico sobre la utilización de los fondos.

1.6 El CESE expresa su extrañeza por la vaguedad del artículo 5, en el que se concede una amplia facultad a la Comisión "para adoptar actos delegados para modificar la descripción de los proyectos de interés común incluidos en el anexo". Es preciso evitar valoraciones de oportunidad política (véase el artículo 5.7 b, donde se habla de "las nuevas prioridades políticas") o relativas a los grupos de presión, y privilegiar, en cambio, criterios de innovación tecnológica, valor añadido y correspondencia con los objetivos. El CESE insiste en la oportunidad de imponer a los actos delegados límites precisos en términos de plazos y condiciones.

1.7 El CESE considera importante que los proyectos que se financien respeten el principio de la neutralidad tecnológica, algo fundamental para una Internet verdaderamente abierta ⁽³⁾.

1.8 Los fondos deben utilizarse para soluciones de red abiertas y accesibles sobre una base no discriminatoria que permita la incorporación de nuevos operadores, dotados de las tecnologías más eficientes y con costes sostenibles para ciudadanos y empresas.

1.9 El CESE espera también que la Comisión coordine mejor la asignación de los fondos previstos en el Reglamento con los de otras iniciativas, evitando tanto duplicaciones como descuidos.

1.10 Es necesario elaborar sin demora la cartografía a escala europea, nacional y regional, que también la Comisión espera para identificar las deficiencias en la cobertura y estimular nuevas iniciativas de los inversores públicos y privados.

1.11 Es importante también la apertura a la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, a fin de mejorar la interoperabilidad entre las respectivas redes de telecomunicaciones.

1.12 Por último, el Comité reitera una vez más su convicción en la necesidad ya ineludible de integrar la conexión a Internet en el servicio universal ⁽⁴⁾ y sostiene que ésta debe

ser una de las prioridades para lograr una UE más competitiva e integradora. No obstante, a la espera de alcanzar este objetivo, se garantiza a todos los ciudadanos un acceso –público o privado– a la banda ancha de coste sostenible.

2. Contexto y contenidos

2.1 El 29 de junio de 2011, la Comisión aprobó nuevas orientaciones para las redes transeuropeas y publicó una propuesta de un nuevo marco financiero plurianual para 2014-2020 ⁽⁵⁾, que incluye la creación de un nuevo mecanismo integrado para invertir en proyectos prioritarios de interés comunitario en infraestructuras en el sector del transporte, la energía y las telecomunicaciones, llamado «Conectar Europa» (CEF, en sus siglas en inglés). A título de cofinanciación comunitaria de elevado valor añadido, la dotación financiera total es de 50 000 millones de euros, de los cuales 9 200 millones se destinan a las redes y los servicios digitales, aun cuando se calcula que las necesidades se elevan, por lo menos, a 270 000 millones de euros.

2.2 Además, la Comisión propone la introducción de obligaciones europeas (los denominados *Project Bonds*) para aumentar la capacidad de atraer financiación del sector público o privado, lo que reduciría el riesgo para terceros inversores. El presupuesto de la UE se utilizará de esa manera para dotar al Banco Europeo de Inversiones (BEI) de los capitales destinados a cubrir parcialmente el riesgo que asume cuando cofinancia los proyectos admisibles. Así pues, el presupuesto de la UE proporcionará una especie de garantía para que el Banco Europeo de Inversiones financie los proyectos en cuestión, aunque dicho banco deberá asumir el resto del riesgo. Durante una fase piloto (2012-2013) se transferirá al BEI una asignación de 20 millones, procedente de una redistribución de las dotaciones no utilizadas de los programas europeos en el ámbito de las telecomunicaciones para que, así lo espera la Comisión, sea ese banco el que movilice a los demás inversores públicos o privados.

2.3 En las orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones, la Comisión establece una serie de orientaciones sobre los objetivos y prioridades previstos para las redes de banda ancha y las infraestructuras de servicios digitales en el campo de las telecomunicaciones, al objeto de:

— mejorar la competitividad de la economía europea, favoreciendo a las PYME;

— promover la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes;

— desarrollar un mercado único digital.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La neutralidad de la red», pendiente de publicación en el DO, y Dictamen del CESE sobre el tema «Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital», DO C 107 de 6.4.2011, p. 53.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas», DO C 175 de 28.7.2009, p. 8, Dictamen del CESE sobre «Una Agenda Digital para Europa», DO C 54 de 19.2.2011, p. 58 y Dictamen del CESE sobre el tema «Primer programa de política del espectro radioeléctrico/Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital», DO C 107 de 6.4.2011, p. 53, entre otros muchos dictámenes.

⁽⁵⁾ Comunicación «Un presupuesto para Europa 2020», COM(2011) 500 final.

2.4 El Reglamento tiene por objeto reducir los cuellos de botella que dificultan la plena realización del mercado único digital favoreciendo la conectividad a la red y el acceso a una infraestructura de servicios públicos digitales. El objetivo es eliminar el carácter crítico de la oferta, como lo demuestra el gran número de quiebras de empresas y la reducción de la inversión en banda ancha y en servicios de interés público pero con baja rentabilidad (por ejemplo, *eHealth* [asistencia sanitaria en línea], la tarjeta de identidad electrónica, *eProcurement* [contratación pública electrónica] y su interoperabilidad transfronteriza). Asimismo, la demanda de servicios podrá crecer solo si todos los ciudadanos tienen la posibilidad de conectarse a las redes digitales.

2.5 El paquete de propuestas prevé instrumentos financieros innovadores que pueden apoyar, con un efecto de palanca, la inversión pública y privada y la cofinanciación a través de subvenciones en los sectores de las infraestructuras para lograr, de aquí a 2020, los objetivos de la Agenda Digital para Europa con una cobertura universal a 30 Mbps y que al menos el 50 % de las familias pueda beneficiarse de velocidades superiores a 100 Mbps.

2.6 Las prioridades para los proyectos de interés común son:

- redes de banda ancha ultrarrápidas que garanticen velocidades de transmisión de datos de 100 Mbps y superiores;
- redes de banda ancha para conectar las regiones insulares y periféricas con las regiones centrales de la Unión y garantizar en dichas regiones que la velocidad de conectividad de banda ancha permita la transmisión de datos a por lo menos 30 Mbps;
- apoyo a las plataformas principales en el campo de las infraestructuras de servicios digitales;
- acciones que permitan conseguir sinergias e interoperabilidad entre diferentes proyectos de interés común en el campo de las telecomunicaciones;
- proyectos de interés común que puedan incluir servicios electrónicos ya aplicados en otros proyectos comunitarios como el programa ISA de «soluciones de interoperabilidad para las administraciones públicas europeas»;
- está prevista la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales para promover la interoperabilidad entre las redes;
- la Comisión pide una delegación de actos durante un período indefinido para cambiar la descripción de los proyectos de interés común, indicados en el Anexo.

3. Observaciones generales

3.1 Por primera vez, al objeto de crear sinergias y con una visión estratégica, la Comisión propone un solo instrumento de

financiación para los tres sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones. Este nuevo enfoque es de gran importancia y puede también servir de modelo para las políticas de infraestructuras de los Estados miembros. Por otra parte, en la realización del objetivo de redes inteligentes, sostenibles y totalmente interconectadas, el CEF aportará una importante contribución a la realización del mercado único europeo. Por último, el hecho de dar credibilidad a los proyectos de infraestructuras y de reducir sus perfiles de riesgo puede atraer financiaciones adicionales del sector público y privado.

3.2 En este nuevo escenario es particularmente importante el papel de las redes y servicios de banda ancha. El CESE ya ha señalado la importancia de garantizar un acceso adecuado de los ciudadanos a la banda ancha asegurando para los usuarios los máximos beneficios derivados de una verdadera competencia entre los operadores asociada a políticas de apoyo a la inversión en infraestructuras e innovación por parte de los Estados miembros⁽⁶⁾.

3.3 Las inversiones en telecomunicaciones, en particular en redes de banda ancha e infraestructuras de servicios digitales, constituyen una condición necesaria para un crecimiento económico inteligente, pero también sostenible e integrador, de la Unión. Con este compromiso financiero y el reglamento de aplicación, el objetivo fijado de la agenda digital (para el año 2020, al menos 30 Mbps y al menos el 50 % a 100 Mbps) está más cerca.

3.4 La decisión de la Comisión de lanzar el Mecanismo «Conectar Europa» es en definitiva una respuesta positiva a las dudas expresadas por el CESE⁽⁷⁾ en relación con una cierta confusión y vaguedad del plan de acción contenido en la Comunicación «Una Agenda Digital para Europa» y a la insuficiente inversión en redes de telecomunicaciones, que se debe a las perspectivas de escasos beneficios en muchas situaciones de utilidad pública y a las dificultades objetivas de las regiones periféricas. Esto supone un gran obstáculo para la creación de un espacio único europeo accesible, rápido y sostenible para los gobiernos locales, los ciudadanos, las empresas y las organizaciones sin ánimo de lucro.

3.5 El CESE ha señalado en varios dictámenes que el acceso generalizado a la banda ancha, además de ser una condición indispensable para el desarrollo de las economías modernas, es la clave para una mejor cohesión y para el bienestar y la integración de personas y regiones enteras económica y culturalmente desfavorecidas⁽⁸⁾. Cabe señalar que en su Comunicación de 20 de marzo de 2006⁽⁹⁾ «Superar los desequilibrios en la banda ancha», la Comisión recuerda que «la generalización del acceso de banda ancha es una condición esencial para el desarrollo de las economías modernas y constituye un aspecto importante de la Estrategia de Lisboa».

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Redes de comunicaciones electrónicas», DO C 224 de 30.8.2008, p. 50.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre «Una Agenda Digital para Europa», DO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE acerca del tema «Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas», DO C 175 de 28.7.2009, p. 8 y Dictamen del CESE sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales», DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

⁽⁹⁾ COM(2006) 129 final.

3.6 La necesidad de un fuerte compromiso europeo en este sector ha sido relanzada unánimemente y con vigor también en la primera Asamblea de la Agenda Digital, celebrada en Bruselas los días 16 y 17 de junio de 2011, presidida por la Vicepresidenta de la Comisión N. Kroes, con la participación de más de mil grupos de interés⁽¹⁰⁾, como proveedores de contenidos, fabricantes de equipos informáticos, inversores y operadores de las principales compañías de telecomunicaciones a escala mundial. Los participantes suscribieron la valoración de la Comisión de que el modelo actual de inversión en telecomunicaciones no es suficiente para concretar la difusión de las infraestructuras de banda ancha a precios asequibles y de alta calidad (velocidad, estabilidad, coste sostenible y accesibilidad para todos). En este sentido, el CESE cree que sería interesante examinar en profundidad la situación de la India, donde el Gobierno federal ha anunciado que en 2014 conectará a 600 millones de ciudadanos a la banda ancha recurriendo a una combinación de tecnologías fijas e inalámbricas. La magnitud de este compromiso es comparable al de la UE, por lo que la iniciativa india podría convertirse en una fuente de buenas prácticas por medio de la Mesa redonda UE-India de este Comité⁽¹¹⁾.

4. Observaciones específicas

4.1 Entre los proyectos de interés común que la Comisión identifica como financiables con estos fondos están: conexiones transeuropeas de alta velocidad para las administraciones públicas; prestación transfronteriza de servicios de administración electrónica basada en una identificación y autenticación totalmente interoperables (procedimientos de puesta en marcha de empresas, contratación transfronteriza, justicia en línea, sanidad en línea y, en particular, servicios de radiología con diagnóstico a distancia); acceso a distancia al patrimonio cultural; seguridad en Internet para los menores de edad y contra el fraude en el comercio electrónico; servicios de energía inteligente.

4.2 Estos proyectos contribuyen al crecimiento económico y favorecen el desarrollo del mercado único fortaleciendo la competitividad de la Unión Europea, incluidas las PYME; asimismo, mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, empresas y administraciones, promoviendo la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales de telecomunicaciones y el acceso a estas.

4.3 La Comisión ya había identificado los principales elementos críticos que hay que tener en cuenta para la realización efectiva de los objetivos de la Agenda Digital Europea⁽¹²⁾ (una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020). En este sentido, el CESE ha señalado que «La deficiente ejecución de las iniciativas políticas ha agudizado la inercia de la economía digital europea causada por la fragmentación y una inversión insuficiente»⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ Sobre la asamblea digital, véase http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/daa/index_en.htm

⁽¹¹⁾ Véanse las declaraciones de A.K. Bhargava, director ejecutivo de la compañía telefónica india MTNL (Manhagar Telephone Nigam Limited): «Para aumentar la penetración de la banda ancha, la oferta de infraestructura debería anticiparse en todas partes a la demanda. Hay que elevar la calidad del servicio y, ante todo, perseguir la sostenibilidad de los costes»; *Broadband Tech India*, 12.9.2011.

⁽¹²⁾ COM(2010) 245 final/2.

⁽¹³⁾ Dictamen del CESE sobre «Una Agenda Digital para Europa», DO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

4.4 La propuesta de la Comisión es aceptable en la medida en que pide la puesta en marcha de iniciativas de los Estados miembros que pongan a disposición de los ciudadanos de la UE una red integrada de contenidos y servicios útiles, aunque no contemple todavía la posibilidad de prever una identidad electrónica europea (eID) para todos los ciudadanos al objeto de facilitar la prestación de servicios electrónicos y el comercio en línea, que ha sido ya objeto de una recomendación específica presentada por el CESE⁽¹⁴⁾.

4.5 El instrumento financiero decidido por la Comisión puede resolver un problema que hasta ahora ha limitado las posibilidades de una infraestructura sólida. La utilización únicamente de los Fondos Estructurales y del programa «Competitividad e Innovación» para infraestructuras de servicios digitales y sólo para proyectos piloto no constituiría una masa crítica suficiente para una difusión significativa de los servicios digitales. En la actualidad, las inversiones en banda ancha son insuficientes en muchas regiones debido a la falta de competencia y al alto riesgo del mercado, los servicios públicos no están bien desarrollados y no son interoperables por la fragmentación de las soluciones técnicas adoptadas. Si se continúa por este camino no se alcanzará un verdadero mercado único digital y muchos ciudadanos europeos quedarán excluidos.

4.6 El CESE considera importante que los proyectos que se financian con estos fondos respeten el principio de la neutralidad tecnológica, algo fundamental para una Internet verdaderamente abierta⁽¹⁵⁾.

4.7 Además, desde hace años el CESE viene afirmando con fuerza su convicción en torno a la necesidad ya ineludible de incluir la conexión a Internet en el servicio universal⁽¹⁶⁾. Se observa una vez más que la Comisión elude esta cuestión tan importante, ya que la comisaria Kroes, durante la revisión del alcance del servicio universal, ha excluido la posibilidad de incorporar los servicios de telecomunicaciones móviles y las conexiones de alta velocidad⁽¹⁷⁾. La Comisión basó su conclusión en la consulta pública lanzada en marzo de 2010, de la que se habría deducido una pesada carga para la industria y repercusiones en los precios para los consumidores en algunos Estados en los que estos servicios siguen siendo incipientes.

