ISSN 1977-0928

Diario Oficial de la Unión Europea

C 181

Edición en lengua española

55° año

21 de junio de 2012

Comunicaciones e informaciones

Número de información | Sumario | Página

I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

479ª sesión plenaria de los días 28 y 29 de marzo de 2012

2012/C 181/01 Resolución del Comité Económico y Social Europeo contra la discriminación por motivos de raza u origen étnico 1

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

479ª sesión plenaria de los días 28 y 29 de marzo de 2012

2012/C 181/02 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Jóvenes con discapacidad: empleo, integración y participación en la sociedad» (Dictamen exploratorio) 2

2012/C 181/03 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Problemas específicos de las islas» (Dictamen de iniciativa) 7

ES

Precio: 8,50 EUR

(continúa al dorso)

2012/C 181/04 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (Dictamen de iniciativa) 14

2012/C 181/05 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Kosovo» 21

2012/C 181/06 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea» (Dictamen exploratorio) 28

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

479ª sesión plenaria de los días 28 y 29 de marzo de 2012

2012/C 181/07 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 Europa Creativa» *[COM(2011) 785 final — 2011/0370 (COD)]* 35

2012/C 181/08 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — La doble imposición en el mercado único» *[COM(2011) 712 final]* 40

2012/C 181/09 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea» *[COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)]* y la «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea» *[COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)]* 45

2012/C 181/10 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el futuro del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea» *[COM(2011) 613 final]* 52

2012/C 181/11 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE» *[COM(2011) 594 final]* 55

2012/C 181/12 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso de mercado)» *[COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD)]* y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las sanciones penales aplicables a las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado» *[COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD)]* 64

ES

(continúa en la página 206)

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

479ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE MARZO DE 2012

Resolución del Comité Económico y Social Europeo contra la discriminación por motivos de raza u origen étnico

(2012/C 181/01)

En su Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 148 votos a favor y 3 abstenciones la presente resolución.

«El 8 de febrero de 2012, el Partido por la Libertad neerlandés (Partij voor de Vrijheid, PVV), puso en marcha un sitio web en el que invitaba a los ciudadanos a formular quejas contra personas procedentes de Europa Central y Oriental que trabajaran en los Países Bajos.

En una Resolución de 15 de marzo de 2012, el Parlamento Europeo condenó firmemente este sitio de denuncias. En su calidad de representante de la sociedad civil organizada, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) denuncia esta acción y su carácter xenófobo y racista. El CESE pide a la población neerlandesa y a su gobierno que actúen sin ambages contra esta iniciativa que no puede permitirse por más tiempo.

El CESE y sus miembros recuerdan con firmeza:

— que los Tratados de la Unión Europea y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se basan en el principio de la no discriminación y que el mensaje transmitido por este sitio web lo infringe al discriminar a ciudadanos europeos en función de su nacionalidad.

— que condenan todas las actividades contrarias a los valores fundamentales europeos como la libertad, la igualdad y el respeto de los derechos humanos.

— que apoyan la petición del Parlamento Europeo de que la Comisión y el Consejo hagan todo cuanto esté en sus manos para detener la difusión de actitudes xenófobas en la UE.»

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

479ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE MARZO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Jóvenes con discapacidad: empleo, integración y participación en la sociedad» (Dictamen exploratorio)

(2012/C 181/02)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Mediante escrito de 9 de diciembre de 2011, la Sra. Hækkerup, Ministra de Integración y Asuntos Sociales de Dinamarca, solicitó al Comité Económico y Social Europeo, en nombre de la Presidencia danesa y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«*Jóvenes discapacitados: empleo, integración y participación en la sociedad*».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 148 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE:

1.1.1 Recomienda que se aplique la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad (CNUDPD) para que toda persona con discapacidad –incluidos los jóvenes, ya sean hombres o mujeres– pueda ejercitar plenamente sus derechos fundamentales.

1.1.2 Solicita a los Estados miembros que se esfuercen por animar a las personas con discapacidad a participar plenamente en la sociedad y en la economía, con arreglo a los Programas Nacionales de Reforma (PNR) enmarcados en la Estrategia Europa 2020, mediante la instauración de medidas antidiscriminatorias eficaces.

1.1.3 Solicita que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 24 de la CNUDPD, se facilite a las personas con discapacidad una educación accesible e incluyente. El Comité está convencido de que los jóvenes con discapacidad han de poder acceder a los niveles de enseñanza primaria, secundaria y superior en igualdad de condiciones que los demás. Insiste en la importancia de la educación informal y en la necesidad de que se reconozca.

1.1.4 Insta a que se difunda adecuadamente la información sobre las universidades y las oportunidades educativas en formatos alternativos como el Braille, el audio, versiones en vídeo de fácil lectura o de voz a texto («*palantype*»). Las bibliotecas deberían disponer de libros tanto en versión Braille como audio en sus colecciones.

1.1.5 Considera que las artes, el deporte y las actividades de ocio desempeñan un papel determinante en el desarrollo de las capacidades y la integración de los jóvenes con discapacidad, razón por la cual han de ser enteramente accesibles.

1.1.6 Pide a los Estados miembros y a las demás instituciones europeas que fomenten las mejores prácticas y las acciones positivas con vistas a la integración de las personas con discapacidad en materia de formación y empleo. Aquellas han de incluir inversiones en emprendimiento social y pymes así como la concesión de incentivos económicos a los empresarios que contraten a jóvenes con discapacidad.

1.1.7 Recomienda a los Estados miembros, a la Comisión Europea y al Parlamento Europeo que luchen contra la discriminación de los jóvenes con discapacidad.

1.1.8 Aboga por una mayor accesibilidad y la introducción de ajustes razonables para que los jóvenes con discapacidad puedan encontrar empleo.

1.1.9 Está convencido de que los interlocutores sociales desempeñan un papel esencial en cuanto al fomento del empleo de los jóvenes con discapacidad a la hora de incluir la accesibilidad y los ajustes razonables en sus negociaciones.

1.1.10 Recomienda utilizar los Fondos Estructurales para fomentar la integración de los jóvenes con discapacidad. El Comité solicita que se aplique adecuadamente la normativa en vigor y que la futura reglamentación se ajuste a la CNUDPD e incluya la accesibilidad en el artículo 7 como principio horizontal junto con la no discriminación y la integración.

1.1.11 Pide a los Estados miembros que apliquen la Directiva relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación ([1]). Insta, además, a que se interprete la Directiva a la luz de la CNUDPD.

1.1.12 Recomienda que la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo ayuden a las organizaciones representativas de los jóvenes con discapacidad y las consulten en el marco de los procesos políticos que les atañen.

1.1.13 Recuerda que la crisis económica y las medidas de austeridad no deben poner en entredicho los derechos de los jóvenes con discapacidad y pide a los Estados miembros que adopten medidas positivas para proteger a dichos ciudadanos.

1.1.14 Recomienda fomentar el derecho de los jóvenes con discapacidad a vivir emancipadamente; pide a los Estados miembros y a la Comisión Europea que utilicen los Fondos Estructurales para fomentar alternativas al ingreso en instituciones y potenciar los servicios de asistencia locales.

1.1.15 Acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión Europea por elaborar un acta de accesibilidad europea; recomienda que dicha legislación sea contundente y vele por la plena accesibilidad a los bienes, a los servicios y al entorno construido en la UE.

1.1.16 Aboga por establecer un sistema europeo de normalización incluyente y se congratula por la adopción del mandato de normalización europeo 473 como medida positiva para fomentar la accesibilidad.

([1]) DO L 303 de 2.12.2000, pp. 16-22.

1.1.17 Acoge con satisfacción la Directiva deservicios de comunicación audiovisual ([2]) y solicita que se vele por su adecuada aplicación ([3]).

1.1.18 Solicita que se aplique efectivamente el Reglamento sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar en la Unión Europea ([4]). El Comité insta a los Estados Miembros a aplicar el Reglamento y a adoptar medidas adicionales que garanticen la libertad de circulación de los jóvenes discapacitados ([5]).

1.1.19 Acoge con satisfacción el compromiso contraído por la Comisión Europea mediante la Agenda Digital para garantizar que los sitios web del sector público y los que presten servicios básicos al ciudadano sean plenamente accesibles antes de 2015.

1.1.20 Está convencido de que es esencial tener en cuenta las necesidades de los jóvenes discapacitados en todos los programas y políticas de la UE orientados hacia los jóvenes. Solicita, además, que se emprendan medidas positivas de sensibilización sobre sus necesidades.