4.8 Es sorprendente que, al tiempo que la Comisión muestra una gran sensibilidad con respecto a la necesidad de que la Unión dé un decisivo salto cualitativo en materia de infraestructuras, se mantenga todavía muy cautelosa sobre la conveniencia de adaptar la normativa relativa al servicio universal de telecomunicaciones, que se remonta ya a 2002⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE sobre «Una Agenda Digital para Europa», DO C 54 de 19.2.2011, p. 58.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «La neutralidad de la red», DO C 24 de 28.1.2012, p.139.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas», DO C 175 de 28.7.2009, p. 8, Dictamen del CESE sobre «Una Agenda Digital para Europa», DO C 54 de 19.2.2011, p. 58, y Dictamen del CESE sobre el tema «Primer programa de política del espectro radioeléctrico/Banda ancha europea: inversión en crecimiento impulsado por la tecnología digital», DO C 107 de 6.4.2011, p. 53, entre otros muchos dictámenes.

⁽¹⁷⁾ Anuncio de 23 de noviembre de 2011, véase IP/11/1400.

⁽¹⁸⁾ Directiva sobre el servicio universal 2002/22/CE de 7 de marzo de 2002.

Aun cuando comprende las dificultades económicas puestas en evidencia por la Comisión, el CESE reitera que, a la espera de alcanzar cuanto antes este objetivo prioritario, se debe garantizar a todos los ciudadanos acceso –público o privado– a la banda ancha a un coste sostenible desde el punto de vista económico y logístico.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 las orientaciones sobre la infraestructura energética transeuropea y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE»

[COM(2011) 658 final — 2011/0300 (COD)]

(2012/C 143/25)

Ponente: **Egbert BIERMANN**

El 15 de noviembre de 2011 y el 29 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 172 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre la infraestructura energética transeuropea y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE»

COM(2011) 658 final - 2011/0300 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 131 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

El presente dictamen forma parte de un paquete de cinco dictámenes elaborados por el CESE sobre el Mecanismo «Conectar Europa» y las directrices correspondientes publicadas por la Comisión europea en octubre de 2011. El paquete incluye los siguientes dictámenes: **TEN/468** - Mecanismo «Conectar Europa» (ponente: Sr. HENCKS), **TEN/469** - Orientaciones para las redes transeuropeas de **telecomunicaciones** (ponente: Sr. LONGO), **TEN/470** - Orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la **energía** (ponente: Sr. BIERMANN), **TEN/471** - Orientaciones para la Red Transeuropea de **Transporte** (ponente: Sr. BACK) y **TEN/472** - **Emisión de obligaciones** para proyectos de infraestructura (ponente: Sr. DUTTINE).

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda el objetivo de modernizar y extender las infraestructuras energéticas de Europa. Una infraestructura energética europea eficaz, que garantice la seguridad del suministro y estable constituye, junto a la diversificación de las fuentes de energía, de las fuentes de abastecimiento y de las rutas de tránsito, la base para un suministro seguro y estable en la UE.

1.2 La crisis financiera ha demostrado que las estructuras estables, sobre todo en el nivel de la industria pero también en el de las PYME, son factores de creación de valor que permiten acelerar la salida de la crisis. La estabilidad de la infraestructura energética, con la capacidad de garantizar una elevada seguridad de suministro, constituye la premisa fundamental para ambos sectores.

1.3 En el futuro será necesario transportar la energía, cada vez con más frecuencia y en mayores cantidades, a través de unas distancias mayores de lo que hoy en día es posible. Para ello es necesario, como se expone en la propuesta de la Comisión Europea, crear y aplicar las condiciones necesarias.

1.4 El transporte de corriente continua de muy alta tensión debe configurarse como una red estable que cubra toda la UE. Las conexiones lineales utilizadas hasta ahora no son seguras contra fallos.

1.5 Es necesario crear interconexiones fronterizas para evitar estrangulamientos. La gestión de los estrangulamientos contribuye a lograr seguridad del abastecimiento.

1.6 Solo con unas infraestructuras energéticas transeuropeas pueden aprovechar todos los países de la UE sus ventajas de localización vinculadas a las fuentes de energía nacionales. Esto es aplicable tanto a la utilización de energía hidroeléctrica y eólica como al aprovechamiento de las instalaciones solares en Europa meridional. Asimismo sería posible optimizar la explotación de combustibles fósiles, por ejemplo, petróleo, gas y carbón.

1.7 Solamente con unas infraestructuras energéticas bien desarrolladas resultará posible lograr la transformación hacia un suministro energético sostenible, seguro y con menores emisiones de dióxido de carbono.

1.8 El CESE apoya la creación del Mecanismo «Conectar Europa». Hasta el momento solo hay estimaciones sobre el volumen de inversión que deberá aportarse. No obstante, para su aplicación es necesario un análisis concreto de las necesidades reales de inversión, y mejores condiciones básicas y medios para facilitar las innovaciones en el desarrollo de la infraestructura energética europea, que no deben efectuarse a costa del desarrollo, igualmente necesario, de las redes de distribución en los Estados miembros y las regiones. A todos los niveles son necesarias tarifas por el uso de las redes que fomenten las inversiones privadas. También es necesario que haya planes públicos eficaces de fomento y garantía para incrementar los incentivos a la inversión privada.

1.9 Los criterios para la adjudicación de proyectos son de la máxima importancia. Deben configurarse de manera transparente para los operadores de las redes, las empresas de generación y consumo de energía, así como para los ciudadanos. Se acoge favorablemente el modelo de participación de los ciudadanos y de los entes territoriales formulado en la propuesta de reglamento. Por consiguiente, el CESE apoya los criterios establecidos en el anexo de la propuesta de reglamento con respecto a la adjudicación de proyectos.

1.10 La ampliación de la estructura europea de redes energéticas resulta necesaria para optimizar la compensación de cargas, así como para explotar las posibilidades en materia de eficiencia. Con el objeto de que la ampliación de la red no se convierta en un estrangulamiento del crecimiento europeo, se hace necesario acelerar el proceso de concesión de autorizaciones. En este ámbito se acogen también favorablemente las sugerencias de la propuesta de Reglamento. Se insta a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias a nivel nacional para la adaptación jurídica.

1.11 A juicio del CESE, se necesita fundamentalmente una mayor aceptación y un mayor diálogo entre todos los participantes para superar los retos que entraña la ampliación de la red.

1.12 En el ámbito de la investigación es preciso redoblar los esfuerzos para compensar, mediante redes inteligentes, capacidades de almacenamiento y modelos inteligentes de combinación energética, las oscilaciones de la corriente ocasionadas por la producción de energía a partir de fuentes renovables. Para su aplicación deben crearse condiciones de seguridad jurídica en toda la UE.

1.13 Deberá prestarse especial atención a la estabilidad de la red eléctrica europea, dadas las condiciones cambiantes producidas por la creciente introducción de energías renovables volátiles. La estabilidad de la tensión y de la frecuencia no puede oscilar.

1.14 La creación de unas infraestructuras energéticas transeuropeas requiere un elevado nivel de aceptación ciudadana. Las posibilidades planteadas en la propuesta de reglamento constituyen un paso importante en esta dirección. Estas posibilidades deben ampliarse, en caso necesario, en los distintos Estados miembros de la UE.

1.15 Tanto durante la construcción como durante la explotación de las redes energéticas transnacionales los trabajadores están sometidos a exigencias especialmente elevadas. La correspondiente cualificación para estas actividades y el perfeccionamiento profesional son elementos necesarios de su aplicación. Es especialmente necesario proporcionar formación continua específica a los trabajadores altamente cualificados, como los directivos e ingenieros, que debe incluir los ámbitos de la innovación, la investigación, la prevención de riesgos en el transporte de energía entre los diferentes países, así como los aspectos jurídicos de estos ámbitos, que están en constante evolución. En la adjudicación de los contratos deberá velarse asimismo por el cumplimiento de las normas sociales.

1.16 El CESE acoge con satisfacción que se mantenga una red de gas ampliada. La conexión de distintas zonas de extracción de gas reforzará la seguridad del abastecimiento.

1.17 Los proyectos de investigación promovidos por la UE para la captura y almacenamiento de CO₂ progresan muy lentamente. Desde ahora mismo debería planificarse una red que una entre sí los centros de investigación y los posibles emplazamientos de almacenamiento o que sirva para el almacenamiento. No obstante, que esto se haga realidad antes de 2020 resulta en las condiciones actuales más bien dudoso. Por ello, el CESE recomienda un proceso de seguimiento que siga explorando y poniendo a prueba la aplicabilidad de estas tecnologías (véase también CESE 1203/2008 – Almacenamiento geológico de dióxido de carbono; ponente: Sr. Wolf) ⁽¹⁾.

2. Introducción

2.1 Configurar el futuro energético de Europa constituye un gran reto para la política y la sociedad europeas. La consecución de este objetivo exige una actuación coherente, centrada en los objetivos y realista, sobre la base de los estudios de viabilidad. Dicha actuación debe entrañar un enfoque europeo común, más allá de las fronteras de los Estados miembros.

2.2 En la actuación europea conjunta, el norte lo marcan los tres objetivos de la UE en materia de política energética: seguridad del suministro, competitividad y sostenibilidad. La consecución de estos tres objetivos implica asimismo la responsabilidad social de garantizar que todos los ciudadanos de la UE dispongan de acceso a una energía asequible.

2.3 El 17 de noviembre de 2010, la Comisión publicó una Comunicación con el título «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020». Esta Comunicación contiene un llamamiento a una nueva política de infraestructuras energéticas en Europa. Conforme a esta política, la ampliación de la red se coordinará en el futuro con carácter transeuropeo. Esto significa al mismo tiempo una revisión y un desarrollo de las estrategias y planteamientos vigentes hasta el momento en materia de redes energéticas transeuropeas.

2.4 Finalmente, la Comisión aprobó el 19 de octubre de 2011 la propuesta de «Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía y por el que se deroga la Decisión n^o 1364/2006/CE». Su finalidad es la creación de un mercado interior de infraestructuras energéticas, que deberá entrar en vigor el 1 de enero de 2013. La infraestructura energética transeuropea se convierte así en parte del planteamiento energético europeo para 2020, cuyos elementos son la integración de todos los Estados miembros en la red europea, el fomento de una producción sostenible de energía, el aumento de la eficiencia energética, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y el desarrollo de las energías renovables.

2.5 Las infraestructuras energéticas tendrán en el futuro una importancia mucho mayor: la Comisión de Ética para el Suministro Seguro de Energía del Gobierno federal alemán las denomina el «núcleo de una economía de alta tecnología» ⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 27 de 3.2.2009, p. 75.

⁽²⁾ «Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft», presentado por la Comisión de Ética para el Suministro Seguro de Energía, Berlín, 30 de mayo de 2011, p. 37.

2.5.1 En el caso del transporte de electricidad, esto implica la ampliación de una red de transporte de corriente continua de muy alta tensión (autopista de electricidad) en toda la UE, incluidos los puntos de acoplamiento, el examen y perfeccionamiento de acumuladores de corriente, el desarrollo de sistemas inteligentes y descentralizados de distribución de corriente («smart grids») y el control de una utilización inteligente de la electricidad.

2.5.2 El gas natural desempeñará asimismo en el futuro un papel crucial en la combinación energética para compensar las oscilaciones en la generación de corriente y asegurar un suministro básico. Es necesario acelerar la construcción de conducciones de alta presión y las correspondientes capacidades de almacenamiento. Puesto que, en las condiciones actuales, los costes del almacenamiento son relativamente elevados, deberá ponderarse si el almacenamiento de gas natural puede sustituirse, al menos en parte, por otras formas de producción de energía.

2.5.3 A medio plazo, el petróleo seguirá desempeñando un papel central, especialmente en el transporte por carretera. Por eso es necesario ampliar y optimizar también en este caso las estructuras de transporte, teniendo en cuenta una amplia seguridad de suministro.

2.5.4 A ello debe añadirse la construcción de infraestructuras para el transporte de CO₂. En la actualidad continúa el debate sobre las ventajas e inconvenientes de esta técnica. A este respecto se precisa más investigación, desarrollo de la técnica y fomento de la aceptación, por lo que hay que contar con retrasos en la ejecución.

2.6 Los recursos energéticos internos de los Estados miembros deberán integrarse en las infraestructuras energéticas europeas. Por ejemplo, las centrales ultramodernas de gasóleo y carbón pueden contribuir al suministro básico y a contrarrestar las oscilaciones en la producción de electricidad.

3. La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo presentada por la Comisión

3.1 El fundamento de la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la energía» reside en la obligación de los Estados miembros de participar en las medidas sobre las infraestructuras transeuropeas creando al mismo tiempo unas estructuras de transporte más eficaces. Dada la creciente y sostenida demanda energética, es indispensable que se establezca una interconexión de las redes de energía transeuropeas. Ello afecta a todos los sectores energéticos.

3.2 La propuesta formula doce proyectos y áreas prioritarios de infraestructuras energéticas. Todos los Estados miembros están integrados en los distintos proyectos, según su grado de afectación. Se trata de:

— cuatro corredores de electricidad, que incluyen, entre otras, la construcción de una red eléctrica marítima en los mares septentrionales y la construcción de una red en el eje nort-sur;

— cuatro corredores de gas, que incluyen, entre otras, la construcción de las redes europeas de gas natural para garantizar la seguridad del suministro;

— un corredor de petróleo; en este caso también es primordial la seguridad del suministro; y

— tres áreas temáticas prioritarias, entre otras, el establecimiento de redes inteligentes, la construcción de autopistas de la electricidad y el desarrollo de la red transfronteriza de CO₂.

3.3 Para los cuatro ámbitos de infraestructuras, la propuesta de la Comisión desarrolla quince categorías (entre otras, autopistas de la electricidad, instalaciones de almacenamiento de electricidad, gasoductos, transporte de petróleo y conductos para CO₂). Esto constituye asimismo el requisito para que todos los participantes partan de unos mismos conceptos aceptados por todos.

3.4 Otro tanto cabe decir de las normas establecidas en la propuesta de la Comisión con carácter vinculante para la cooperación de los grupos con vistas a la aplicación a nivel regional. Estas reglas del juego son aplicables a todos los grupos regionales y pretenden optimizar la cooperación. En estos grupos deben integrarse los intereses de todos los afectados. Dado que los proyectos tienen repercusiones notables en lo que respecta a la soberanía de los Estados miembros, así como en el alcance transfronterizo, estas normas e indicadores resultan imprescindibles.