2. **Introducción**

2.1 El CESE:

2.1.1 Señala que los jóvenes discapacitados sufren diversas formas de discriminación por razones de género, raza, color de piel, origen étnico o social, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, edad, orientación sexual o cualquier otro motivo.

2.1.2 Pide a los Estados miembros que prosigan con las negociaciones sobre la Directiva contra la discriminación ([6]), para garantizar en la UE una protección jurídica contra cualquier tipo de discriminación.

2.1.3 Toma nota de que el riesgo de sufrir violencia que corren los jóvenes con discapacidad es entre dos y cinco veces mayor que en el caso de los demás jóvenes.

2.1.4 Lamenta que los jóvenes con discapacidad tengan que afrontar prejuicios y actitudes negativas de la sociedad que obstaculizan su participación, autodeterminación e integración.

2.1.5 Afirma que las mujeres jóvenes con discapacidad, las personas que requieren un apoyo reforzado y las personas con discapacidad psicosocial sufren múltiples formas de discriminación.

([2]) DO L 95, 15.4.2010, p. 1–24; DO L 303, 2.12.2000, p. 16–22.
([3]) De acuerdo con esta Directiva, deberá facilitarse la accesibilidad a los contenidos visuales de los medios de comunicación en línea.
([4]) DO L 55 de 28.2.2011, pp. 1-12.
([5]) Por ejemplo, debería ser obligatoria la accesibilidad de los autobuses en las zonas rurales.
([6]) Propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual (COM/2008/0426 final).

2.1.6 Exhorta al reconocimiento de los derechos políticos de los jóvenes con discapacidad y a que se les brinde la oportunidad de ejercerlos en igualdad de condiciones que los demás; considera, además, que los procedimientos, las instalaciones y el material para las votaciones han de ser accesibles.

2.1.7 Propone tener presentes las políticas sobre jóvenes con discapacidad en todas las partidas presupuestarias relevantes del marco financiero plurianual con vistas a garantizar recursos suficientes para fomentar la accesibilidad y la integración.

2.1.8 Propone que se compruebe la eficacia de los instrumentos políticos que atañen a los jóvenes con discapacidad y sugiere que se financien proyectos, estudios e investigaciones de la UE en dicho ámbito.

2.1.9 Se remite a las recomendaciones recogidas en sus dictámenes anteriores sobre, entre otras cuestiones, el empleo y la accesibilidad, la Estrategia europea en materia de discapacidad y las consecuencias del cambio demográfico.

3. **Empleo y formación**

La formación

3.1 El CESE:

3.1.1 Reconoce la importancia de la enseñanza general incluyente y sugiere que se enseñe el lenguaje de signos en las escuelas primarias, que se introduzcan sistemas de reconocimiento vocal («palantype») y dispositivos tecnológicos inductivos, que se contraten profesores cualificados que conozcan el Braille y se adopte cualquier otro método adecuado para los alumnos con discapacidad, por ejemplo, instrumentos y estrategias de comunicación aumentativa y alternativa.

3.1.2 Acoge con satisfacción la iniciativa emblemática «Juventud en movimiento» y el programa «La juventud en acción» adoptados por la Comisión en el marco de la Estrategia Europa 2020 y solicita a los Estados miembros que velen por que los jóvenes discapacitados puedan aprovecharlos al máximo.

3.1.3 Se congratula de que se acuda a Erasmus para todos los programas de la UE en materia de educación, formación, juventud y deporte; recomienda aprovechar Erasmus para impulsar el desarrollo personal y las perspectivas laborales de los jóvenes con discapacidad.

3.1.4 Pide que se adopten medidas eficaces para luchar contra el abandono escolar precoz, dado que las personas con discapacidad tienen la mitad de posibilidades de alcanzar la enseñanza superior que las demás personas. El Comité aspira a que las universidades se hagan más incluyentes y emprendan acciones positivas como la concesión de becas para estudiantes con discapacidad y el establecimiento de sistemas de cuotas.

3.1.5 Solicita medidas eficaces para facilitar la transición entre la fase de formación y el mercado laboral por parte de los jóvenes con discapacidad.

3.1.6 Acoge con satisfacción la Resolución del Parlamento Europeo sobre la movilidad de las personas con discapacidad ([7]) y su insistencia en la educación incluyente.

3.1.7 Reconoce la importancia de la educación informal ([8]) para los jóvenes con discapacidad y aboga por la instauración de un marco de calidad europeo para los periodos de prácticas que incluya criterios de accesibilidad.

3.1.8 Reconoce que los jóvenes con discapacidad tienen derecho a acogerse a los programas europeos de intercambio y a aprovechar las oportunidades de enseñanza y aprendizaje en el extranjero; a tal efecto, han de poder acogerse a los instrumentos disponibles a escala de la UE con vistas al reconocimiento de sus habilidades y cualificaciones.

3.1.9 Pide que se facilite el acceso al contenido educativo, a las TIC y al entorno construido como requisito previo para ejercer el derecho a la educación. La Comisión Europea y los Estados miembros han de fomentar que las escuelas, las universidades y los servicios de asesoramiento a los jóvenes incorporen la accesibilidad a sus iniciativas.

3.1.10 Insta a que se difunda adecuadamente la información sobre las universidades y las oportunidades educativas en formatos alternativos como el Braille, el audio, el vídeo, la versión de fácil lectura o de voz a texto («*palantype*»). Las bibliotecas deberían ofrecer libros tanto en versión Braille como audio.

3.1.11 Se plantea aprovechar la financiación europea, incluida la procedente del Fondo Social Europeo (FSE), y del programa *Lifelong Learning*, para disponer de consultores que apoyen tanto a los alumnos con discapacidad como a los profesores.

El empleo

3.2 El CESE:

3.2.1 Toma nota de que las personas con discapacidad tienen una probabilidad de estar en situación de desempleos entre dos y tres veces mayor que las demás personas.

3.2.2 Recomienda recurrir a los Fondos Estructurales para proporcionar un apoyo financiero adecuado a la Estrategia Europea sobre Discapacidad (EED). Sugiere, en particular, que se use de manera más eficaz el Fondo Social Europeo (FSE) para promover el empleo de los jóvenes con discapacidad, y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para alcanzar un alto nivel de accesibilidad en Europa.

3.2.3 Insta a los Estados miembros a fomentar el empleo de los jóvenes con discapacidad otorgando ayudas económicas a los empresarios e invirtiendo en pymes, empresas sociales y autoempleo.

([7]) 2010/2272 (INI).
([8]) Por educación informal se entiende aquella que no se dispensa en un centro de educación o aprendizaje y que normalmente no conduce a obtener una certificación.

3.2.4 Sugiere que se autoricen ajustes razonables, horarios laborales flexibles, regímenes de teletrabajo así como el acceso a las TIC y que se fomente el empleo de los jóvenes con discapacidad. Señala, además, que negarse a efectuar ajustes razonables es un acto discriminatorio ([9]).

3.2.5 Recomienda que la Comisión Europea vele por la accesibilidad para los jóvenes trabajadores en plantilla o en prácticas que sufran discapacidades fomentando y desarrollando al mismo tiempo oportunidades transfronterizas, ya sean laborales o de formación, y eliminando además los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores en la UE.

3.2.6 Considera que los interlocutores sociales deberían desempeñar un papel destacado en cuanto al fomento y a la protección del empleo de los jóvenes con discapacidad, mediante la inclusión de estas cuestiones en las negociaciones colectivas.

3.2.7 Pide a los Estados miembros que inviertan en los jóvenes trabajadores con discapacidad para ayudarles a superar los efectos de la crisis económica, ya que afrontan mayores dificultades para acceder y permanecer al empleo.

4. **Participación e integración**

4.1 El CESE:

4.1.1 Reitera que los jóvenes con discapacidad –máxime si es de tipo intelectual— tienen derecho a ser reconocidos legalmente como personas en todos los ámbitos.

4.1.2 Aboga por impulsar la sensibilización sobre la situación de las personas con discapacidad recabando información coherente en el sentido del artículo 31 de la CNUDPD e insiste en la obligación de los medios de comunicación de luchar contra los estereotipos.

4.1.3 Recomienda que los Estados miembros reconozcan la capacidad jurídica de los hombres y mujeres jóvenes con discapacidad en igualdad de condiciones que los demás y en todas las facetas de su vida.

4.1.4 Insiste en la necesidad de velar por que los jóvenes con discapacidad puedan ejercer plenamente su libertad de circulación y confía en que se presenten propuestas específicas para eliminar los obstáculos a la transferencia de las prestaciones por discapacidad.