3.5 Dado que entre los Estados miembros no solo difieren los precios de la electricidad, sino también los de las redes, la propuesta formula un método de análisis de costes y beneficios con el que se pueden desarrollar y comparar escenarios en los distintos sectores energéticos, por ejemplo, en relación con la demanda, los precios y la capacidad de producción.

3.6 Por último, se establecen orientaciones en cuanto a la transparencia y la participación del público. De esta forma se responde a la necesidad de crear una metodología uniforme para las diferentes reglamentaciones de los Estados miembros. Se sugiere elaborar un manual de procedimiento. El objetivo es lograr la amplia participación de los ciudadanos. Las normas vinculantes propuestas a tal fin deben ser aplicables a escala europea. Garantizan la adecuación de los procesos (véase el anexo II de la propuesta).

3.7 Esto ofrece al mismo tiempo posibilidades para la ejecución de proyectos piloto a favor de la participación ciudadana, al objeto de desarrollar una cultura de participación europea.

3.8 La participación pública de los entes regionales y locales, la industria y los ciudadanos adquiere aquí un nivel cualitativo totalmente nuevo. No solamente participa la opinión pública de un Estado, sino la de los Estados miembros afectados. De esa forma nace una participación cuasi transnacional, lo que desde luego puede y debe conducir a una cultura de participación europea. Este aspecto ha sido destacado convenientemente por

el Comité de las Regiones (CDR) en su dictamen «Las prioridades de la infraestructura energética a partir de 2020»⁽³⁾ (véanse, entre otros, los puntos 3 y 4).

3.9 El fundamento jurídico para la aplicación de un posible reglamento lo constituye, en particular, el apartado 1 del artículo 171 del TFUE, que está formulado inequívocamente, así como, a nivel de procedimiento, la codecisión conforme al artículo 172. Es importante que se conserve la competencia existente de los Estados miembros en cuanto a la combinación energética. La competencia de la UE en materia de redes europeas resulta útil en este contexto y deberá seguir ampliándose.

3.10 El marco financiero para la ampliación de las infraestructuras energéticas europeas hasta 2020 se estima en cerca de 210 000 millones de euros⁽⁴⁾. La participación que cabe esperar de los inversores privados ronda el 50 %. Para alcanzar esa cifra, la Comisión debate y elabora en estos momentos los instrumentos de financiación, de cuyo examen se encarga el Grupo de estudio «Iniciativa de Europa 2020 para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos de infraestructuras» TEN/472⁽⁵⁾.

3.11 El Reglamento propuesto deberá entrar en vigor el 1 de enero de 2013. Los principios de su financiación se inscriben en el marco financiero plurianual de la UE previsto para 2014-2020.

4. Observaciones del CESE

4.1 El abastecimiento de energía con una infraestructura energética moderna constituye un requisito fundamental para el progreso de la sociedad europea. En este contexto, el CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, que representa un elemento importante para la consecución de los objetivos para 2020 en materia de política energética.

4.2 La solución propuesta apuesta por una vía intermedia entre la transparencia de mercado, la necesaria reglamentación y la libertad de mercado, lo cual es positivo. Los mercados energéticos de los Estados miembros están regulados actualmente de forma distinta. Podrían producirse conflictos de intereses. Por tanto, el objetivo es lograr la armonización de los mercados nacionales de energía preservando las necesidades nacionales.

4.3 En especial en el caso de las orientaciones propuestas para los indicadores y normas comunes, que han de ser vinculantes para todos, se plantea la posibilidad de actuar conjuntamente hacia una meta común. De esta forma se reducen al mínimo de antemano las discrepancias conceptuales.

⁽³⁾ DO C 259 de 2.9.2011, pp. 48-53.

⁽⁴⁾ Para las redes de transporte de alta tensión, el almacenamiento y las aplicaciones de red inteligentes se estiman en la propuesta cerca de 140 000 millones de euros; para gasoductos bidireccionales de alta presión, cerca de 70 000 millones de euros; y para infraestructuras de transporte de CO₂, cerca de 2 500 millones de euros.

⁽⁵⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «Iniciativa de Europa 2020 para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos de infraestructuras» (Véase la página 3 del presente Diario Oficial).

4.4 El objetivo fijado para la construcción de una superred energética, que llevará a la creación de redes inteligentes descentralizadas, tiene varias consecuencias positivas:

- la creación de más y mejores puestos de trabajo, en especial en las zonas periféricas de Europa;
- la posición que ocupa Europa dentro de la competencia mundial como emplazamiento de industrias y servicios se verá reforzada gracias al suministro seguro de energía. Esto es especialmente válido para las PYME;
- la modernización y la ampliación de las infraestructuras energéticas europeas contribuyen a una mayor eficiencia energética;
- la creación de unas infraestructuras transnacionales, al tiempo que se amplían las redes regionales, genera la posibilidad de solventar mejor los estrangulamientos energéticos existentes;
- el objetivo de intensificar la competencia en los mercados energéticos ofrece la posibilidad de estabilizar los precios o incluso rebajarlos. A eso se opone, no obstante, la necesidad de regulación, a veces muy elevada, que puede tener un efecto negativo en los precios. Deberá iniciarse un proceso para ponderar desde una perspectiva política la vía que debe seguirse.

4.5 La participación prevista de los entes regionales y locales aumenta la aceptación de las innovaciones propuestas por ellos para las infraestructuras. Este aspecto ha sido especialmente resaltado por el CDR en su dictamen.

4.6 Es preciso reelaborar la reglamentación de la red. Se trata de encontrar un camino que sustituya el enfoque centrado en el rendimiento de los operadores por unos planteamientos de mayor alcance. La viabilidad técnica constituye una de las cuestiones centrales; la cuestión de la ejecución económica, sostenible y social son otras cuestiones adicionales.

4.7 Un componente importante de las infraestructuras energéticas modernas es el mantenimiento de las reservas de energía. Hasta hora esto hacía referencia esencialmente al gas natural y al petróleo. En la propuesta, estas reservas se amplían al sector de la electricidad. De modo general, se plantea la cuestión de si constituyen proyectos de interés común o proyectos nacionales. Hasta la fecha no hay ninguna reglamentación de la UE en la materia, lo que plantea importantes problemas jurídicos. Por tanto, se pide a la Comisión que elabore una propuesta que aporte la seguridad jurídica necesaria en el ámbito del almacenamiento energético. Más allá de fomentar las posibilidades de almacenamiento energético previstas hasta el momento, la propuesta debe tener en cuenta todas las opciones técnicamente concebibles, como por ejemplo los acumuladores, las técnicas de vapor, el hidrógeno o el metano. Sería deseable que, en paralelo a su aplicación, se llevaran a cabo proyectos de investigación debidamente financiados.

4.8 En los Estados miembros que tienen Consejos Económicos y Sociales, estos deberán ser escuchados y participar en calidad de asesores durante la planificación y la ejecución.

4.9 Las normativas nacionales sobre gestión y participación de los trabajadores entran a formar parte de los proyectos regionales de infraestructuras energéticas. Se trata de un requisito previo esencial para conferir una dimensión social a los puestos de trabajo existentes y de nueva creación en los proyectos de infraestructuras europeas.

4.10 Los trabajadores de los proyectos de infraestructuras deberán estar debidamente cualificados y formados para estas tareas tan exigentes, al objeto de conseguir una ejecución sin incidencias.

4.11 Los ciudadanos de la UE deberán ser minuciosamente informados sobre los proyectos de infraestructuras que se elaboren. Su ejecución no es posible sin una amplia aceptación ciudadana.

4.12 Los costes de las infraestructuras se incluyen en los precios de la energía para el usuario final. En la práctica se repercuten sobre los precios al consumo. En este sentido, existe el peligro de que los ciudadanos se vean privados de utilizar la electricidad. Esto es algo que solo se contempla de modo marginal en la propuesta. Convendrá desarrollar enfoques complementarios para erradicar la pobreza energética en Europa. A tal efecto, en última instancia resultará decisivo saber hasta qué punto es posible generar una competencia en los mercados energéticos que sea capaz de contrarrestar un aumento de los precios.

4.13 Los costes de las infraestructuras también se optimizan generando la energía adecuada en el lugar adecuado. Así, conviene producir energía eólica en regiones con viento, y energía solar en regiones con mayor insolación. Eso se traduce en una optimización no solo de la producción de energía, sino también de su transporte.

4.14 La industria y las PYME son, tanto ahora como antes, factores de creación de valor fundamentales en Europa. También en este caso constituye un requisito fundamental el suministro estable de energía a precios competitivos en los mercados mundiales.

4.15 Una pregunta sin respuesta es la ampliación prevista de las infraestructuras para el transporte de CO₂. Las ventajas y los inconvenientes de esta tecnología se encuentran actualmente en fase de debate. Pero como las fuentes de energía fósiles, como el petróleo, el gas natural y el carbón, a medio plazo van a continuar formando parte de la combinación energética en Europa, se precisan medidas de acompañamiento para fomentar esta técnica y para desarrollar las correspondientes infraestructuras al objeto de poder alcanzar los objetivos climáticos a largo plazo de la UE. De todas formas, actualmente apenas existen proyectos piloto. Cabe preguntarse si esto se conseguirá de aquí al año 2020 o si se prolongará más allá de esa fecha.

4.16 En vista de todo lo anterior, el CESE respalda la propuesta de reglamento sobre la infraestructura energética y, sin perjuicio de las observaciones formuladas, es partidario de su pronta aplicación.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
de 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 sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte»

[COM(2011) 650 final — 2011/0294 (COD)]

(2012/C 143/26)

Ponente: **Stefan BACK**

El Parlamento Europeo con fecha de 15 de noviembre de 2011, y el Consejo con fecha de 30 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 172 y 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 sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte»

COM(2011) 650 final - 2011/0294 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

Este dictamen forma parte de un paquete compuesto por cinco dictámenes elaborados por el CESE sobre el **Mecanismo «Conectar Europa»** y sus orientaciones, publicadas por la Comisión Europea en octubre de 2011. Este paquete incluye los dictámenes **TEN/468** sobre el **Mecanismo «Conectar Europa»** (ponente: Raymond HENCKS), **TEN/469** sobre las orientaciones para las redes transeuropeas de **telecomunicaciones** (ponente: Antonio LONGO), **TEN/470** acerca de las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la **energía** (ponente: Egbert BIERMANN), **TEN/471** sobre las orientaciones para la Red Transeuropea de **Transporte** (ponente: Stefan BACK) y **TEN/472** sobre la Iniciativa Europea de **Obligaciones** (ponente: Armin DUTTINE).

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación «Paquete de crecimiento para unas infraestructuras europeas integradas» (en adelante la Comunicación) y la propuesta de Reglamento sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (en adelante la propuesta). Tanto el enfoque planteado en la Comunicación como las medidas reguladoras para aplicarlo en el ámbito del transporte formuladas en la propuesta se hallan en gran medida en consonancia con la posición del CESE en dictámenes anteriores.

1.2 En particular, el CESE coincide en que las redes de infraestructura multimodal y transfronterizas ininterrumpidas que incluyen «la última milla» y que tienen buenos enlaces con terceros países son vitales para el éxito de la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y los objetivos definidos en el Libro blanco de 2011 «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte» (en adelante del Libro blanco de 2011 sobre la política de transporte). Asimismo, el CESE aprecia el enfoque integrado aplicado a la política de infraestructuras en los sectores del transporte, la energía y la tecnología digital, a fin de generar sinergias y conseguir la eficiencia de los recursos. Sin embargo, el CESE formula las siguientes observaciones.

1.3 El CESE lamenta que el objetivo de obtener sinergias con otras redes no sea una de las prioridades previstas en la propuesta, definidas en el artículo 10.

1.4 El CESE apunta un problema de coherencia entre los objetivos a muy largo plazo fijados en la propuesta y las medidas más prácticas e inmediatas en la perspectiva de 2020-2030.

1.5 El CESE está de acuerdo con el enfoque de un sistema de doble capa que se compone de una red global y de una red principal. No obstante, el CESE se pregunta si los corredores de la red principal (en adelante, los corredores) no se deberían ver, de hecho, como una tercera capa que sustituiría a los proyectos prioritarios de las orientaciones actuales. Esto se debe a que el capítulo IV de la propuesta contiene criterios específicos sobre la definición de los corredores y su desarrollo, que les otorga un carácter distintivo, claramente diferenciado del resto de la red principal. El CESE señala que hay un problema de previsibilidad y de seguridad jurídica causado por que los corredores y sus proyectos previamente definidos se enumeran en la lista de corredores anexa a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (en adelante, propuesta del MCE), prevista solamente para el período 2014-2020, mientras que los corredores y los proyectos son a largo plazo y necesitan que su prioridad esté garantizada más allá de 2020.

1.6 Por este motivo, el CESE opina que el citado problema de previsibilidad y seguridad jurídica se podría resolver sea elaborando una lista de los corredores de la red principal y los proyectos previamente definidos adjuntos a la propuesta, sea estipulando que la lista continúe vigente durante tanto tiempo como la propuesta, sujeta a futuras modificaciones.

1.7 El CESE señala el importante papel de la coordinación y la organización de la gobernanza previstas para los corredores de la red principal, para facilitar su aplicación. No obstante, el CESE señala la importancia de mantener esta organización sencilla, adaptada y eficiente desde el punto de vista de los costes y con el objetivo claro de garantizar que, respetando el principio de subsidiariedad, las interfaces de planificación transfronterizas funcionen de manera óptima en todos los niveles y de evitar los cuellos de botella en los corredores. El CESE pide soluciones que eviten las organizaciones de gobernanza paralelas y la duplicidad de funciones cuando los diferentes sistemas de corredores coincidan (por ejemplo, corredores de la red principal y elementos de la red ferroviaria europea de mercancías para un transporte de mercancías competitivo).

1.8 El CESE se pregunta si debería haber una posibilidad explícita de que toda la red principal, incluidos los proyectos de las autopistas del mar entre puertos de esta misma red, tuvieran una función de coordinación a fin de facilitar una realización adecuada y oportuna de la red principal, en particular su dimensión transfronteriza. El CESE destaca que tal función podría ser un recurso que podría facilitar que las autoridades planificadoras lograran un equilibrio entre las prioridades nacionales a diferentes niveles y el valor añadido de la UE y también destacar este último.

1.9 Por lo que se refiere a la configuración de los corredores, el CESE toma nota de que la propuesta hace hincapié en su carácter multimodal y transfronterizo. La configuración de los corredores está ligada, por lo que se desprende de la lista que aparece en el anexo de la propuesta del MCE, a los corredores para el transporte de mercancías por ferrocarril previstos en el Reglamento (UE) n° 913/2010 sobre una red ferroviaria europea para un transporte de mercancías competitivo. Dado que una prioridad global de la propuesta es un transporte multimodal que utilice eficazmente los recursos y que cada corredor incluya al menos tres modos de transporte, convendría tener en cuenta también otros modos de transporte.