4.1.5 Solicita a los Estados miembros que se esfuercen por animar a las personas con discapacidad a participar plenamente en la sociedad y en la economía,en el contexto de los Programas Nacionales de Reforma (PNR) enmarcados en la Estrategia Europa 2020, mediante la instauración de medidas contra la discriminación.

4.1.6 Aboga por la creación de un Comité Europeo de la Discapacidad ([10]) que contribuya a las políticas y a la legislación de la UE mediante abordando la integración y la accesibilidad de los jóvenes con discapacidad.

4.1.7 Insiste en el papel clave que desempeña el deporte en cuanto al fomento de la participación de los jóvenes con discapacidad y solicita apoyo económico y político para las iniciativas positivas, como, por ejemplo, los juegos paralímpicos.

4.1.8 Sugiere que se realice una revisión *inter pares* entre el Comité de Protección Social, el Comité de Empleo y el Comité de Política Económica para poner en común las mejores prácticas en materia de igualdad de los jóvenes con discapacidad con arreglo al Método Abierto de Coordinación, la estrategia europea en materia de empleo y las políticas económicas que integran los Programas Nacionales de Reforma (PNR).

4.1.9 Confía en que se conceda apoyo económico y político a las organizaciones que representan a los jóvenes con discapacidad para fomentar su participación y luchar contra los prejuicios mediante la sensibilización.

4.1.10 Solicita que se dispensen cursos de formación a los funcionarios, docentes, empresarios y prestadores de servicios a fin de que se haga respetar la legislación sobre accesibilidad e igualdad al nivel europeo y nacional.

4.1.11 Recomienda fomentar el derecho de los jóvenes con discapacidad a vivir emancipadamente y acudir a los Fondos Estructurales para apoyar alternativas al ingreso en instituciones y potenciar los servicios de asistencia locales.

5. **Accesibilidad**

5.1 El CESE:

5.1.1 Pide al Parlamento Europeo y al Consejo que incluyan la accesibilidad como principio horizontal en el artículo 7 de la propuesta de Reglamento general sobre los Fondos Estructurales 2014-2020.

5.1.2 Acoge con satisfacción los pasos dados por la Comisión Europea para elaborar un acta de accesibilidad europea; insiste en la urgencia de disponer de una legislación vinculante y contundente que asegure a las personas con discapacidad el acceso a los bienes, a los servicios y al entorno construido. El Comité aboga por establecer, tanto a nivel europeo como nacional, unos mecanismos adaptados y eficaces de ejecución y seguimiento.

5.1.3 Insta a que se aplique realmente el Reglamento sobre los derechos de los viajeros de autobús y autocar ([11]); insta a los Estados Miembros a aplicar el Reglamento y a adoptar medidas contundentes que garanticen la libertad de circulación de los jóvenes con discapacidad.

([9]) Como figura en el Dictamen anterior del CESE sobre la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020* (DO C 376, 22.12.2011, pp. 81–86).

([10]) Como figura en el Dictamen anterior del CESE sobre la *Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-2020* (DO C 376, 22.12.2011, pp. 81–86).

([11]) DO L 55 de 28.2.2011, pp. 1-12.

5.1.4 Pide que se elabore un plan concreto para que todas las instituciones de la UE sean accesibles en lo que se refiere a infraestructuras, procedimientos de contratación, reuniones, sitios web e información.

5.1.5 Acoge con satisfacción el compromiso contraído por la Comisión Europea mediante la Agenda Digital para garantizar que los sitios web del sector público y los que presten servicios básicos al ciudadano sean plenamente accesibles antes de 2015.

5.1.6 Toma nota de la Revisión del marco regulador europeo de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas. Está convencido de que los productos y servicios de comunicaciones electrónicas son esenciales para asegurarse de que las nuevas generaciones, caracterizadas por la movilidad, puedan seguir estando informadas y comunicarse.

5.1.7 Reconoce la importancia de acceder a la sociedad de la información así como a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), incluido el acceso a los contenidos, como uno de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad.

5.1.8 Reconoce el valor añadido de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual)» ([12]) y solicita que se vele por la transposición y aplicación de esta Directiva, en particular, las medidas relativas a las personas con discapacidad.

5.1.9 Acoge con satisfacción la Propuesta de Reglamento de la Comisión sobre la normalización europea ([13]) así como la Comunicación sobre la visión estratégica de las normas europeas ([14]).

5.1.10 Aboga por establecer un sistema europeo de normalización incluyente y se congratula de que se haya adoptado el mandato de normalización europeo 473 como medida positiva para fomentar la accesibilidad.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([12]) DO L 95 de 15.4.2010, pp. 1-24.
([13]) COM(2011) 315 final.
([14]) COM(2011) 311 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Problemas específicos de las islas» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 181/03)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

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

«*Problemas específicos de las islas*».

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 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 129 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Las regiones insulares presentan características y particularidades comunes que se manifiestan de modo permanente y las distinguen netamente de los territorios continentales. En el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), los territorios insulares han obtenido un reconocimiento como fuente de desventajas concretas que necesitan una atención especial. No obstante, el CESE considera que es necesario continuar trabajando para conseguir adoptar una estrategia adecuada que aborde las necesidades específicas de estas regiones insulares.

1.2 El CESE considera que la definición del concepto de isla que emplea la UE es inadecuada, por lo que debería revisarse y actualizarse, teniendo en cuenta las nuevas realidades de una UE ampliada que incluye a Estados miembros insulares. En dictámenes anteriores ([1]) el CESE recomendó modificar dicha definición, recomendación que se reitera una vez más.

1.3 Los fenómenos migratorios o los problemas relacionados con el envejecimiento o el despoblamiento son cuestiones que afectan especialmente a las islas. Estas situaciones pueden ocasionar la pérdida del patrimonio cultural, la fragilización de los ecosistemas e implicaciones económicas serias (empleo, jóvenes, etc.).

1.4 Algunas islas tienen que hacer frente a la emigración de sus poblaciones a otras regiones más prósperas, otras islas acogen a inmigrantes que contribuyen al desarrollo económico local, pero otras, debido a su posición geográfica, reciben a inmigrantes que superan su capacidad de acogida.

1.5 El CESE considera que es absolutamente necesario mejorar la accesibilidad a las islas y la conectividad entre las mismas. Puesto que la accesibilidad es un asunto vital para aumentar el atractivo de las áreas insulares, se tendrían que disminuir los costes del transporte de mercancías y personas mediante la aplicación del principio de continuidad territorial y la mejora del Reglamento europeo nº 3577/92.

1.6 La agricultura, ganadería y pesca, que constituyen una parte importante de la economía local y son la fuente de abastecimiento de la mayoría de la industria agroalimentaria, son frágiles, debido a la lejanía, el pequeño tamaño de las explotaciones y al escaso grado de diversificación de las producciones, así como a las condiciones climatológicas.

1.7 Esto conlleva una industria agroalimentaria insular débil y que difícilmente puede competir con los productos procedentes del continente o de países terceros, lo que a su vez redunda en un mayor debilitamiento del sector primario.

1.8 El CESE recomienda que la PAC considere a las islas como zonas desfavorecidas, de forma similar a las zonas de montaña, destacando la insularidad de forma específica en la financiación.

1.9 Son muchas las islas europeas que han encontrado en la actividad turística un factor esencial para la supervivencia de su población local, de su identidad, de sus tradiciones y valores culturales y de su paisaje. Esta actividad ha generado un crecimiento económico, un aumento de la ocupación y una diversificación importante de la base económica, mediante los servicios vinculados al turismo. No obstante, la economía de las islas se ha vuelto demasiado dependiente de la actividad turística, por lo que sería necesario una diversificación hacia actividades complementarias del turismo, que favorezcan el desarrollo económico insular ante situaciones de crisis como la actual, que afectan considerablemente al turismo.

([1]) «*Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas*», DO C 27 de 30.2.2009, p. 123, e «*Innovación en el turismo: definición de una estrategia para un desarrollo sostenible en los territorios insulares*», DO C 44 del 11.2.2011, p. 75.

1.10 El CESE se une al Parlamento Europeo en su petición para que se desarrollen estrategias específicas similares para las islas, regiones de montaña y otras zonas vulnerables dentro de la iniciativa de la Comisión de desarrollo de una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible, recogida en su resolución de 27 de septiembre de 2011 ([2]).