1.10 El CESE opina que los corredores deberían determinarse sobre la base del enfoque multimodal y eficaz en el uso de los recursos fijado en los artículos 48 y 49 de la propuesta, y que deberían cubrir los flujos transfronterizos de larga distancia más importantes de la red principal, optimizando el uso de los diferentes modos de transporte y su coordinación. La configuración de los corredores debería basarse en análisis coste-eficacia y aspirar a la eficiencia y la sostenibilidad (económica, ecológica y social), centrándose en la innovación y la comodidad. Con estas premisas, debería prestarse atención a las necesidades de todos los modos de transporte, así como de los nodos, a la hora de definir los corredores.

1.11 El CESE concede gran importancia a la intención, formulada en la propuesta del MCE, de reservar recursos suplementarios para responder a las necesidades de los países beneficiarios del Fondo de Cohesión, y considera que la prioridad

que esto supone también debería quedar reflejada en la propuesta, por ejemplo añadiendo un objetivo en el artículo 4 o una prioridad adicional en el artículo 10.

1.12 Asimismo, toma nota de que, de conformidad con el apartado 3 del artículo 17 de la propuesta del MCE, una dotación del 80 % al 85 % de los recursos presupuestarios disponibles deberán reservarse para proyectos predefinidos, principalmente en los corredores de la red principal, y enumerados en el anexo de la propuesta del MCE. El CESE lamenta que no haya indicaciones de cuáles han sido los criterios utilizados para la selección de estos proyectos. El CESE recuerda el carácter multimodal de los corredores, establecido también en las disposiciones sobre el plan de desarrollo de los corredores del artículo 53 de la propuesta, que al mismo tiempo parece presuponer que los proyectos de inversión deberían repartirse de manera razonable entre los diferentes modos – véase la letra f) del apartado 1 del artículo 53 de la propuesta.

1.13 Considerando la importancia del objetivo de sostenibilidad presentado, por ejemplo, en los artículos 37-39 de la propuesta, el CESE se pregunta si el concepto de soluciones de corredor verde no podría utilizarse como un sello de calidad para el desarrollo de los servicios de transporte de mercancías de que se trata en el artículo 38.

2. Introducción

2.1 Las orientaciones RTE-T vigentes en la actualidad se adoptaron bajo la forma de una decisión, y datan de 1996. Su objetivo es mejorar la conectividad y, por tanto, el funcionamiento del mercado único.

2.2 No obstante, las orientaciones de 1996, tal como se modifican ahora, no permiten constituir una red coherente. Esto es así, en particular, en lo relativo a los proyectos prioritarios, cuyo propósito es buscar soluciones para puntos específicos de la red donde se plantean problemas de capacidad o de conectividad.

2.3 La aplicación de las orientaciones ha sido lenta y los retrasos son considerables, en particular en relación con los proyectos prioritarios.

2.4 El CESE también ha constatado que esta aplicación ha sido insuficiente en los nuevos Estados miembros de Europa Oriental.

2.5 La Comunicación y la propuesta (el «paquete») presentadas ahora por la Comisión constituyen el fruto de un largo procedimiento de consulta. El CESE ha participado en este procedimiento y ha contribuido con sendos dictámenes, primero sobre el Libro Verde de 2009 sobre la política de las RTE-T⁽¹⁾, y más tarde, a petición de la entonces futura Presidencia polaca, sobre el desarrollo sostenible de la política de transporte europea y la planificación de la RTE-T⁽²⁾. Asimismo, el CESE abordó cuestiones relacionadas con la RTE-T en su dictamen acerca del Libro Blanco sobre la política de transporte⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE: RTE-T: Revisión de la política, DO C 318, 23.12.2009, p. 101.

⁽²⁾ Dictamen del CESE: Desarrollo sostenible de la política de transportes de la UE y la planificación de la RTE-T, DO C 248, 25.8.2011, p. 31.

⁽³⁾ Dictamen del CESE: Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte (Libro Blanco), DO C 24, 28.1.2012, p. 146.

2.6 El propósito del paquete es crear una política integrada de infraestructuras para el transporte, la energía y las redes digitales, a fin de que sea posible obtener sinergias, mejorar la asignación de recursos y eliminar los cuellos de botella, los problemas de capacidad y los tramos que faltan.

2.7 El paquete pretende expresamente contribuir a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020; es decir, alcanzar una economía del conocimiento sostenible y competitiva con redes óptimas y que utilicen eficazmente los recursos.

2.8 La manera elegida para llevar a la práctica estos objetivos es la adopción de reglamentos específicos para cada sector con orientaciones en materia de planificación, prioridades y ejecución, y un marco financiero común, el Reglamento del MCE para el período 2014-2020, con un lista, en anexo, de corredores y proyectos predefinidos seleccionados para ser financiados durante el período 2014-2020. El Reglamento del MCE no es objeto del presente dictamen.

2.9 La propuesta fija una serie de objetivos para el sector del transporte. El más importante es la introducción de una red principal coherente, que permitirá el transporte multimodal que utilice eficazmente los recursos en el mercado único y garantizará sus conexiones con el exterior. La propuesta pretende reemplazar el carácter abigarrado de las actuales orientaciones de las RTE-T, mejorar la visibilidad de la red y facilitar su realización.

2.10 Igual que el Libro Blanco sobre la política de transporte de 2011, el paquete busca facilitar flujos de transporte sin fisuras en el mercado único, incluidos los servicios logísticos, para garantizar la sostenibilidad y el crecimiento. La propuesta quiere facilitar la coordinación transfronteriza entre los Estados miembros proporcionando un marco para mejorar la asignación de recursos y la planificación.

2.11 La propuesta incluye medidas para desarrollar los STI y mejorar las soluciones de transporte ecológico y la innovación.

2.12 La propuesta divide la red en dos capas, la red global y la red principal. Los recursos y la gobernanza de la UE se centran en la red principal, que estará caracterizada por un fuerte valor europeo añadido (tramos transfronterizos que faltan, cuellos de botella, nodos multimodales). La red principal deberá estar realizada antes de finales de 2030, y la red global antes de finalizar 2050.

2.13 En el marco de la red principal se selecciona una serie de corredores multimodales de la red principal, que estarán dotados de un sólido mecanismo de gobernanza y recibirán la mayor parte de los recursos presupuestarios.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge positivamente la Comunicación y la propuesta, y coincide en que una infraestructura operativa resulta esencial para el funcionamiento del mercado interior.

3.2 El CESE ya ha solicitado en varias ocasiones un enfoque integrado entre los diferentes tipos de redes transeuropeas. Por este motivo, el CESE se muestra satisfecho de que se presenten ahora propuestas en este sentido.

3.3 El CESE observa que la propuesta solo trata de las posibilidades de coordinación entre los diferentes tipos de redes en

términos muy generales. En la propuesta del MCE hay disposiciones más concretas.

3.4 El CESE aprecia que la propuesta sea coherente con los objetivos de la política de transporte que se establecen en el Libro Blanco de 2011 sobre el transporte. El CESE ha señalado que es preciso mejorar la coherencia entre las medidas estratégicas propuestas en el Libro Blanco en el horizonte de 2050 y que haya medidas más concretas de cara a 2020-2030. El mismo tipo de problemas se plantea en la Comunicación y en la propuesta.

3.5 El CESE asume que el enfoque de dos capas utilizado tanto en la Comunicación como en la propuesta está motivado por el afán de crear una red de transportes coherente para los principales flujos de mercancías y pasajeros, lo que constituye un objetivo razonable, pero se explica también por la necesidad de fijar prioridades para el empleo de unos recursos financieros limitados.

3.6 El CESE se pregunta si los corredores de la red principal cuyo marco se esboza en la propuesta del MCE pero que se describen en su anexo no constituyen, de hecho, una tercera capa para los proyectos prioritarios predefinidos para el período presupuestario 2014-2020. El CESE llama la atención sobre los problemas de previsibilidad y seguridad jurídica que pueden aparecer para los corredores y proyectos que no se hayan aplicado plenamente cuando la aplicabilidad de la propuesta del MCE termine en 2020.

3.7 En consecuencia, el CESE cuestiona que la lista de corredores y proyectos previamente definidos aparezca en el anexo de la propuesta. El CESE opina que los corredores en sí mismos están más vinculados a la propuesta, que los regula, que al Reglamento del MCE propuesto.

3.8 El CESE apunta a un problema de coherencia en lo relativo a la interacción entre la red principal y los corredores para los que la propuesta proporciona una coordinación y un mecanismo de gobernanza fuerte y útil. Aunque el CESE ciertamente entiende el interés de fijar prioridades muy estrictas en el uso de los recursos, considera que un mecanismo de coordinación y gobernanza bien desarrollado también podría ser útil para el conjunto de la red principal, ya que, después de todo, su plazo límite de aplicación no está lejano, en lo que se refiere a la planificación de infraestructuras. En particular, el CESE destaca la utilidad de este mecanismo para lograr el equilibrio entre la planificación nacional y el valor añadido de la UE, y para incluir el aspecto del valor añadido de la UE en la planificación nacional. La necesidad de un sólido mecanismo de coordinación y gobernanza es de una pertinencia particular para aquellos proyectos transfronterizos por definición, como las autopistas del mar.

3.9 Asimismo, considera que los corredores deberían ser verdaderamente multimodales. En algunas ocasiones, esto podría traducirse en corredores bastante amplios que incluyan tanto conexiones terrestres o fijas como conexiones marítimas, por ejemplo bajo la forma de autopistas del mar. Debería darse un espacio adecuado a los transportes por carretera, pues es importante que la red también se base en la demanda actual. De hecho, se calcula que entre 2005 y 2020 el transporte de mercancías registrará un incremento del 34 %, y el transporte por carretera actualmente representa el 75 % del volumen transportado. El CESE opina que es importante que el carácter multimodal también se refleje en la selección de proyectos, que debería abarcar todos los modos de transporte.

3.10 El CESE coincide con la evaluación formulada en la Comunicación de que puede ser el momento de presentar propuestas en relación con las infraestructuras, ya que, a raíz de la actual crisis financiera, cada vez hay más interés en este tipo de inversiones. No obstante, el CESE señala que la evaluación de las posibilidades financieras tendría que ser más a largo plazo en un documento cuya perspectiva temporal se sitúa en 2030 y 2050.

3.11 El CESE toma nota de la ambiciosa planificación para el período 2014-2020 que se establece en el anexo a la propuesta del MCE. Aunque aprecia los efectos positivos de la aplicación del mecanismo de coordinación y gobernanza de los corredores de la red principal previsto en la propuesta, y la supervisión posibilitada por la propuesta del MCE, el CESE hace hincapié en la dificultad de prever la duración de los procedimientos nacionales de planificación, ya que las decisiones de este tipo suelen ser objeto de recurso, por lo que los procedimientos prolongados son bastante habituales.

3.12 En su dictamen acerca del Libro Blanco sobre la política de transporte de 2011, el CESE destacó la importancia de la interfaz entre el transporte de larga distancia y la distribución en las zonas urbanas. Por este motivo, respalda el enfoque de la propuesta sobre esta cuestión.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE subraya que, a la hora de aplicar las orientaciones y en lo que se refiere a los criterios técnicos, es importante dejar un margen para las condiciones locales, siempre y cuando no suponga riesgos para la seguridad física u operacional. Debería existir la posibilidad de solucionar adecuadamente esta cuestión, en aras de la eficiencia de los recursos.

4.2 La función del concepto de «autopistas del mar» no está del todo clara en relación con las conexiones de autopistas del mar entre puertos situados en corredores diferentes o puertos

con un estatuto diferente, por ejemplo entre un puerto de una red principal y otro de una red global o entre dos puertos de una red principal que pertenecen a corredores distintos – véase por ejemplo el artículo 25, apartado 2, letra c de la propuesta. El CESE lamenta esta falta de claridad, que podría dar lugar a problemas prácticos a la hora de enlazar proyectos de autopistas del mar.

4.3 En realidad, las disposiciones del artículo 38 de la propuesta se refieren al concepto de corredor verde, que introdujo la Comisión en su Plan de acción de 2007 para la logística del transporte de mercancías. El Comité lamenta que este concepto emblemático no se utilice en la propuesta como sello de calidad.

4.4 El CESE se muestra de acuerdo con los requisitos que deberá cumplir la infraestructura de transporte por carretera de la red principal (artículo 45 de la propuesta). Las infraestructuras complementarias, como áreas de descanso cada 50 km en las autopistas y zonas de estacionamiento seguras para los conductores del transporte comercial por carretera son fundamentales: este tipo de instalaciones, que permiten un reposo adecuado, son esenciales para la mejora tanto de las condiciones de trabajo de los conductores como la seguridad vial. Asimismo, son un elemento para combatir la delincuencia organizada.

4.5 El requisito de disponibilidad de combustibles alternativos limpios debería reforzarse, ya que será esencial para vincular las orientaciones RTE-T con la estrategia sobre combustibles alternativos para el transporte (incluidos la electricidad, los biocarburantes, los carburantes sintéticos, el metano, el gas licuado de petróleo) que la Comisión Europea está preparando a fin de posibilitar la circulación en toda la UE de vehículos limpios y energéticamente eficientes en la red principal. En este contexto, el CESE considera necesario desarrollar una infraestructura de reabastecimiento adecuada en combustibles alternativos para acelerar sustancialmente la implantación en el mercado europeo de vehículos limpios.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 que modifica la Decisión n° 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013), y el Reglamento (CE) n° 680/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía»

[COM(2011) 659 final — 2011/0301 (COD)]

(2012/C 143/27)

Ponente: **Armin DUTTINE**

El 17 de noviembre y el 12 de diciembre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 172, 173.3 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión n° 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007 a 2013) y el Reglamento (CE) n° 680/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía»

COM(2011) 659 final - 2011/0301 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478° Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 23 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 161 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen....

*El presente dictamen forma parte de un paquete de cinco dictámenes elaborados por el CESE sobre el **Mecanismo «Conectar Europa» (MCE)** y sus orientaciones, publicadas por la Comisión Europea en octubre de 2011. Dicho paquete incluye los dictámenes **TEN/468** sobre el **MCE** (ponente, Sr. HENCKS), **TEN/469** relativo a unas orientaciones para las redes europeas de **telecomunicaciones** (ponente, Sr. LONGO), **TEN/470** relativo a las orientaciones sobre las redes transeuropeas en el sector de la **energía** (ponente, Sr. BIERMANN), **TEN/471** sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de **Transportes** (ponente, Sr. BACK), y **TEN/472** sobre la iniciativa Europa 2020 de **Obligaciones** para los proyectos de infraestructura (ponente: Sr. DUTTINE).*

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente en principio la propuesta de la Comisión Europea relativa a la creación de un instrumento de riesgo compartido para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos correspondientes a la fase piloto prevista para los años 2012 y 2013. Señala, no obstante, los riesgos que presenta este instrumento. Antes de prorrogar este instrumento para el nuevo período presupuestario de la UE 2014-2020, debería continuarse e intensificarse de antemano la evaluación en el curso de un debate pormenorizado en el seno de la sociedad, y realizarse con especial cuidado. En él deberían analizarse, en particular, las enseñanzas extraídas de las experiencias con los proyectos de colaboraciones público-privadas (CPP).