1.11 El CESE considera que existen dificultades en las islas a la hora de participar en los programas de I+D+i de la UE, debido al pequeño tamaño del mercado interno y la capacidad limitada de las estructuras disponibles para la investigación y el desarrollo. El CESE asimismo considera de gran importancia que la UE continúe ayudando a las islas para el desarrollo de las TIC, apoye la creación de estructuras para la investigación y el desarrollo y favorezca la participación de las pymes insulares en los programas de I+D+i, si es necesario incluso a través de la contribución de los Fondos Estructurales.

1.12 La política energética europea, en relación con las regiones insulares, debería otorgar prioridad a la seguridad de abastecimiento de las islas; la financiación del desarrollo y la realización de proyectos para la producción de energía utilizando nuevas tecnologías y fuentes de energía renovables; y la promoción de un uso eficiente de la energía, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y la naturaleza.

1.13 La escasez de agua, la desalinización del agua de mar, así como otras posibilidades técnicas para la recogida y el abastecimiento de agua deberían incluirse por la UE en el marco de la política regional, teniendo en cuenta la especificidad de las regiones insulares.

1.14 El CESE considera de especial importancia que se desarrollen programas de formación permanente específicos para el personal insular que trabaja en los diferentes sectores, con especial relevancia en el sector turístico, que representa una de las actividades de mayor peso económico en las regiones insulares. Estos programas deberían financiarse con cargo al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión, con el compromiso de los Estados miembros, las instituciones y los agentes socioeconómicos.

1.15 La educación, formación profesional y el aprendizaje permanente desempeñan un papel vital en la estrategia económica y social de la Unión Europea en el Proceso de Lisboa y la Estrategia Europa 2020. El CESE solicita que se tengan en cuenta las particularidades de las regiones insulares para asegurar que la educación y las oportunidades de aprendizaje permanente, en todas las regiones y para todos los habitantes, sean tenidas en cuenta en el marco de las estrategias nacionales.

1.16 El CESE anima a que se pongan en marcha las medidas contempladas en el Comunicado de Brujas sobre la coordinación de la formación profesional en Europa, adoptado por los ministros de Educación de todos los Estados miembros y los interlocutores sociales de ámbito europeo.

1.17 El CESE solicita de la Comisión Europea la creación de un grupo interservicios específico para islas, o en su caso, su inclusión en otros grupos interservicios ya existentes.

1.18 Se solicita que la Comisión vele para que las regiones insulares se beneficien de disposiciones específicas dentro del nuevo marco financiero plurianual 2014-2020 y que estas regiones sean contempladas en programas específicos de desarrollo regional, más ajustados a sus peculiaridades. Se debería considerar la posibilidad de aumentar los niveles de cofinanciación por parte de la UE en los ámbitos de interés prioritario para el desarrollo de las islas.

1.19 Teniendo en cuenta que la Estrategia Europa 2020 marcará las futuras acciones de la UE, el CESE considera necesario examinar el impacto de esta estrategia sobre las regiones insulares y cómo ésta ayuda a mitigar las desventajas inherentes a la insularidad.

Dada la estacionalidad de la actividad turística en las islas, el CESE solicita a la Comisión y al Parlamento Europeo que impulsen el proyecto CALYPSO sobre turismo social, tal y como ya manifestó en su dictamen sobre «Innovación en el turismo: definición de una estrategia para un desarrollo sostenible en los territorios insulares» ([3]), contando con los interlocutores sociales, dada la incidencia que dicho programa puede tener en el sector turístico y su efecto multiplicador en otros sectores de actividad.

2. **Introducción**

2.1 *Las regiones insulares*

2.1.1 Según la definición de Eurostat, una isla es cualquier territorio que cumple los cinco criterios siguientes:

— tener una superficie mínima de un kilómetro cuadrado;

— estar ubicada a más de un kilómetro de distancia del continente;

— tener una población residente permanente de, al menos, 50 personas;

— no tener un vínculo físico permanente con el continente;

— no tener en su interior la capital de un Estado miembro de la UE.

2.1.2 Al definir el concepto de isla se debe hacer referencia a la Declaración 33 del TFUE que establece que «la Conferencia Intergubernamental considera que la expresión "regiones insulares" a que se hace referencia en el artículo 174 puede designar asimismo Estados insulares en su totalidad, siempre que se reúnan las condiciones necesarias».

([2]) Véase el dictamen del CESE sobre la «*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Europa, primer destino turístico del mundo: Un nuevo marco político para el turismo europeo*», *DO C 376 del 22.12.2011, p. 44 y la* Resolución del Parlamento Europeo sobre Europa, «*Primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo*» (2010/2206 (INI)).

([3]) DO C 44 de 11.2.2011, p. 75.

2.1.3 Tal como ya estableció el CESE en un dictamen anterior ([4]), esta definición no tiene en cuenta las nuevas realidades de una Unión Europea ampliada que incluye a Estados miembros insulares.

2.1.4 De acuerdo con esta definición, 14 ([5]) de los 27 países miembros de la UE cuentan con islas dentro de su territorio. Su importancia debe valorarse por el elevado número de habitantes que residen en las diferentes islas de la UE, que asciende a 21 millones de personas. Esto representa, aproximadamente, el 4 % del conjunto de la población de la UE-27.

2.1.5 Las regiones insulares presentan características y particularidades comunes que se manifiestan de modo permanente y las distinguen netamente de los territorios continentales.

2.1.6 Todas las islas de la UE presentan elementos diferenciales que las distinguen de las demás; no obstante, los factores comunes que existen en los territorios insulares de la UE son más intensos que las diferencias particulares de cada uno de ellos y, sobre todo, de una gran importancia en aspectos como el transporte, el medioambiente, el turismo o el acceso a los servicios públicos esenciales.

2.1.7 El TFUE, en su artículo 174, incluye un nuevo párrafo según el cual se prestará «especial atención (…) a las regiones que padecen desventajas naturales o demográficas graves y permanentes, como, por ejemplo, las regiones más septentrionales con una escasa densidad de población y las regiones insulares, transfronterizas y de montaña».

2.1.8 A través de este artículo, los territorios insulares han obtenido, en su generalidad, un reconocimiento como fuente de desventajas concretas que necesitan una atención especial.

3. **Situación demográfica en las regiones insulares**

3.1 Los fenómenos migratorios o los problemas relacionados con el envejecimiento o el despoblamiento son cuestiones que afectan especialmente a las islas.

3.2 Algunas islas o zonas de territorios insulares se enfrentan actualmente a graves amenazas de despoblamiento debido a la partida de la población activa, fundamentalmente la más joven, al envejecimiento de la población residente o a las duras condiciones climatológicas. Esta situación puede ocasionar la pérdida del patrimonio cultural y la fragilización de los ecosistemas.

3.3 Otras islas, por su situación geográfica en las fronteras externas de la Unión, afrontan flujos de población inversos, y se encuentran expuestas a una inmigración irregular procedente de países terceros, que resulta con mucha frecuencia desproporcionada ante su capacidad de acogida.

3.3.1 En algunas islas se están produciendo situaciones de extrema emergencia humanitaria que deben ser atendidas desde la solidaridad de la Unión Europea, incluyendo la necesidad de seguir compartiendo las cargas operativas generadas, combinando recursos nacionales y europeos.

3.3.2 El CESE ha propuesto en otros dictámenes que, en el marco de una política común de asilo, se modifique el Reglamento de Dublín para facilitar la movilidad dentro de la UE de los solicitantes de asilo.

3.4 Por otra parte, hay islas que registran una fuerte implantación de residentes extranjeros con fuerte poder adquisitivo, que contribuyen al desarrollo económico y social local, pero que en situaciones en que el mercado de la vivienda está saturado, puede ocasionar su encarecimiento dificultando su acceso a la población local con menores recursos económicos.

4. **Accesibilidad e insularidad**

4.1 Algunas de las limitaciones de los territorios insulares son las derivadas de la discontinuidad espacial y la lejanía. Estas desventajas se reflejan en unos costes de transporte, de distribución y de producción más altos; mayores dosis de incertidumbre en los suministros y la necesidad de contar con mayores stocks y capacidad de almacenamiento.

4.2 Prueba de ello es la completa dependencia del transporte marítimo y aéreo. De esta manera, las regiones insulares se encuentran en una situación menos favorable que el resto de los territorios para aprovechar las ventajas del mercado único europeo como espacio homogéneo de relaciones económicas competitivas, en particular en lo que se refiere al redimensionamiento de las empresas para posibilitar la innovación y la obtención de economías de escala y externas.

4.3 En este sentido es importante recordar que en la iniciativa comunitaria del Cielo Único Europeo podrían analizarse mecanismos de gestión del tránsito aéreo con un enfoque específico dirigido a asegurar en todo momento la accesibilidad de las regiones insulares.

4.4 No podemos olvidar la situación creada con la evolución de la nube de ceniza del volcán islandés Eyjafjallajökull, que afectó a amplias zonas del espacio aéreo europeo durante los meses de abril y mayo de 2010, ocasionando el cierre de numerosos aeropuertos del centro y norte de Europa e incluso del sur de Europa.

4.5 El problema más preocupante no fue tanto la interrupción de la llegada de turistas sino la imposibilidad de que los que ya estaban en las islas volvieran a sus países de origen y la incertidumbre sobre la duración del problema.

([4]) «*Una mejor integración en el mercado interior como factor clave para la cohesión y el crecimiento en las islas*», DO C 27 de 3.2.2009, p. 123, punto 2.2.

([5]) España, Irlanda, Francia, Dinamarca, Italia, Finlandia, Suecia, Reino Unido, Grecia, Países Bajos, Malta, Chipre, Estonia y Portugal.

4.6 Este caso particular refleja la especial vulnerabilidad de las regiones insulares en estas circunstancias, ya que, a pesar de afectar a casi toda Europa, el cierre del espacio único europeo tuvo una mayor repercusión (negativa) en las regiones insulares afectadas.

4.6.1 Otro tema que debe tenerse en cuenta es la imposición del impuesto sobre el CO_2 en el transporte aéreo, que la Comisión tiene previsto que entre en vigor a partir del 2012. Si finalmente este impuesto entrara en vigor, la Comisión debería encontrar una fórmula específica para las regiones insulares, ya que éstas dependen mucho más del transporte aéreo. Esto afectaría aún más a las desventajas inherentes a las mismas.

4.7 La accesibilidad es un asunto vital para aumentar el atractivo de las áreas insulares. Las redes transeuropeas de transporte (TEN-T) deben englobar una política multimodal real que debe ser aplicada también a las islas. La creación de corredores marítimos y aéreos entre el continente europeo y las islas mediante la financiación de infraestructuras fijas y móviles puede contribuir en esa dirección.

5. **Agricultura y pesca**

5.1 La agricultura, la ganadería y la pesca en las islas constituyen una parte importante de la economía local, en particular en términos de empleo, y también un importante apoyo a las industrias agroalimentarias locales, que representan la parte más importante de la producción industrial de las islas.

5.2 Sin embargo la producción agrícola y pesquera de las islas se caracteriza por una gran fragilidad debida, principalmente, a las dificultades que derivan de la lejanía, el pequeño tamaño de sus explotaciones, el escaso grado de diversificación de sus producciones, la dependencia de los mercados locales, su fragmentación y las condiciones climatológicas. Todo ello repercute en la industria agroalimentaria insular, que depende de sus propios productos. La debilidad de las producciones agrícolas y ganaderas conlleva que la industria agroalimentaria insular también sea débil.

5.2.1 Todos estos factores contribuyen a reducir considerablemente su competitividad frente a las producciones continentales y las procedentes de terceros países.

5.3 Además, la agricultura local presenta una fuerte dependencia del exterior, tanto en el suministro de materias primas e insumos como en la comercialización de los productos, en un contexto geográfico muy alejado de las fuentes de suministro y de los mercados.

5.4 Por lo tanto, los productores agrícolas de las islas compiten en condiciones de desigualdad con los productores de otros territorios. Los productores locales deben recibir el apoyo necesario para que la agricultura en las regiones insulares esté en pie de igualdad, a través, por ejemplo, de instrumentos específicos de la PAC para las islas y que se fomenten más las producciones locales y obtengan un mayor reconocimiento.

5.5 En relación a la adopción de medidas especialmente destinadas a compensar las desventajas de la insularidad en este ámbito, nada puede equipararse a un programa legislativo específico. Tal es el caso del sector primario, especialmente importante en las islas. El Fondo Europeo para la Pesca no prevé intervenciones especiales salvo en beneficio de las RUP y de las islas menores del Egeo.

5.6 Lo mismo ocurre con los regímenes de ayuda directa en el marco de la Política Agrícola Común (PAC). Las reformas más recientes de los regímenes de ayuda directa de la PAC, del desarrollo rural y del FEADER no han tenido en cuenta el hecho de la insularidad.

6. **Mercado interior y turismo**

6.1 El reducido tamaño de los territorios insulares, en comparación con los continentales, condiciona significativamente la producción y la estructura de los mercados. La mayor parte del tejido productivo localizado en estos territorios está formado por pequeñas empresas y microempresas con un grado de vulnerabilidad más elevado que el de las grandes compañías.

6.2 El turismo ha sido y sigue siendo un recurso básico de la economía de muchos territorios insulares. A pesar de las múltiples diferencias existentes entre ellas son muchas las islas europeas que han encontrado en esta actividad un factor esencial para la supervivencia de su población local, de su identidad, de sus tradiciones y valores culturales y de su paisaje.

6.3 La implantación del turismo en las regiones insulares europeas ha generado en estos territorios un crecimiento económico y de la ocupación, y una diversificación importante de la base económica, mediante los servicios vinculados al turismo. También ha permitido la recuperación y protección de las tradiciones y la cultura locales, así como de áreas naturales y del patrimonio monumental.

6.4 Aunque en general el turismo ha sido un factor claramente positivo, también deben reconocerse los impactos negativos que ha tenido para algunas regiones insulares, como la precariedad laboral, la estacionalidad, la poca cualificación de los empleados, una fuerte especulación urbanística y una elevación del coste de vida para la población local. También ha generado serios problemas de abastecimiento de agua y dificultades para proporcionar servicios básicos para la población (gestión de residuos, sanidad, etc.) conllevando un fuerte impacto medioambiental. Actualmente, la economía de las islas es muy dependiente de la actividad turística, por lo que sería necesario una diversificación hacia otras actividades –y no solo complementarias del turismo– que favorezcan el desarrollo económico insular ante situaciones de crisis como la actual, que afectan considerablemente al turismo.

6.5 Tras la aprobación del TFUE, se reconoce expresamente la importancia del turismo en la UE. En junio de 2010 la Comisión presentó una Comunicación que promueve un nuevo marco para emprender una acción coordinada dentro de la Unión Europea para incrementar la competitividad y capacidad de desarrollo sostenible del turismo europeo ([6]). Este reconocimiento supone una oportunidad para reforzar la competitividad del sector turístico europeo, contribuyendo así a la nueva Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

6.6 El Parlamento Europeo, en su resolución de 27 de septiembre de 2011 ([7]), en su punto 55 *«acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión de desarrollar una estrategia para un turismo costero y marítimo sostenible, y pide que desarrolle estrategias específicas similares para las islas, las regiones de montaña y otras zonas vulnerables»*.

7. **Investigación, desarrollo e innovación (I+D+i)**

7.1 La innovación es un objetivo esencial de la política económica, tanto en el ámbito de la UE –con la Estrategia de Lisboa y la Estrategia Europa 2020– como en el regional, mediante el aumento del porcentaje de las inversiones públicas en investigación, educación, formación y respaldo de los «sectores más innovadores» (entre otros, transportes, energía, industria verde, etc.). También es el caso de los servicios, especialmente aquellos que requieren un nivel de conocimientos y de cualificaciones que se considera habitual en la mayoría de las actividades turísticas (entre otros, alojamiento, restauración, servicios inmobiliarios, etc.).

7.2 Se deben promover y reforzar la sociedad de la información y las nuevas tecnologías, que constituyen vías de diversificación de la actividad y de progresión del conocimiento para las islas. La utilización de las TIC reduce el aislamiento, mejorando los procesos y sistemas de gestión empresarial y las relaciones con el exterior, lo que favorece el aumento de su competitividad y productividad.

7.3 La principal dificultad que tienen las regiones insulares para desarrollar su capacidad de innovación radica en la debilidad del tejido empresarial, los niveles de formación, el acceso al mercado europeo, la escasa inversión en infraestructuras de investigación, etc. La innovación en las regiones insulares debe ser examinada desde un concepto amplio, que abarque por ejemplo el procesamiento, los métodos de *marketing*, y técnicas innovadoras en la gestión o la organización empresarial. El objetivo que deben perseguir las empresas insulares es el de mejorar su capacidad de producción, la calidad de sus productos, y que se les facilite el acceso al mercado europeo en condiciones de competencia similares a las regiones continentales de la Unión Europea.