1.2 Las oportunidades que ofrece el instrumento propuesto residen sobre todo en la movilización de recursos de inversión para proyectos de infraestructuras en los sectores del transporte, las telecomunicaciones y la energía, necesarios para potenciar el crecimiento, la innovación, la competitividad y la creación de puestos de trabajo. Gracias a la ejecución de los proyectos previstos, los ciudadanos podrán sentir de manera concreta la utilidad de la integración europea y con ello se reforzará la idea de Europa.

1.3 No obstante, el Comité también reconoce que existen riesgos, sobre todo resultantes de la posible asunción de pérdidas en los proyectos de inversión iniciados. Aunque la posible

asunción de riesgos para el presupuesto de la UE está claramente limitada en la propuesta legislativa de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) los asumirá mediante los acuerdos contractuales celebrados conjuntamente entre el BEI y los inversores para cada proyecto y una distribución de riesgos efectuada por el BEI entre el número total de proyectos, de modo que no represente una asunción de riesgos adicionales para el BEI. Para evitar en cualquier caso que la situación de riesgo acarree consecuencias negativas para la solvencia y la reputación del BEI y para la puesta en marcha y la ejecución de proyectos financiados de manera tradicional por el BEI, el Comité considera necesario que el BEI también aplique preventivamente sus criterios de evaluación respecto a los riesgos de los proyectos en el marco de la emisión de obligaciones para la financiación de proyectos. En particular, la asunción de riesgos por el BEI debería ser transparente⁽¹⁾ y, en cualquier caso, debería limitarse dicha asunción de riesgos. Estas medidas deberían tomarse en consideración sobre todo en lo que se refiere a la prolongación del instrumento para el nuevo período presupuestario de la UE 2014-2020, previa valoración de las experiencias de la fase piloto.

⁽¹⁾ Véase también Comisión Europea, Impact Assessment Board, DG ECFIN - Impact Assessment on a proposal for a regulation on the Europe 2020 Project Bond Initiative, apartado C 2 (versión provisional de 15 de septiembre de 2011) (Ref. Ares(2011)1012531 - 23.9.2011): En ella se exige una descripción más transparente de los riesgos para el BEI.

1.4 El CESE observa que la propuesta de la Comisión Europea apenas aborda las cuestiones relacionadas con el reembolso de los proyectos de infraestructuras de financiación privada. En particular, en el sector del transporte deberían debatirse sobre una base social más amplia las posibles consecuencias de la introducción de la financiación a través de los usuarios. El Comité señala asimismo que con el instrumento propuesto no deben contrarrestarse las decisiones políticas ni los acuerdos sociales para alcanzar objetivos económicos, ecológicos y sociales sostenibles. Para la puesta en marcha de proyectos CPP no deben establecerse incentivos falsos. El Comité recuerda por ello su posición consistente en que los criterios de endeudamiento para los proyectos CPP deben corresponderse con los criterios aplicados para proyectos clásicos de contratación pública.

1.5 El Comité considera que con el instrumento de riesgo compartido propuesto para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos solo puede movilizarse una parte de los recursos de inversión necesarios para proyectos de infraestructuras urgentes. Por este motivo, señala la necesidad de movilizar nuevas fuentes de ingresos para los presupuestos públicos destinados a la inversión pública. En este contexto se remite, en particular, a las propuestas relativas a la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras.

2. Introducción

2.1 El 19 de octubre de 2011, la Comisión Europea presentó varias propuestas legislativas y no legislativas para el desarrollo de las redes e infraestructuras transeuropeas en los sectores del transporte, la energía y las telecomunicaciones bajo la etiqueta común del Mecanismo «Conectar Europa», centrándose en el nuevo período presupuestario 2014-2020. Estas propuestas se refieren en particular a las orientaciones relativas a la concesión de las ayudas, a los proyectos subvencionables, al importe de los recursos de inversión necesarios y a los nuevos instrumentos de financiación en los sectores mencionados. El presente dictamen se refiere a los aspectos relativos a la financiación. Los restantes aspectos se abordan en otros dictámenes del CESE (2).

2.2 La propuesta legislativa que aquí se examina incluye los siguientes elementos: ampliación del ámbito de aplicación del programa marco para la competitividad y la innovación correspondiente al período presupuestario en curso (2007-2013) a las inversiones en infraestructuras de banda ancha y la creación de un instrumento de riesgo compartido para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos en los ámbitos de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la banda ancha, así como de las Redes Transeuropeas (RTE) en los sectores del Transporte (RTE-T) y las infraestructuras energéticas (RTE-E).

2.3 El instrumento propuesto se establece en el contexto de las dificultades derivadas de la crisis económica y financiera para la financiación de inversiones orientadas al largo plazo con la ayuda del capital privado. A este efecto también deben movilizarse de manera adicional recursos del mercado de capitales

para los proyectos de infraestructuras orientados al largo plazo. En el caso del instrumento propuesto se trata de un instrumento de riesgo compartido para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos. Dicho instrumento, con la ayuda de una contribución financiera con cargo al presupuesto de la UE, deberá permitir al Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de préstamos o garantías secundarios, atenuar el riesgo de crédito de los obligacionistas.

2.4 Las medidas legislativas corresponden a una fase piloto para los años 2012 y 2013. En este período deberá verificarse la repercusión del instrumento de riesgo compartido en la movilización de inversión privada.

2.5 El riesgo se comparte entre la UE y el BEI. Por ello se limita la contribución financiera con cargo al presupuesto de la UE a 230 millones de euros. Deberá disponerse como máximo de 200 millones de euros para los proyectos RTE-T en los años 2012 y 2013, y de un máximo de 10 millones de euros para los proyectos RTE-E, así como de un máximo de 20 millones de euros en 2013 para las inversiones en TIC e infraestructuras de banda ancha.

2.6 Se adopta el supuesto de que, contemplado en su conjunto en relación con todos los proyectos ejecutados con la ayuda de subvenciones con cargo al presupuesto de la UE, el BEI puede asegurar la primera pérdida (*First Loss*). El nivel exacto de la asunción de riesgos máxima por el BEI se establecerá mediante un acuerdo contractual para cada proyecto concreto. Teóricamente el riesgo máximo asumido por el BEI corresponde a la suma de los acuerdos suscritos menos la participación del presupuesto de la UE. En la propuesta legislativa de la Comisión, no obstante, no se prevé el establecimiento de un límite máximo nominal para los riesgos asumidos por el BEI en el conjunto de los proyectos, tal y como se hace para el presupuesto de la UE cuando se señala en la propuesta: «El riesgo residual inherente a todas las operaciones correrá a cargo del BEI». La definición de riesgo residual corresponde al BEI en el marco de su análisis de riesgos.

2.7 Con este instrumento, la Comisión Europea pretende movilizar nuevos recursos, sobre todo de inversores privados y quisiera lograr con ello un efecto multiplicador. Los inversores previstos son sobre todo aseguradoras, fondos de pensiones y fondos estatales, que buscan una posibilidad de inversiones financieras garantizadas y a largo plazo.

2.8 La movilización de recursos del presupuesto de la UE durante la fase piloto solo deberá realizarse mediante reasignaciones. Deberá utilizarse a este efecto sobre todo la financiación procedente del «Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte» (*Loan Guarantee instrument for TEN-transport projects*) (LGTT).

2.9 Mientras que en el marco del actual instrumento de riesgo compartido LGTT, el BEI asegura los riesgos de las entidades comerciales que facilitan créditos (bancos), la propuesta legislativa objeto de examen se refiere a la garantía de riesgos por el BEI para los inversores en obligaciones destinadas a la

(2) Dictamen del CESE sobre el «Mecanismo "Conectar Europa"», Dictamen del CESE sobre «Orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones», Dictamen del CESE sobre «Orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte» (Véase la página 130 del presente Diario Oficial).

financiación de proyectos. Se trata en ambos casos de asegurar los riesgos del endeudamiento de las empresas que ejecutan proyectos de infraestructuras, por lo que en la práctica pueden tenerse en cuenta como inversiones realizadas para la financiación de proyectos, y otras colaboraciones público-privadas (CPP). En estos casos por regla general los patrocinadores de los proyectos –tales como empresas de la construcción, fondos de infraestructuras, empresas gestoras y, en parte, empresas públicas– suelen hacerse cargo, además de la construcción, de la gestión, planificación y sobre todo de la financiación de los proyectos de inversión.

2.10 Aún ha de realizarse la selección de los proyectos subvencionados para la fase piloto. Deben subvencionarse entre tres y once proyectos de RTE-T, uno de RTE-E y entre uno y dos proyectos de TIC/banda ancha. De las experiencias de la fase piloto deberán extraerse conclusiones para el nuevo período presupuestario de la UE 2014-2020.

2.11 En la propuesta legislativa y en los documentos que la acompañan la Comisión Europea solo presenta de forma marginal algunos aspectos del reembolso. No obstante, de un documento del BEI sobre las experiencias del LGTT se desprende claramente que este instrumento de riesgo compartido se considera adecuado sobre todo para proyectos financiados por los usuarios⁽³⁾. Lo mismo cabe esperar para aquellos proyectos que se aspire a realizar con la propuesta legislativa objeto de examen.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge en principio favorablemente la propuesta de la Comisión Europea por la que se establece un instrumento de riesgo compartido para la emisión de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos durante la fase piloto prevista para los años 2012 y 2013. Señala a continuación las oportunidades que ofrece, pero también los riesgos que presenta, así como las propuestas y condiciones concretas para la continuidad del instrumento tras la fase piloto.

3.2 Las oportunidades radican en particular en la posibilidad de movilizar capital de inversión adicional, lo que puede contribuir a mejorar la eficacia del presupuesto de la UE. Ello puede aportar una contribución importante para generar crecimiento e innovación, mejorar la competitividad de la economía europea, alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y mantener los empleos existentes y crear otros nuevos. Gracias a la ejecución de los proyectos previstos, la integración europea se hará tangible para los ciudadanos y así saldrá reforzada la idea de Europa.

3.3 No obstante, el Comité reconoce que también existen riesgos. Señala en este contexto la relación consustancial que existe entre el nivel del efecto multiplicador y la asunción de riesgos por parte del sector público. Los riesgos se derivan, en particular, de la posibilidad de tener que absorber las pérdidas de los proyectos de inversión que ya están en marcha. Mientras que la posible asunción de riesgos para el presupuesto de la UE

se limita claramente en la propuesta legislativa de la Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) los asumirá mediante los acuerdos contractuales celebrados conjuntamente entre el BEI y los inversores para cada proyecto y una distribución de riesgos efectuada por el BEI entre el número total de proyectos, de modo que no represente una asunción de riesgos adicionales para el BEI. A fin de evitar en cualquier caso que la asunción de riesgos repercuta negativamente en la solvencia y la reputación del BEI y perjudique la puesta en marcha y la ejecución de proyectos que cuentan habitualmente con financiación del BEI, parece conveniente fijar unos límites a la utilización del instrumento de riesgo compartido, en función del nivel de asunción de riesgos por parte del BEI basándose en una representación transparente de los riesgos por él asumidos. La asunción de riesgos por parte del BEI debería ser sobre todo transparente⁽⁴⁾ y, si procede, debería limitarse dicha asunción de riesgos. A efectos de la continuidad del instrumento, esta medida debería tomarse en consideración en particular para el nuevo período presupuestario de la UE 2014-2020 previa valoración de las experiencias de la fase piloto.

3.4 La evaluación de la propuesta de la Comisión Europea dependerá de los distintos objetivos políticos que persiga el sector público como representante de los intereses de los ciudadanos y ciudadanas y de los intereses financieros de los compradores de obligaciones para la financiación de proyectos. Es posible que estos vayan en la misma dirección, pero también cabe la posibilidad de que vayan por sendas opuestas. El Comité recomienda que, antes de poner en marcha el nuevo instrumento, se continúe e intensifique, en especial para el ejercicio presupuestario 2014-2020, el debate en el seno de la sociedad sobre las oportunidades y los riesgos. En él deberían analizarse, en particular, las enseñanzas extraídas de las experiencias con la financiación de proyectos y colaboraciones público-privadas (CPP).

3.5 El CESE señala que para hacer realidad la financiación de proyectos es necesario reembolsar la deuda de los proyectos mediante los ingresos que generen. En este contexto es especialmente relevante el tema de la financiación por los usuarios. Aunque en el sector de la energía y las telecomunicaciones, debido a la liberalización y la privatización que se han operado en él, este método de financiación es actualmente algo habitual, en el ámbito del transporte, especialmente en el caso del transporte individual motorizado, solo lo aplican hasta ahora algunos Estados miembros, sobre todo en las autopistas. Previamente a la realización de los proyectos de transporte ideados, debería examinarse esta posible consecuencia en el marco de un debate social amplio.

3.6 El CESE propone que se sopesa la posibilidad de que el valor nominal de las obligaciones para la financiación de proyectos se estructure de tal manera que también los pequeños ahorradores e inversores puedan suscribir estos instrumentos, que no deberían quedar exclusivamente reservados a los inversores institucionales.

3.7 La emisión del instrumento de riesgo compartido no puede tener como único propósito lograr el máximo efecto multiplicador posible con objeto de movilizar capital de

⁽³⁾ Véase Banco Europeo de Inversiones: *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects – Mid-term Review (2011)*, Luxemburgo 14 de julio de 2011, p. 4.

⁽⁴⁾ Véase también Comisión Europea Impact Assessment Board, DG ECFIN, op. cit en la nota 1 a pie de página., punto C 2.

inversión suplementario procedente de fuentes privadas, sino que, aparte de eso, debe garantizarse que el instrumento propuesto no contrarresta las decisiones políticas y el consenso de la sociedad, que son precisos para alcanzar objetivos económicos, medioambientales y sociales sostenibles⁽⁵⁾. No sería de recibo que los proyectos de inversión puestos en marcha a través de obligaciones para la financiación de proyectos se basaran, por ejemplo, en una vulneración de las normas sociales, medioambientales y de calidad. En la ejecución de proyectos deberán tomarse en consideración la calidad de la construcción y el mantenimiento, su compatibilidad con el medio ambiente o el cumplimiento de los convenios colectivos y del principio de la aplicación de la legislación vigente en el lugar de trabajo, así como el apoyo a las pequeñas y medianas empresas, el fomento de la innovación, el cálculo de los costes basándose en el ciclo de vida, la inclusión de requisitos sociales y medioambientales en los procesos de fabricación⁽⁶⁾ y la garantía de la accesibilidad para las personas con discapacidad, siempre que puedan verificarse de manera objetiva y basándose en criterios no discriminatorios. Es necesario evitar que los usuarios tengan que abonar importes excesivos intolerables en concepto de tasas. Ello afecta especialmente a los ciudadanos que se ven obligados a utilizar con frecuencia, incluso diariamente, una infraestructura de transporte, sobre todo cuando no existen infraestructuras alternativas.

3.8 Al hilo de estos requisitos, el Comité pide que, antes de que se adopte la decisión política de aplicar el instrumento de riesgo compartido a las obligaciones para la financiación de proyectos para el nuevo periodo presupuestario 2014-2020, se continúe y se intensifique la evaluación oportuna –mediante una consulta de amplia base en el seno de la sociedad– de la fase piloto de la iniciativa de las obligaciones. Aquí también deberían mencionarse las experiencias con el LGTT. Para poder sacar conclusiones con la suficiente antelación es particularmente importante que haya una transparencia total sobre los proyectos financiados, la asignación de los recursos y los flujos de inversión generados, lo que exige un control permanente sobre los resultados y un seguimiento continuo. En la evaluación deberían participar los responsables políticos de nivel europeo, nacional, regional y local, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, los medios científicos, las partes interesadas en la protección del medio ambiente y la protección de los consumidores y las organizaciones sociales, así como el CESE y el CDR. El legislador europeo debería adoptar una decisión antes del nuevo periodo presupuestario. A juicio del Comité, que la evaluación no se realice hasta 2016 o 2017, tal como se desprende implícitamente de los documentos de la Comisión Europea, constituye un retraso inaceptable.

3.9 En el caso de la financiación de proyectos y de los proyectos de CPP, el reembolso de cuyas deudas se garantiza con fondos públicos, el sector público está sujeto a compromisos financieros de garantía de los proyectos de inversión equivalentes a los que asume en el caso de proyectos financiados

por las modalidades clásicas de la contratación pública. Para asegurar una transparencia suficiente en los presupuestos, evitar riesgos presupuestarios adicionales, así como para evitar crear incentivos indebidos para la puesta en marcha de proyectos de CPP y asegurarse de que las autoridades competentes pueden elegir libremente entre los proyectos de colaboración público-privada y proyectos de financiación clásica, el CESE reitera su petición de que los criterios de endeudamiento para los proyectos CPP se correspondan con los criterios que se aplican a los proyectos emprendidos en el régimen habitual de la contratación pública⁽⁷⁾.

3.10 Por regla general y a diferencia de lo que ocurre con determinados proyectos en el sector del transporte, muchos proyectos de infraestructuras relacionadas con la energía y las telecomunicaciones en la UE son financiados por el sector privado y se refinancian mediante sistemas de tarificación de la utilización, que están sujetos a reglamentación. Lo mismo puede decirse de todas las infraestructuras de red. En este orden de cosas, el Comité se pregunta qué tipo de proyectos suplementarios tiene previsto poner en marcha el legislador europeo en el marco del instrumento de financiación propuesto, cuya refinanciación esté claro que no pueda efectuarse en su totalidad por medio de sistemas de tarificación de la utilización reglamentados. A juicio del Comité, en el caso de cada uno de estos proyectos previstos en el sector de la energía y las telecomunicaciones, es necesario que la Unión explique en detalle las razones por las que estima que, pese a las escasas posibilidades de refinanciación que ofrecen, merece la pena apoyarlos desde la perspectiva del desarrollo de la UE. Es indispensable que el legislador europeo ejerza un control sobre este tipo de proyectos.

4. Observaciones particulares

4.1 El instrumento de riesgo compartido que se propone es una posible opción para resolver los problemas expuestos por la Comisión Europea sobre la falta de recursos públicos para las inversiones y la existencia de un capital que busca invertir, y que se halla sobre todo en manos de los inversores institucionales. Se plantean, sin embargo, muchos problemas técnicos que deben analizarse junto con las exigencias políticas mencionadas en el punto 3. El Comité propone que estos puntos se aclaren antes de poner en marcha el instrumento de riesgo compartido o, como muy tarde, para el momento de su establecimiento previsto en el nuevo período presupuestario de la UE 2014-2020.

4.2 De forma general, la posición del Comité es que el BEI y el presupuesto de la UE no deberían solo servir para proporcionar una garantía contra el riesgo, sino también participar de manera adecuada en los beneficios («justa distribución de los riesgos»). Esto debería garantizarse al BEI mediante la aplicación sistemática de la política del BEI en materia de riesgos y precios, así como de las nuevas medidas que aquí se proponen para limitar los riesgos.

⁽⁵⁾ Por ejemplo, el CER, en el marco de la consulta, ha manifestado su escepticismo sobre la aplicación del mecanismo de riesgo compartido en el sector ferroviario. Véase *Stakeholder Consultation on Europe 2020 Project Bond Initiative, Response of the European Railway and Infrastructure Companies (CER)*, 6 de mayo de 2011, disponible en http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/written_responses_en.htm.

⁽⁶⁾ Véase también el Dictamen del CESE 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», DO C 318 de 29.10.2011, p. 113.

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE «Inversiones públicas y privadas», DO C 51 de 17.2.2011, p. 59; véase también Cámara de los Comunes: *Treasury Committee, Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010-2012*, Londres 18 de julio de 2011, donde se hace referencia a que el hecho de que los proyectos CPP/PFI no aparezcan registrados como deuda pública constituye un falso incentivo que contradice el objetivo de lograr una mayor eficiencia y economía (rentabilidad). El Presidente de la Comisión de Presupuesto de la Cámara de los Comunes, Andrew Tyrie (Partido Conservador), se pronuncia claramente en favor de que se les apliquen las normas sobre endeudamiento (véase <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>).

4.3 El papel exacto de los participantes no está del todo claro. No se entiende, en particular, quién va a sustituir a las aseguradoras de bonos (monolíneas) como únicos acreedores de control, y de qué manera deberá hacerse. En este contexto, en especial, no está claro el papel que el BEI debe desempeñar en este sentido. La decisión sobre este asunto debe reservarse a los futuros acuerdos a que se llegue con los inversores y a un convenio entre la Comisión Europea y el BEI. El CESE exhorta al legislador europeo a que, a más tardar antes de seguir aplicando eventualmente el instrumento en el nuevo período presupuestario 2014-2020, y en el marco del procedimiento legislativo pendiente, clarifique los detalles técnicos del sistema de riesgo y el alcance de la función como acreedor de control por parte del BEI, a fin de infundir seguridad a los inversores y al sector público. Este instrumento de riesgo compartido no deberá en ningún caso poner en peligro la solvencia y reputación del BEI.

4.4 Las experiencias adquiridas con los proyectos del Instrumento de Garantía de Préstamos para Proyectos de la Red Transeuropea de Transporte deberán ser sistemáticamente evaluadas de acuerdo con los criterios mencionados en el punto 3, a fin de extraer conclusiones que permitan configurar adecuadamente el instrumento de riesgo compartido para obligaciones para la financiación de proyectos y ayudar a evitar sus efectos

negativos⁽⁸⁾. Con todo, en este orden de cosas, también deberían explicarse las distintas evaluaciones (*assessments*) de los proyectos de APP realizadas por los distintos agentes.

4.5 Teniendo en cuenta las experiencias positivas, pero también negativas en muchos casos y los riesgos derivados de los proyectos de la CPP en lo que respecta a la duración de la negociación de los contratos, la complejidad de las condiciones contractuales y de las relaciones entre las partes interesadas, y la incertidumbre sobre los efectos en la demanda, el CESE se pregunta si la mejor solución no sería dotar con los recursos necesarios a los presupuestos públicos para poner en marcha proyectos de inversión a través de licitaciones clásicas en el marco de la contratación pública⁽⁹⁾. En este sentido, el Comité acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión Europea para instaurar un impuesto sobre las transacciones financieras y recuerda, a este respecto, su apoyo a la introducción de una fuente de ingresos de estas características para los presupuestos públicos⁽¹⁰⁾.

4.6 En este orden de cosas, el Comité observa también que es probable que la emisión de obligaciones para la financiación de proyectos no sea suficiente para satisfacer las necesidades de inversión identificadas por la Comisión Europea para el Mecanismo «Conectar Europa». Por ello, propone que se movilicen otras fuentes de ingresos para las inversiones públicas.

Bruselas, 23 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁸⁾ Véase también a este respecto, Banco Europeo de Inversiones, op. cit.: no obstante, en esta obra no se lleva a cabo un examen en profundidad de numerosos criterios citados en el punto 3.

⁽⁹⁾ Este enfoque de una mejor y una segunda mejor solución también se encuentra en el Dictamen emitido por la Comunidad de Ferrocarriles Europeos (CER, *Community of European Railway and Infrastructure Companies*) en el marco de la consulta sobre la propuesta legislativa objeto de examen. Véase, op. cit. en la nota 5 a pie de página.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre el «Impuesto sobre las transacciones financieras», DO. C 44 de 11.2.2011, p. 81 y Dictamen del CESE sobre el tema «El Informe de Larosière», DO C 318 de 23.12.2009, p. 57.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los permisos de conducción que incluyan las funciones de la tarjeta de conductor»

[COM(2011) 710 final — 2011/0327 (COD)]

(2012/C 143/28)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 17 de noviembre de 2011, el Parlamento Europeo, y el 14 de diciembre de 2010, el Consejo, de conformidad con los artículos 91 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los permisos de conducción que incluyan las funciones de la tarjeta de conductor»

COM(2011) 710 final – 2011/0327(COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de febrero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 122 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A fin de garantizar la aplicación uniforme de la normativa, el Comité considera recomendable elegir la forma de un reglamento en lugar de una directiva, para evitar que cada Estado miembro haga su propia interpretación de las normas.

1.2 El Comité está de acuerdo con el objetivo último de la propuesta de la Comisión, a saber, integrar las funciones de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción, con el objeto de mejorar el cumplimiento de la normativa laboral en lo que respecta a los tiempos de conducción y los periodos de descanso; no obstante, para lograr una normativa clara, aplicable y eficaz es preciso resolver previamente una serie de problemas, que se señalan de manera no exhaustiva en el capítulo 4.

1.3 Si no se encuentra una solución a estos problemas, el Comité recomienda que se lleve a cabo un estudio sobre la compatibilidad de la legislación vigente en la materia y se modifique esta de modo que no se pierda ninguna de las funciones en las diferentes generaciones del tacógrafo digital. El Comité recomienda que en el estudio participen los interlocutores sociales, los fabricantes de tacógrafos y los organismos de control.

1.4 El Comité emite reservas en cuanto a la reducción de la carga administrativa, en torno a 100 millones de euros por año, que menciona la Comisión. Considera necesario que esta afirmación esté bien sustentada; a este respecto; la evaluación del impacto de la Comisión no ofrece suficiente fundamento.

1.5 Si finalmente se aprueba la integración de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción, el Comité recomienda concluir acuerdos adecuados no solo con los países firmantes del AETR (Acuerdo europeo sobre el trabajo de las tripulaciones de vehículos que efectúen transportes internacionales por carretera), sino también con los que no forman parte del Acuerdo, a fin de asegurar que la normativa se aplica y controla de modo uniforme y equitativo.

1.6 El Comité considera que la Comisión debe explicar claramente de qué forma cree que puede resolver los problemas vinculados a la integración de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción que se mencionan en el punto 4 recurriendo a un único microchip. Una de las soluciones –que, no obstante, es muy probable que no resuelva todos los problemas– podría ser la inserción de dos microchips separados en el permiso de conducción.

2. Introducción

2.1 El 11 de noviembre de 2011, la Comisión publicó su «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los permisos de conducción que incluyan las funciones de la tarjeta de conductor» (COM(2011) 710 final). El Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con los artículos 91 y 304 del TFUE, han solicitado el dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

2.2 El Comité se congratula de que se haya solicitado su dictamen, porque considera que el tema en cuestión es importante para mejorar la aplicación de la normativa laboral en el sector del transporte profesional de personas y mercancías por carretera.

2.3 La propuesta de la Comisión sigue a la propuesta de Reglamento por el que se modifican el Reglamento (CEE) nº 3821/85, relativo al aparato control en el sector de los transportes por carretera (el «Reglamento sobre el tacógrafo»), y el Reglamento (CE) nº 561/2006 sobre los tiempos de conducción y periodos de descanso de los conductores.

2.4 Con respecto a los reglamentos citados en el punto 2.3, el Comité aprobó en su pleno del 7 de diciembre de 2011 ⁽¹⁾ un dictamen en el que se pronunció sobre la propuesta objeto

⁽¹⁾ DO C 43 de 15.2.2012, pp. 79–81.

de examen: «El Comité valora positivamente que la Comisión prevea integrar las funciones de la tarjeta de conductor en las del permiso de conducción, con lo que se aumentará la seguridad y se reducirá la carga administrativa, en la medida en que sea posible en la práctica».

2.5 La propuesta de la Comisión prevé la integración de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción, lo que, según la Comisión, debería reducir las posibilidades de fraude y la carga administrativa a largo plazo, ya que supone la expedición y adquisición de un único documento, en lugar de dos. La Comisión considera que el ahorro previsto ascenderá a unos 100 millones de euros al año.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité es partidario de que se establezca una normativa uniforme a fin de evitar en lo posible los malentendidos acerca de su interpretación. La forma elegida por la Comisión, una propuesta de directiva –probablemente debido a que las normas relativas al permiso de conducción se presentan con la misma forma–, deja un margen de interpretación a los Estados miembros. El Comité se pregunta si no sería más oportuno presentar una propuesta de reglamento.

3.2 El Comité está de acuerdo con el objetivo que subyace a la propuesta de la Comisión, a saber, mejorar la aplicación de la normativa laboral en el transporte por carretera y reducir a la vez la carga administrativa y el fraude, pero considera que previamente es preciso resolver una serie de problemas que se señalan en el punto 4.

3.3 En cuanto a la reducción de la carga administrativa de 100 millones de euros anuales estimada por la Comisión a partir de su evaluación de impacto, el Comité considera que la integración de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción no garantiza *per se* este nivel de ahorro. La fusión de documentos no implica por definición una mayor eficiencia y menores costes.

3.4 El Comité se pregunta si la propuesta de la Comisión de introducir una tarjeta de conductor integrada en el permiso de conducción ofrece suficientes garantías a los conductores cuando circulen y puedan ser objeto de controles en un país que no forme parte del AETR. En caso de que se apruebe la nueva legislación, la prioridad debe ser concluir acuerdos claros, con respecto a la aplicación y el cumplimiento de la normativa, no solo con los países firmantes del AETR sino también con los que no forman parte del Acuerdo.