7.4 Por otra parte, hay que destacar las dificultades que tienen las islas a la hora de participar en los programas de I+D+i de la UE. El pequeño tamaño del mercado interno, la capacidad limitada de las estructuras disponibles para la investigación y el desarrollo hacen que sea mucho más difícil para estas regiones insulares poder participar en estos programas.

8. **Energía y agua**

8.1 Debido a la elevada dependencia que las islas tienen de la importación de combustibles, las variaciones de los costes energéticos inciden en mayor medida en las regiones insulares.

8.2 La política energética europea, en relación con las regiones insulares, debería otorgar prioridad a la seguridad de abastecimiento de las islas; la financiación del desarrollo y la realización de proyectos para la producción de energía utilizando nuevas tecnologías y fuentes de energía renovables; y la promoción de un uso eficiente de la energía, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y la naturaleza.

8.3 La producción, el almacenamiento y la distribución de electricidad no sólo son importantes para las necesidades primarias de energía, sino también para la desalinización del agua marina, lo que podría resolver el abastecimiento de agua potable en muchas islas.

8.4 Como consecuencia de la reducida superficie de las islas y principalmente a su constitución rocosa, en la mayoría de las islas hay escasez de agua. Esto impide el desarrollo económico (especialmente el turismo) además de sus repercusiones sobre la salud, la agricultura y la ganadería.

9. **Formación y empleo**

9.1 De conformidad con el reciente estudio de Euroislands ([8]) el capital humano es un problema importante en las islas europeas, y especialmente en el Mar Mediterráneo. El nivel de educación es especialmente bajo incluso en las islas con mayor producto interior bruto per cápita y presencia de una universidad. En las islas nórdicas, el capital humano está mejor preparado para enfrentarse a nuevos desafíos, pero incluso allí la conversión de ocupaciones tradicionales es un reto.

9.2 La educación, la formación profesional, el aprendizaje permanente y el conocimiento de lenguas extranjeras desempeñan un papel vital en la estrategia económica y social de la Unión Europea en el Proceso de Lisboa y la Estrategia Europa 2020. Asegurar la educación y las oportunidades de aprendizaje permanente en todas las regiones y para todos los

([6]) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre «Europa, primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para turismo europeo», COM(2010) 352 final.

([7]) Resolución del Parlamento Europeo sobre Europa, Primer destino turístico del mundo: un nuevo marco político para el turismo europeo (2010/2206 (INI)).

([8]) Estudio «Euroislands - El desarrollo de islas - Islas europeas y política de cohesión» (Programa Europeo ESPON 2013).

habitantes tiene que ser la piedra angular de las estrategias nacionales. La escasez de personal y la necesidad de disponer de una amplia gama de servicios requiere de una polivalencia profesional por parte de los habitantes de las islas que se puede alcanzar a través de programas de formación profesional adecuados financiados por la UE.

10. **Política regional**

10.1 La política regional es el principal medio comunitario al servicio de los territorios insulares para superar sus limitaciones estructurales y para aprovechar su potencial de desarrollo y crecimiento. No obstante, hace falta una mejora de esta política para posibilitar que las islas, que son parte integrante del mercado único europeo, saquen el máximo provecho, tanto en términos económicos como sociales.

10.2 En general, los territorios insulares se encuentran en una situación de desventaja respecto de los territorios continentales. La insularidad no cuenta como uno de los temas prioritarios de la agenda de la política regional y de cohesión europea. Además, la ampliación ha cambiado radicalmente la prioridad de la agenda europea de estas políticas, lo que no ha favorecido a las políticas europeas sobre la insularidad.

10.3 Se ha de crear un marco integrado que responda con eficacia a las limitaciones que afrontan las islas europeas. Por ello, es necesario que las medidas y políticas que puedan influir en las islas vayan siempre precedidas de las correspondientes evaluaciones de impacto, de forma análoga a como se hace en el caso de las regiones ultraperiféricas; de esta manera se evitarían las repercusiones negativas y las contradicciones y se reforzaría la cohesión territorial. Dicha evaluación de impacto es especialmente necesaria en el caso de las políticas de transporte, de medio ambiente y de energía.

10.4 En la programación 2007-2013 el PIB per cápita se ha utilizado como único indicador para definir la elegibilidad de las regiones en el marco de los objetivos establecidos en la política regional. Este indicador ignora que la cohesión implica una dimensión mucho más amplia que incluye componentes sociales, ambientales, territoriales y otros relacionados con la innovación y la educación. Nuevos indicadores, que utilicen datos estadísticos más pertinentes, deberían proporcionar una imagen bien definida del nivel de desarrollo de las islas y una comprensión satisfactoria de las regiones con desventajas geográficas permanentes.

10.4.1 En este sentido, los indicadores de referencia de la Estrategia Europa 2020 deberían ser incorporados como referencia, en coherencia con el marco político general de la Unión.

10.5 Si bien en la programación 2007-2013 se ha reconocido a las islas europeas como elegibles para la cooperación transfronteriza, el establecimiento del criterio de distancia máxima de 150 km entre fronteras regionales ha provocado que actualmente 3 archipiélagos (Cícladas, Hébridas y Baleares) hayan quedado excluidos.

10.6 El CESE aboga por que se abandone el criterio de distancia (150 km) utilizado en la clasificación de las islas como regiones fronterizas a fin de que estas puedan acogerse a financiación de los programas de cooperación transfronteriza en el marco de la cooperación territorial de la política de cohesión o en el marco de la política europea de vecindad.

10.7 Es preciso conceder especial atención a las islas afectadas, no por una sola, sino por varias de las desventajas mencionadas en el artículo 174, como las islas montañosas o las muy escasamente pobladas. Lo mismo puede decirse de los archipiélagos afectados por una doble o múltiple insularidad. Estos territorios sufren desventajas adicionales derivadas de su fragmentación y de su dimensión geográfica limitada. Señalemos igualmente la situación de un buen número de islas costeras que padecen graves desventajas ligadas a la microinsularidad. Todo ello hace que las limitaciones que impone la insularidad se acentúen y que haya a menudo una falta de servicios para la población.

10.8 Así pues, las islas necesitan la aplicación de un enfoque integrado de las diferentes políticas, tanto horizontalmente (mediante un planteamiento intersectorial en las principales políticas con impacto territorial, PAC, PPC, ayudas estatales, etc.), como verticalmente (asociando las dimensiones regional, nacional y comunitaria). Este enfoque también debería reflejar las nuevas orientaciones políticas del Tratado de la Unión Europea y la importancia dada a áreas particulares, como por ejemplo, la energía y el clima, la proyección exterior de la UE y los asuntos de justicia e interior ([9]).

11. **Fortalezas y atractivos de las regiones insulares**

11.1 De acuerdo a las conclusiones del estudio Euroislands en el marco de ESPON ([10]), se destaca, en cuanto a las fortalezas de las islas, que las principales ventajas comparativas son la calidad de vida y sus bienes naturales y culturales. Las islas poseen una alta densidad de capital natural y cultural y una fuerte identidad cultural. No obstante, existe una limitación importante, ya que el patrimonio natural y cultural son recursos insustituibles y no renovables.

11.2 Siguiendo las recomendaciones de este estudio, en las islas las nuevas tecnologías en los campos de la comunicación y la información disminuyen el impacto negativo de la insularidad (la pequeña escala y el aislamiento). Las nuevas tecnologías también pueden ser beneficiosas para las pequeñas y medianas empresas y servicios como la educación e investigación, los servicios de salud, información, cultura y otras actividades creativas. Otros cambios tecnológicos (desarrollo de nuevas formas

([9]) Áreas identificadas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los Parlamentos Nacionales sobre la *«Revisión del presupuesto de la UE»*, COM(2010) 700 final.

([10]) Estudio «Euroislands - El desarrollo de las islas - Islas europeas y política de cohesión» (Programa Europeo ESPON 2013).

de energías renovables, las tecnologías de sustitución parcial de los recursos naturales, los avances en el sector del transporte, etc.) pueden tener un efecto moderador sobre las limitaciones causadas por la insularidad.

11.3 En las regiones insulares se suceden innumerables ejemplos de buenas prácticas:

— Iniciativas en el sector empresarial: Varios productos agrícolas y manufacturados de las islas (productos alimenticios y bebidas) han «resistido» la competencia dentro de la Unión Europea y el mercado mundial a pesar de sus precios relativamente altos, en base a su calidad (de los insumos locales y los métodos tradicionales de producción) y/o su singularidad, la creación de una marca.

— Iniciativas emprendidas para afrontar los problemas generales del medio ambiente, tales como el cambio climático o problemas específicos relacionados con la insularidad: en el caso de aplicaciones en producción de energías renovables destacamos la isla de Citnos (Cícladas), Samsø, Eigg (Escocia), Gotland, Bornholm, Islas Canarias, etc.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Más allá del PIB — Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (Dictamen de iniciativa)

(2012/C 181/04)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

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

«*Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB*».

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 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 172 votos a favor, 5 votos en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reitera la afirmación formulada en el punto 8 del mensaje conclusivo de la Conferencia del CESE «Ser sostenibles, hacerse responsables: la sociedad civil europea en la vía hacia Río+20», celebrada los días 7 y 8 de febrero de 2012: «acogemos favorablemente el hecho de que el borrador cero reconozca las limitaciones del PNB como parámetro del bienestar, y pedimos la participación de la sociedad civil en la elaboración de indicadores complementarios».

1.2 El CESE reconoce los avances logrados en los últimos años en la elaboración de indicadores complementarios del producto interior bruto (PIB), a nivel mundial y europeo, esencialmente en lo que respecta a los estudios sobre los índices de medición de la calidad de vida y las condiciones sociales de los ciudadanos, con respecto a la sostenibilidad de los sistemas económicos.

1.2.1 El CESE sigue considerando que es fundamental elaborar estos indicadores, adoptando esencialmente un enfoque global que permita a la Unión Europea (UE) situarse en la vanguardia de esta cuestión, en particular, con vistas a los próximos actos internacionales (Río+20) y, sobre todo, en respuesta a los posibles avances de las nuevas estrategias europeas para la estabilidad y el crecimiento económico, el desarrollo y la cohesión social, así como la sostenibilidad medioambiental. La primera cita que nos permitirá evaluar el grado de elaboración de los indicadores complementarios del PIB es la Estrategia Europa 2020.

1.3 El CESE considera que la compleja trayectoria que está conduciendo a redefinir el bienestar y el progreso de la sociedad –que va más allá del crecimiento económico– no puede disociarse de las actuales políticas europeas adoptadas para luchar contra los nuevos efectos de la crisis económica y financiera.

1.3.1 La recuperación económica y la propia resolución de la crisis requieren cambiar los valores de referencia, y basar el desarrollo en el bienestar y el progreso de la sociedad. Solo de este modo podrá prestarse mayor atención a las causas de la crisis y a la reciente recesión que ha provocado en Europa, a fin de evaluar estas consecuencias y elaborar unas políticas más adecuadas, tanto a corto como a medio y largo plazo. En este sentido, las políticas de la UE representan un desafío particularmente interesante.

1.4 El CESE recuerda, por tanto, la necesidad de superar las reticencias y tentaciones reductoras que se oponen a que, al margen de los indicadores tradicionales de carácter puramente económico y financiero, se creen otros relativos a la sostenibilidad económica, social y medioambiental, precisamente porque así es como se podrá contener y gestionar mejor la crisis actual.

1.5 La distancia que separa las políticas económicas, a nivel nacional y europeo, de las políticas en favor del bienestar y el progreso social se ha agrandado considerablemente. Sin embargo, como los institutos nacionales de estadística han adoptado ya ampliamente los indicadores complementarios del PIB, la posibilidad de reducir esta distancia está ligada a la capacidad de transformar en conocimientos y en conciencia colectiva de los ciudadanos europeos la múltiple información disponible.

1.5.1 En este sentido, es necesario promover un debate sobre el significado mismo del progreso que, además de redefinir la noción de desarrollo, introduzca también elementos de responsabilidad política. Este nuevo enfoque requiere determinar las distintas dimensiones constitutivas del progreso:

i) extendiendo las cuentas nacionales a los fenómenos sociales y medioambientales,

ii) utilizando indicadores compuestos, y

iii) creando indicadores clave.

1.6 El CESE considera, por tanto, que las estadísticas desempeñan ahora un papel decisivo a la hora de colmar las lagunas en materia de conocimientos que han surgido:

— entre los procesos económicos y sociales nacidos de las decisiones políticas y los progresos en el ámbito del bienestar y el progreso social, y

— entre las propias instituciones políticas y las instancias de ciudadanía, hoy más que nunca, dado el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación.

1.7 El CESE está convencido de que la transparencia de los procesos decisorios democráticos requiere una gobernanza estadística independiente, que recupere su papel fundamental de orientación de las mediciones y de su metodología, frente a los fenómenos dictados por las nuevas exigencias de carácter económico, social y medioambiental. En este contexto, Eurostat está llamada a desempeñar un papel central de integración y armonización de las estadísticas nacionales y regionales.

1.8 Por otra parte, el CESE considera que la sociedad civil, junto con los demás agentes sociales e institucionales, debe determinar los ámbitos de intervención en los que se registra el progreso de una sociedad, estableciendo ámbitos específicos y fenómenos importantes (en los ámbitos económico, social y medioambiental). Esto podrá realizarse mediante instrumentos específicos de información, consulta y participación.

1.8.1 El CESE considera que la legitimidad de las decisiones públicas no puede derivarse únicamente de garantías y ordenamientos formales –institucionales, jurídicos o constitucionales– del Estado, sino que debe basarse obligatoriamente en la contribución de la sociedad civil.

1.8.2 La aportación específica de la sociedad civil a la definición de las perspectivas de desarrollo y bienestar constituye una contribución política indispensable, no solo para conciliar la dimensión participativa con la cognitiva, sino también para alcanzar los objetivos previstos.

1.9 Sin embargo, lo que aún se echa de menos es el desarrollo de instrumentos de aplicación y responsabilización, necesarios para vincular las decisiones políticas, en particular, de política económica y presupuestaria, a los resultados de los propios indicadores.

1.10 A la luz de las experiencias de consulta y participación realizadas en varios países, el CESE considera que el «modelo deliberativo» (proceso de intercambio de información y opiniones sobre una decisión común en un foro de debate en el que se forman y se expresan las preferencias colectivas), sobre cuya base convendría elaborar los indicadores de bienestar y progreso, debe fundamentarse en los siguientes elementos:

— un diálogo en pie de igualdad entre los agentes institucionales y los representantes de la sociedad civil,

— la integración en el proceso deliberativo de todas las partes interesadas por la integración de una perspectiva de medición y consecución del bienestar y el progreso social, y

— una orientación hacia el bien común, en particular, en la fase de síntesis posterior al diálogo.

1.11 El CESE se compromete a seguir controlando las actividades nacionales y europeas que requieren la participación de la sociedad civil en la elaboración de los indicadores complementarios del PIB.

1.12 El CESE recuerda que está dispuesto a ser el lugar de encuentro entre la sociedad civil organizada y los órganos institucionales europeos, en el marco de un proceso participativo y deliberativo dirigido a determinar y elaborar los indicadores de progreso para la Unión Europea.

2. **Introducción**

2.1 Con el presente dictamen, el CESE pretende aportar su propia contribución a la reflexión sobre la manera de hacer participar a la sociedad civil en los procesos de elaboración de los indicadores de bienestar y progreso de una sociedad, en la doble perspectiva de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible: Cumbre de la Tierra 2012 – Río+20, que se celebrará del 20 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro ([1]), y del cuarto Foro mundial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que tendrá lugar del 16 al 19 de octubre de 2012 en Nueva Delhi, India, con el tema «Estadísticas, conocimientos y políticas para medir el bienestar e impulsar el progreso de las sociedades».

2.2 El CESE tiene la intención de continuar en la vía del proceso de reflexión iniciado en sus dos dictámenes anteriores, prosiguiendo el seguimiento de los progresos realizados a escala europea en la elaboración de los indicadores complementarios del producto interior bruto (PIB). Dichos indicadores deberán reflejar el desarrollo económico y social, respetando plenamente la sostenibilidad del medio ambiente ([2]).

2.3 En el dictamen «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible» ([3]), el CESE ya había emprendido una reflexión sobre los límites del PIB y los componentes que podrían corregirse o añadirse y, por tanto, sobre la necesidad de elaborar nuevos criterios a fin de fijar indicadores complementarios de bienestar y de sostenibilidad (económica, social y medioambiental), en la vía «hacia una política más equilibrada».

([1]) http://www.earthsummit2012.org/.
([2]) Véanse el dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible», DO C 100 de 30.4.2009, p. 53, y el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Más allá del PIB - Evaluación del progreso en un mundo cambiante», DO C 18 de 19.1.2011, p. 64.
([3]) DO C 100 de 30.4.2009, p. 53.