3.5 Si no se encuentra una solución clara a todos los problemas vinculados a la propuesta de la Comisión, y que se señalan en este capítulo y en el siguiente, el Comité recomienda que se lleve a cabo un estudio sobre la compatibilidad de la

legislación vigente en la materia y se modifique esta de modo que no se pierda ninguna de las funciones en las diferentes generaciones del tacógrafo digital. Es conveniente que en este estudio participen todos los interesados, es decir, los interlocutores sociales, los fabricantes de tacógrafos y los organismos de control.

4. Observaciones particulares

4.1 El Comité considera que la Comisión no explica con suficiente claridad de qué modo considera que puede resolver los problemas vinculados a la integración de la tarjeta de conductor en el permiso de conducción recurriendo a un único microchip.

4.1.1 Un ejemplo de estos problemas lo constituyen las infracciones de la normativa sobre los tiempos de conducción y los periodos de descanso, que podrían conllevar la retirada del permiso. En muchos casos, esta sanción sería desproporcionada.

4.1.2 Las especificaciones de un microchip diseñado para la tarjeta de conductor son diferentes de las de un permiso de conducción. ¿Implica esto que la legislación sobre el tacógrafo digital debe modificarse?

4.1.3 Las normas sobre la retirada de una tarjeta de conductor y de un permiso de conducción son diferentes. Estas normas fueron establecidas tanto en la legislación europea como en la nacional, por lo que será difícil armonizarlas.

4.1.4 En algunos países, el permiso de conducción se utiliza como tarjeta de identidad. Si el conductor lo utiliza para identificarse, deberá retirarlo del soporte. Sin embargo, se prohíbe retirar la tarjeta de conductor del aparato que registra los datos cuando está en funcionamiento durante la conducción u otras actividades.

4.1.5 Algunos Estados miembros disponen de un sistema que combina el certificado de cualificación profesional del conductor y el permiso de conducción. La integración con la tarjeta de conductor implicará una ampliación de la tarjeta combinada.

4.1.6 La integración de la tarjeta de conductor y del permiso de conducción puede tener repercusiones para el AETR. Es preciso examinarlas y resolverlas antes de que se adopte la propuesta de la Comisión.

4.1.7 De acuerdo con la propuesta de la Comisión, el microchip del permiso de conducción también deberá incluir las aplicaciones de la tarjeta de conductor. Sin embargo, las diferentes especificaciones de estos dos documentos plantean un problema. El Comité apoya la idea de que en el permiso de conducción se inserten no uno sino dos microchips.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la sociedad civil en las relaciones entre la Unión Europea y Chile»

(2012/C 143/29)

Ponente: **Filip HAMRO-DROTZ**

Coponente: **Francisco SILVA**

Mediante carta de 1 de agosto de 2011, el Parlamento Europeo solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre

«El papel de la sociedad civil en las relaciones entre la Unión Europea y Chile».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, organizó una visita de estudio a Chile en septiembre de 2011 y aprobó su dictamen el 24 de enero de 2012.

En su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1 El presente dictamen ha sido solicitado al CESE por el Parlamento Europeo, con la petición de analizar en el contexto de las relaciones entre la UE y Chile el papel de la sociedad civil chilena y la situación del artículo 10 del Acuerdo de Asociación (AA) entre la UE y Chile, firmado en 2002. Dicho artículo prevé la instauración de un Comité Consultivo Conjunto (CCC) de la sociedad civil CESE-Chile, que nunca ha llegado a constituirse a falta de una institución homóloga en ese país.

1.2 El CESE se felicita de las buenas relaciones políticas entre la UE y Chile, sin duda facilitadas por el AA. El CESE apoya una revisión del AA que permita incluir un capítulo de desarrollo sostenible, medidas de apoyo al reconocimiento efectivo y la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT y una reorientación de la cooperación a favor del refuerzo de la sociedad civil y de proyectos de interés común, como la innovación, el desarrollo sostenible, la protección de los consumidores y la formación.

1.3 El CESE pide a las partes en el AA y a las organizaciones internacionales competentes con sede en Chile que presten todo el apoyo institucional, político, operativo y económico necesario a las organizaciones chilenas de la sociedad civil para su refuerzo y capacitación, de modo que puedan convertirse en interlocutores válidos tanto en el diálogo social como en el diálogo civil a nivel nacional, y en contraparte de la sociedad civil europea a nivel bilateral.

1.4 El CESE reitera la fundamental importancia del diálogo social entre empresarios y sindicatos como base fundamental para un consenso económico y social imprescindible para un desarrollo con cohesión social y como punto de partida para el desarrollo de un diálogo civil más amplio entre las autoridades políticas y sus actores económicos y sociales. Todo ello deberá conducir a una mejor redistribución de la riqueza, con una política más abierta y un papel más importante de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil.

1.5 El CESE subraya la importancia de la creación de un Consejo Económico y Social (CES) u organismo equivalente en Chile, lo que reforzaría las posibilidades de consolidar el diálogo entre diferentes agentes de la sociedad civil y entre éstos y las autoridades competentes, al mismo tiempo que crearía las condiciones para poner en práctica lo antes posible el artículo 10 del Acuerdo de Asociación. El CESE está dispuesto a contribuir a estos esfuerzos sobre la base de su experiencia en actividades similares con otros países.

1.6 Tal como fue acordado con las organizaciones chilenas con ocasión de su misión exploratoria a Chile en septiembre 2011, el CESE organizará un seminario que reúna a los actores más representativos de la sociedad civil chilena, con el apoyo del gobierno chileno y de la UE, coincidiendo con su Séptimo Encuentro de la sociedad civil organizada UE-América Latina y Caribe (Santiago de Chile, 2012). Dicho seminario examinará el interés y los medios para crear una instancia consultiva de la sociedad civil chilena que pueda actuar de contraparte del CESE bajo los términos del artículo 10 del Acuerdo.

1.7 Se abordarían asimismo otros temas de interés común para los agentes de la sociedad civil, como las posibilidades de creación de capacidades, la necesidad de proseguir y mejorar el intercambio de información y la posibilidad de organizar en el futuro, de manera periódica, otras actividades conjuntas. Para esta cooperación se necesita el apoyo financiero de las partes firmantes del AA.

2. Situación política, económica y social en Chile

2.1 Situación política

2.1.1 Chile es uno de los países más estables y prósperos de Sudamérica, y un punto de referencia por su crecimiento económico sostenido, impulsado por el precio de las materias primas; el acceso al poder de partidos políticos representativos; un papel cada vez más importante a nivel internacional y una orientación comercial creciente hacia la cuenca del Pacífico.

2.1.2 Tras dos décadas del gobierno democrático de la coalición *Concertación*, de centro-izquierda, dirigida desde 2006 por Michelle Bachelet, el Presidente Sebastián Piñera tomó posesión de su cargo el 11 de marzo de 2010 por un mandato de cuatro años, tras su victoria electoral al frente de la *Coalición por el Cambio*, de centro-derecha.

2.1.3 En los últimos meses la situación política en Chile se ha visto afectada por importantes movimientos sociales de protesta, liderados por los estudiantes y secundados por los sindicatos. Otros elementos relevantes de la actualidad política son las desigualdades sociales o el respaldo prestado por el Gobierno al controvertido proyecto HidroAysén, por el que podrían construirse cinco embalses hidroeléctricos en la Patagonia chilena. Cabe señalar especialmente las manifestaciones y ocupaciones de establecimientos escolares para exigir una reforma educativa que dé acceso a una educación pública de calidad a todas las categorías sociales y en todas las regiones del país.

2.1.4 En opinión de la propia sociedad civil chilena, estas protestas son ejemplos de un malestar ciudadano que reclama una mejor redistribución de la riqueza, más participación social y mayor apertura política. Las organizaciones sociales son conscientes de la importancia del momento político en Chile que, de acuerdo con sus aspiraciones, debería desembocar en la modificación de una Constitución modulada por Pinochet, de un sistema electoral que dificulta la renovación política y del actual sistema socioeconómico, que fomenta el crecimiento, basado en la capacidad exportadora de un número reducido de materias primas, lo que contribuye a una deficiente distribución de la riqueza.

2.2 Situación económica

2.2.1 El nivel de renta de Chile es medio alto. El crecimiento de Chile alcanzó el 5,2 % en 2010.

2.2.2 Chile es, con diferencia, el mayor productor mundial de cobre, que representa un 60 % de las exportaciones chilenas. El sector bancario es muy fuerte y acumula fuertes ganancias gracias, entre otras cosas, a tasas de interés muy altas y a la gestión de los fondos de pensiones. Sin embargo, a pesar de la fuerza de este y otros sectores económicos, el alto nivel de crecimiento de Chile no ha frenado la atomización de otros sectores de su sistema productivo, como el alimentario o el pesquero. Las consecuencias de la crisis económica mundial afectaron a la economía chilena en 2008, pero en menor medida que a muchas otras economías del planeta, como sucede en la práctica totalidad de las economías latinoamericanas.

2.3 Situación social

2.3.1 Chile es uno de los países con grandes desigualdades en relación con su nivel de renta per cápita. Según datos publicados a mediados de 2010, entre 2006 y 2009 la pobreza habría aumentado en Chile hasta el 15,1 %, y la pobreza extrema hasta el 3,7 %, frente al 13,7 % y el 3,2 % respectivamente en 2006.

2.3.2 En 2010, el desempleo aumentó hasta el 9,6 %, en gran medida debido a las repercusiones de la crisis mundial que afectó a Chile en los dos años anteriores. Los afectados

son principalmente los jóvenes y las mujeres. Muchos de los empleos creados recientemente pertenecen al sector de los servicios, y existe un elevado porcentaje de trabajo informal.

2.3.3 Chile ocupa el puesto 45 sobre 169 en el índice de desarrollo humano del PNUD para 2010, lo que lo sitúa a la cabeza de los países latinoamericanos. El país ha mejorado sus estándares en materia de vivienda, educación y salud. Sin embargo, las desigualdades de renta han aumentado. El 5 % de los hogares más ricos tienen un ingreso per cápita 830 veces superior al 5 % de los hogares más pobres. El 75 % de los trabajadores gana unos mil dólares, frente a un PIB per cápita de 16 000 USD; es decir, que el mercado de trabajo no desempeña un papel en la redistribución del ingreso. Los planes de pensión son poco frecuentes. Los niños, jóvenes, mujeres e indígenas ⁽¹⁾ son los grupos de población más afectados por la pobreza y la exclusión social. Los datos muestran una correlación entre pobreza y tasa de escolarización, pobreza y desempleo, pobreza y desempleo femenino ⁽²⁾. La desigualdad entre hombres y mujeres es significativa, y coloca a Chile en el puesto nº 75 de 109 países en términos de desigualdad entre sexos. En general, la legislación laboral es débil –existen restricciones a la negociación colectiva y al derecho de huelga–, el porcentaje de los trabajadores cubiertos por un convenio colectivo no supera el 6 % y no hay disposiciones legales a nivel nacional que promuevan la negociación colectiva. Además, la carga tributaria es baja y con una estructura regresiva.

2.3.4 En la actualidad, el debate sobre el modelo educativo está siendo nuclear en la situación chilena. No solo porque muchas familias están fuertemente endeudadas por los costes educativos de sus hijos, sino porque las demandas de que la educación se conciba como un derecho que el Estado debe garantizar para abrir oportunidades a todos se han colocado en el centro del debate nacional y han movilizad a toda la sociedad chilena. Un problema fundamental es que la educación se administra a nivel municipal. El gobierno ha entablado negociaciones con los agentes al frente de las actuales protestas sobre la reforma del sistema educativo.

2.4 Chile en el contexto internacional actual

2.4.1 Desde la vuelta a la democracia en 1990, Chile se ha mostrado activo en las relaciones multilaterales, desempeñando un papel constructivo en las Naciones Unidas y sus agencias y participando en las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU y la UE. Chile es sede regional de importantes organismos internacionales: OIT, Consumers International, NU, CEPAL.

2.4.2 A nivel internacional, Chile es un miembro activo y constructivo del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. En 2009 Chile ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Un buen número de puestos internacionales importantes está ocupado por chilenos, como los de director ejecutivo de ONU

(1) Aproximadamente un 4,6 % de la población, en su mayoría mapuches.

(2) Cifras de la OCDE y de la Encuesta de caracterización socioeconómica nacional 2009 – www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl.

Mujeres, director general de la OIT y secretario general de la OEA ⁽³⁾. En enero de 2010, Chile se convirtió en el primer país de América del Sur miembro de la OCDE.

2.4.3 Chile es miembro del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) y miembro asociado del Mercosur y la Comunidad Andina. Ocupa actualmente la presidencia del Grupo de Río y el Grupo América Latina y Caribe, así como la copresidencia, junto con Venezuela, de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

2.4.4 La política comercial del Chile se ha centrado tradicionalmente en la firma del mayor número posible de acuerdos de libre comercio. Desde el punto de vista energético, Chile depende de las importaciones para cubrir las tres cuartas partes de sus necesidades energéticas: carece de energía nuclear y compra gas licuado a países del Pacífico y del Mar del Norte. Sus recursos energéticos fósiles son limitados y la política energética chilena se basa en el carbón, con las consiguientes repercusiones en el medio ambiente. En términos estratégicos la proyección a largo plazo de la política energética chilena debería reforzarse y diversificarse.

2.4.5 En comparación con la mayoría de otros países de América Latina, Chile tiene hoy en día una infraestructura desarrollada, incluidas las nuevas tecnologías.

3. Las relaciones UE-Chile

3.1 La relación entre la UE y Chile, que se basa en el Acuerdo de Asociación de 2002, es, por lo general, excelente, e incluye un amplio abanico de contactos y coordinación en los ámbitos político, comercial y de la cooperación. En la actualidad, los diálogos sectoriales entre la UE y Chile cubren los temas siguientes: política regional, preparación ante las catástrofes, futuro de la cooperación bilateral, política de empleo y derechos humanos.

3.2 La UE es uno de los principales socios comerciales de Chile, y la principal fuente de inversión extranjera directa. El Acuerdo de Libre Comercio UE-Chile, que ha impulsado un aumento importante del flujo comercial bilateral en la última década, cubre el comercio de mercancías y servicios, las inversiones, la contratación pública y la competencia. La UE es el principal destino de las exportaciones chilenas y el balance es favorable a Chile, que cuenta con un superávit de 45 000 millones de euros. Sin embargo, el AA no cumple las expectativas suscitadas en términos de empleo, cooperación o desarrollo sostenible.

3.3 El mercado europeo absorbe volúmenes significativos de exportaciones de productos de los sectores agroalimentario, vinos y tabaco, industria maderera o cobre, entre otros. Europa es una fuente esencial de productos intermedios y bienes de inversión para la economía chilena. El Acuerdo prevé que ambas

partes avancen en la liberalización del comercio de los productos agrícolas y los servicios.