2.4 Dos años más tarde, en respuesta al debate y a los preparativos realizados a escala europea, el CESE, en su dictamen sobre el tema «*Más allá del PIB* — Evaluación del progreso en un mundo cambiante» ([4]) acogía favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea ([5]), y destacaba la importancia de adoptar una perspectiva a largo plazo a la hora de elegir los parámetros de referencia y los instrumentos estadísticos más adecuados a fin de ampliar las cuentas nacionales a unos ámbitos de carácter más social y medioambiental, aquí también, de acuerdo con las decisiones estratégicas de los agentes políticos institucionales.

2.4.1 En dicho dictamen, el CESE destacaba la necesidad de ahondar en el estudio de unos indicadores que reflejen la calidad de vida y las condiciones sociales de los ciudadanos, adoptando un planteamiento global que permita a la Unión Europea (UE) colocarse en la vanguardia de esta iniciativa.

3. **Del crecimiento económico al progreso social: una trayectoria compleja**

3.1 Hace ya más de 50 años que empezaron a elaborarse nuevos índices sintéticos, alternativos o simplemente complementarios con respecto al PIB, el indicador tradicional de crecimiento económico. El PIB es un instrumento de medición «*especializado*» en un segmento particular de actividad –esencialmente, de mercado– de una sociedad determinada. Solo una interpretación «perezosa» podía hacer cambiar este instrumento de «indicador de producción» a «indicador del bienestar de una sociedad» ([6]).

3.1.1 Entre los años sesenta y noventa se elaboraron indicadores de carácter social, complementarios o alternativos con respecto al PIB, que permitieron establecer ámbitos de investigación suplementarios, más allá del tradicional componente económico. Este período puede definirse como la «fase social» de los indicadores de progreso de una sociedad.

3.1.2 A finales de los años ochenta, el *Informe Brundtland* (1987) convirtió la cuestión del desarrollo sostenible en foco de atención mundial ([7]). Posteriormente, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (*Cumbre de la Tierra de Río*) de 1992, la cuestión del medio ambiente pasó a formar parte de la agenda política internacional, reflejando la transición a una «fase global» de búsqueda y elaboración de indicadores capaces de medir el progreso de la sociedad ([8]).

3.2 Sin embargo, no fue hasta la última década cuando se afirmó con mayor vigor la necesidad de medir el nivel de bienestar alcanzado por una sociedad garantizando, a la vez, su sostenibilidad económica, social y medioambiental.

3.3 En estos años, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) desempeñó un papel fundamental en este ámbito, gracias a su *Proyecto mundial «Midiendo el progreso de las sociedades»*, iniciado en 2003 ([9]). Este proyecto constituyó y sigue constituyendo actualmente un verdadero ejemplo de reflexión conjunta a escala mundial, que ha permitido tomar conciencia de la necesidad de cambiar el paradigma del progreso social y, por ende, el consiguiente modelo de desarrollo global.

3.3.1 Gracias al Proyecto mundial se constituyó una red de operadores públicos y privados interesados en llevar a cabo una profunda reflexión sobre i) los estudios y análisis relativos a las estadísticas sobre el bienestar social, la sostenibilidad medioambiental y el crecimiento económico, y ii) los instrumentos de las tecnologías de la información y la comunicación que permiten traducir las estadísticas en conocimientos ([10]).

3.4 El 20 de agosto de 2009, la Comisión Europea publicó una importante Comunicación titulada *Más allá del PIB – Evaluación del progreso en un mundo cambiante* ([11]), en la que reconocía la necesidad de adjuntar al PIB indicadores medioambientales y sociales y establecía un programa de trabajo hasta 2012.

3.5 Poco menos de un mes más tarde ([12]) se publicaba el *Informe de la Comisión para la Medición del Rendimiento Económico y el Progreso Social* (conocido como Informe de la Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi) ([13]), cuyos objetivos específicos son los siguientes:

a) determinar los límites de utilización del PIB como indicador de los resultados económicos y del progreso social;

b) examinar la posibilidad de recurrir a instrumentos de medición alternativos para evaluar el progreso social;

c) impulsar una reflexión sobre la manera de presentar la información estadística de manera adecuada.

([4]) DO C 18 de 19.1.2011, p. 64.
([5]) COM(2009) 433 final.
([6]) El propio Simon Kuznets –al que debemos la introducción del PIB en los Estados Unidos– había puesto en guardia contra los posibles abusos o malentendidos que podía suscitar el uso sesgado de este instrumento, y deseaba fijar sus límites de intervención. Costanza, R., Hart, M., Posner, S., Talberth, J., 2009, *Beyond GDP: The Need for New Measures of Progress*. Universidad de Boston.
([7]) Naciones Unidas, 1987, Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
([8]) La actividad de investigación se centrará esencialmente en cuatro enfoques metodológicos diferentes: i) indicadores de corrección del PIB, ii) indicadores alternativos, iii) indicadores sintéticos (o compuestos) y iv) sistemas de indicadores.
([9]) El proyecto se inició en Palermo en 2004, con motivo del primer foro mundial de la OCDE sobre el tema «*Estadísticas, conocimientos y políticas*». Tres años más tarde, en 2007, se celebró en Estambul un segundo foro sobre el tema «*Medir y fomentar el progreso de las sociedades*», en el que los representantes de la CE, la OCDE, la ONU, el PNUD, el Banco Mundial y la Organización para la conferencia islámica firmaron la «Declaración de Estambul». En 2009 se celebró en Busan (Corea del Sur) el tercer foro de la OCDE sobre el tema: *Evaluar los progresos, crear visión, mejorar la vida.*
([10]) En su foro anual de los días 24 y 25 de mayo de 2011, la OCDE presentó el Índice para una vida mejor (*Better life index*), un indicador que mide la riqueza, el bienestar y la calidad de vida mediante once parámetros (vivienda, ingresos, trabajo, vida comunitaria, educación, medio ambiente, gobernanza, sanidad, satisfacción personal, seguridad y equilibrio entre vida privada y vida profesional): OCDE, 2011, *How's Life? Measuring Weel-Being, OECD Better Life Initiative.* http://www.oecdbetterlifeindex.org/.
([11]) COM(2009) 433 final.
([12]) 14 de septiembre de 2009.
([13]) http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm.

3.5.1 A tal fin, el informe presenta doce recomendaciones que permitirán elaborar instrumentos de medición capaces de evaluar el bienestar social, material e inmaterial, en sus múltiples aspectos ([14]).

3.6 El 25 de septiembre de 2009, la reflexión sobre el PIB y sobre la necesidad de disponer de indicadores complementarios de bienestar social y medioambiental adquirió aún mayor protagonismo en la cumbre G-20 celebrada en Pittsburgh. En la declaración final, se asumía el siguiente compromiso: «*En un momento en que nos comprometemos a introducir un nuevo modelo de crecimiento sostenible, debemos impulsar la elaboración de nuevos métodos de medición, que permitan tener mejor en cuenta las dimensiones social y medioambiental del desarrollo económico*.»

3.7 En diciembre de 2010, la Comisión Europea presentó el *Quinto Informe sobre la cohesión económica, social y territorial* ([15]). En el capítulo I de este documento, dedicado al tema *Situación y tendencias en las esferas económica, social y territorial*, se incluye un apartado titulado «Mejorar el bienestar y reducir la exclusión» (pp. 73-117) en el que se recogen una serie de indicadores del bienestar.

3.8 No obstante, pese a la creciente atención que se dedica al progreso de la sociedad, parece que subsisten resistencias bastante fuertes –a nivel institucional europeo– a la hora de establecer indicadores de carácter social y medioambiental.

3.8.1 En la primavera/otoño de 2010, la Comisión Europea presentó un plan para reforzar la gobernanza económica, dirigido a corregir los desequilibrios fiscales y macroeconómicos de los Estados miembros de la UE ([16]). Un sistema de estas características debería basarse en un conjunto de indicadores (*scoreboard*) que permita activar las señales de alarma cuando se produzcan estos desequilibrios y efectuar las intervenciones oportunas para corregirlos ([17]). Sin embargo, la reflexión sobre el conjunto de indicadores que deben adoptarse carece de transparencia. En el proceso de selección de la Comisión se han excluido totalmente los indicadores económicos importantes para comprender los desequilibrios financieros, los de carácter social y medioambiental.

3.8.2 La misma orientación parece que se