3.4 En el período 2007-2013 la UE destinará un total de 41 millones de euros a la cooperación con Chile. La revisión intermedia, que finalizó en 2010, confirmó la pertinencia de mantener los principales sectores prioritarios, a saber la cohesión social, la innovación y la competitividad, la educación superior y el medio ambiente. Sin embargo, la cooperación al desarrollo con Chile debería, dado su buen nivel económico, orientarse hacia otros objetivos. El propio Chile reclama esfuerzos para establecer una relación estratégica basada en la asociación, más orientada hacia temas de interés común. También la UE examina la posibilidad de introducir elementos más orientados hacia valores compartidos en la revisión del Acuerdo de 2012.

3.5 La valoración de la sociedad civil chilena de los resultados del AA no es excesivamente positiva. Sindicatos, PYME, ONG y organizaciones del tercer sector, como las de consumidores, ven el AA casi como un acuerdo de libre comercio y lamentan no haberse visto beneficiados por el Acuerdo, ni siquiera en el ámbito de los proyectos de cooperación, donde denuncian intervenciones directas del Gobierno sin previa consulta a las organizaciones supuestamente beneficiarias. Las organizaciones reclaman una mayor atención a proyectos de fortalecimiento de la sociedad civil a largo plazo, de lucha contra la desigualdad, de cohesión social y de consumo, de promoción de movimientos asociativos dentro de un mismo sector de actividad (12 000 sindicatos de empresa, 39 000 empresarios solo en el sector de los transportes). Sería asimismo deseable que los fondos europeos se destinaran, además de a las ONG, también a organizaciones del tercer sector, como consumidores y pequeña empresa. Además del 10, hay otros artículos del Acuerdo de Asociación que tratan de la cooperación, como los artículos 41 y 48, a cuyo contenido los agentes de la sociedad civil pueden contribuir de manera constructiva.

3.6 Sobre la base del artículo 11, la UE ha consultado a la sociedad civil chilena sobre la aplicación del Acuerdo, por ejemplo con ocasión del primer Foro Social en 2006 y el segundo Foro Social en septiembre de 2011. Los agentes chilenos han mostrado gran interés por un mayor intercambio de información con los agentes europeos, así como por la puesta en práctica del artículo 10 del Acuerdo. La Comisión Europea y el SEAE parecen apostar de manera decidida por proseguir las consultas y dar prioridad al papel de la sociedad civil.

4. La sociedad civil en Chile: situación actual y perspectivas para la cooperación

4.1 El diagnóstico de las organizaciones chilenas de la sociedad civil sobre diálogo y participación es poco halagüeño. En su opinión, falta voluntad política en Chile para crear un órgano consultivo de la sociedad civil, en parte por motivos político-ideológicos y en parte por temor a que se convierta en una tercera cámara legislativa competidora de las existentes. Aunque parecen existir diferentes grados y tipos de contactos con los agentes de la sociedad civil durante la preparación de nuevos actos legislativos, están, por lo que puede verse, muy poco estructurados. En general, faltan mecanismos de participación ciudadana a nivel nacional que permitan la canalización del conflicto social y eviten estallidos sociales como los actuales.

⁽³⁾ Michelle Bachelet, Juan Somavía y José Miguel Insulza respectivamente.

A nivel regional y local cabe señalar la falta de representatividad de las autoridades regionales y municipales, que son nombrados directamente por el gobierno central.

4.2 Chile cuenta con tres grandes centrales sindicales. La mayoría es la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), de la que se desgajaron en su momento la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y la Unión Nacional de Trabajadores (UNT). Disensiones internas impiden un diálogo concertado entre sí y entre todas ellas y los empresarios. Sin embargo todas coinciden en las graves carencias en temas de diálogo social en Chile, en apoyar la creación de mecanismos efectivos de diálogo social y de un CES en Chile y en la necesidad de dotarse de un mecanismo de diálogo con la sociedad civil europea dentro del AA.

4.3 La sindicación en Chile es del 12-13 %, con tasas muy elevadas en minería, banca y comercio, y un número altísimo de organizaciones sindicales (unos 12 000 sindicatos), en su mayoría a nivel de empresa. El diálogo social en Chile está, pues, atomizado. Los sindicatos carecen de capacidad de negociación, sobre todo en el ámbito sectorial, y la desunión de las centrales sindicales impide la necesaria coordinación previa al diálogo. Los dos diálogos CUT-CPC lanzados por la OIT no han creado la confianza suficiente para convertirlos en un proceso sostenido.

4.4 La principal federación empresarial chilena es la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), que engloba a todos los grandes sectores económicos chilenos. La CPC colabora con los sindicatos en diálogos puntuales, y con la OIT en una instancia tripartita sobre trabajo decente. Sin embargo nunca han abordado con los sindicatos la posible creación de un CES ni un diálogo estructurado sobre las relaciones laborales. La pequeña y mediana empresa chilena está representada por la organización Conupia.

4.5 La pequeña industria chilena está subdesarrollada y poco organizada, es poco competitiva y precaria, proveedora de bajos salarios y está excluida del sector de la exportación. Sin embargo, el sector acapara el 80 % del empleo entre sector formal e informal. Frente a ellos, se da en Chile una gran concentración de unos pocos actores económicos de gran calado e incidencia ciudadana, como la banca, poco regulados.

4.6 Las principales organizaciones de consumidores son Conadecus y Odecu, pero su papel e influencia en la sociedad son muy limitados. Ambas organizaciones reclaman mayor participación en los proyectos de cooperación de la UE en el marco del AA.

5. Conclusiones

5.1 El CESE estima que, si bien el AA no plantea problemas mayores en su aplicación, el Acuerdo debe ser actualizado, entre otras cosas, para introducir un capítulo sobre desarrollo sostenible en el capítulo comercial del Acuerdo, en línea con acuerdos comerciales más recientes. La participación de la sociedad

civil es un elemento esencial en el seguimiento de unas relaciones basadas en el respeto de los derechos económicos, sociales, laborales, medioambientales y de los consumidores. El capítulo de cooperación debería, por su parte, facilitar el fortalecimiento y la participación de los actores socioeconómicos y reorientar sus objetivos desde una cooperación al desarrollo clásica a otros de mayor interés mutuo, como la educación, la innovación o el desarrollo del tejido productivo. El CESE estima necesario implicar a las organizaciones chilenas de la sociedad civil en los procesos de evaluación del AA.

5.2 El CESE se declara dispuesto a colaborar con la UE en los diálogos sectoriales con Chile en cuestiones de interés como la educación, la responsabilidad social de las empresas, el desarrollo sostenible, el diálogo social, el empleo, la protección y la información de los consumidores o la cohesión social.

5.3 El CESE expresa su satisfacción por que las autoridades chilenas, tanto gubernamentales como parlamentarias, hayan reconocido su incumplimiento del artículo 10 del Acuerdo, y expresado públicamente su intención de remediarlo. Asimismo, ha tomado nota de los recientes proyectos del Gobierno chileno de crear sistemáticamente mecanismos de información y consulta a la sociedad civil en todos los ámbitos de gobierno. El CESE se felicita por esa voluntad pero expresa, con la debida prudencia, algunas reticencias hacia unas propuestas que parecen apuntar más a una proliferación de mecanismos ad hoc y dispersos, orientados hacia temáticas o sectores, que a la creación de una instancia consultiva integral y única que, en todo caso, complete las instancias parciales.

5.4 El CESE entiende que la sociedad civil chilena necesita un enorme esfuerzo de apoyo político y de trabajo interno orientado al refuerzo y capacitación de las organizaciones relevantes, y a su reconocimiento como interlocutores constructivos tanto en un marco de consulta institucional general (diálogo civil) como de relaciones laborales (diálogo social).

5.5 El CESE apoya la creación de un órgano institucional chileno para la participación de la sociedad civil que refleje el pluralismo de la sociedad civil chilena. Al igual que el CESE, debería basarse en los principios de representatividad, independencia y legitimidad de las organizaciones presentes en él. La experiencia del CESE indica que para llegar a la creación de una institución de estas características es fundamental un esfuerzo de consenso entre los distintos sectores de la sociedad civil implicados. El CESE está dispuesto y puede contribuir a estos esfuerzos sobre la base de su experiencia en actividades similares con otros países. Ejemplos positivos en este sentido en América Latina son la colaboración con instancias consultivas de la sociedad civil como el CDES de Brasil, el CC-SICA de Centroamérica o el FCES de Mercosur.

5.6 En opinión del CESE, la existencia de desigualdades sociales y los movimientos de protesta que se registran actualmente en Chile son un motivo más para crear importantes canales para el diálogo y la participación consultiva de la sociedad civil en las decisiones y las políticas públicas.

5.7 Un órgano consultivo facilitaría también el desarrollo de las relaciones entre las organizaciones de la sociedad civil europeas y de Chile, y constituiría un paso positivo para reforzar las relaciones entre la UE y este país, gracias a la creación lo antes posible del CCC previsto en el artículo 10 del AA.

5.8 El CCC UE-Chile debería contribuir al desarrollo, el seguimiento y la aplicación del AA. Tendría la función de emitir dictámenes sobre las consultas del Comité de Asociación o el Consejo de Asociación, en todas las materias cubiertas por el

Acuerdo. Asimismo podría elaborar dictámenes o formular recomendaciones por propia iniciativa, sobre las cuestiones que afecten al Acuerdo. El CCC mantendría a tal efecto una reunión anual con el Comité Conjunto UE-Chile.

5.9 El CESE agradece el interés y el apoyo de la Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile en la puesta en marcha del artículo 10 del Acuerdo de Asociación. El CPM y el futuro CCC deberían mantener una relación fluida y regular con el fin de intercambiar puntos de vista sobre el seguimiento del Acuerdo.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004 en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica y en lo referente a la farmacovigilancia»

[COM(2011) 632 final — 2008/0255 (COD)]

(2012/C 143/30)

El 28 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 726/2004 en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica y en lo referente a la farmacovigilancia»

COM(2011) 632 final – 2008/0255 (COD).

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su dictamen CESE 1025/2009, aprobado el 10 de junio de 2009 (*), el Comité, en su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), decidió por 119 votos a favor y 6 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

(*) DO C 306 de 16.12.2009, p. 33.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica y en lo referente a la farmacovigilancia»

[COM(2011) 633 final — 2008/0256 (COD)]

(2012/C 143/31)

El 28 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica y en lo referente a la farmacovigilancia»

COM(2011) 633 final – 2008/0256 (COD).

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su dictamen CESE 1022/2009, aprobado el 10 de junio de 2009 ⁽¹⁾, el Comité, en su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), decidió por 135 votos a favor, y 7 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ DO C 306 de 16.12.2009, p.18.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimoctava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)»

[COM(2012) 15 final — 2012/0003 (COD)]

(2012/C 143/32)

El 1 de febrero de 2012 el Consejo, y el 2 de febrero de 2012 el Parlamento Europeo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 153 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimoctava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)»

COM(2012) 15 final – 2012/0003 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 478º Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), decidió por 138 votos a favor, 4 en contra y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

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 que modifica el Reglamento (CE) nº 1217/2009 del Consejo por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Comunidad Europea

[COM(2011) 855 final — 2011/0416 COD]

(2012/C 143/33)

El 13 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo y el 2 de febrero de 2012, el Consejo, de conformidad con los artículos 43.2 y 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 que modifica el Reglamento (CE) nº 1217/2009 del Consejo por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Comunidad Europea»

COM(2011) 855 final – 2011/0416 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 478 Pleno de los días 22 y 23 de febrero de 2012 (sesión del 22 de febrero de 2012), decidió por 130 votos a favor y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 22 de febrero de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2012/C 143/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los mercados de instrumentos financieros y por el que se modifica el Reglamento (EMIR) relativo a los derivados OTC, las entidades de contrapartida central y los registros de operaciones» [COM(2011) 652 <i>final</i> — 2011/0296 (COD)]	74
2012/C 143/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2004/109/CE, sobre la armonización de los requisitos de transparencia relativos a la información sobre los emisores cuyos valores se admiten a negociación en un mercado regulado, y la Directiva 2007/14/CE de la Comisión» [COM(2011) 683 <i>final</i> — 2011/0307 (COD)]	78
2012/C 143/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006» [COM(2011) 607 <i>final</i> — 2011/0268 (COD)]	82
2012/C 143/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales» [COM(2011) 609 <i>final</i> — 2011/0270 (COD)]	88
2012/C 143/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros» [COM(2011) 813 <i>final</i> — 2011/0390 (CNS)]	94
2012/C 143/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Salud para el Crecimiento, tercer programa plurianual de acción de la UE en el ámbito de la salud para el período 2014-2020» [COM(2011) 709 <i>final</i> — 2011/0339 (COD)]	102
2012/C 143/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de petróleo y de gas mar adentro» [COM(2011) 688 <i>final</i> — 2011/0309 (COD)]	107
2012/C 143/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para el registro de los transportistas de materiales radiactivos» [COM(2011) 518 <i>final</i>]	110
2012/C 143/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen las normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes» [COM(2011) 593 <i>final</i> — 2011/0254]	113
2012/C 143/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Mecanismo “Conectar Europa”» [COM(2011) 665 <i>final</i> — 2011/0302 (COD)]	116
2012/C 143/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE» [COM(2011) 657 <i>final</i> — 2011/0299 (COD)]	120



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2012/C 143/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones sobre la infraestructura energética transeuropea y por el que se deroga la Decisión nº 1364/2006/CE» [COM(2011) 658 <i>final</i> — 2011/0300 (COD)] 125	125
2012/C 143/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte» [COM(2011) 650 <i>final</i> — 2011/0294 (COD)] 130	130
2012/C 143/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Decisión nº 1639/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establece un programa marco para la innovación y la competitividad (2007-2013), y el Reglamento (CE) nº 680/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se determinan las normas generales para la concesión de ayudas financieras comunitarias en el ámbito de las redes transeuropeas de transporte y energía» [COM(2011) 659 <i>final</i> — 2011/0301 (COD)] 134	134
2012/C 143/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/126/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a los permisos de conducción que incluyan las funciones de la tarjeta de conductor» [COM(2011) 710 <i>final</i> — 2011/0327 (COD)] 139	139
2012/C 143/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El papel de la sociedad civil en las relaciones entre la Unión Europea y Chile» 141	141
2012/C 143/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 726/2004 en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica y en lo referente a la farmacovigilancia» [COM(2011) 632 <i>final</i> — 2008/0255 (COD)] 146	146
2012/C 143/31	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica y en lo referente a la farmacovigilancia» [COM(2011) 633 <i>final</i> — 2008/0256 (COD)] 147	147
2012/C 143/32	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos) (decimotava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)» [COM(2012) 15 <i>final</i> — 2012/0003 (COD)] 148	148
2012/C 143/33	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1217/2009 del Consejo por el que se crea una red de información contable agrícola sobre las rentas y la economía de las explotaciones agrícolas en la Comunidad Europea [COM(2011) 855 <i>final</i> — 2011/0416 COD] 149	149



Precio de suscripción 2012 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 310 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	840 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

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>



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES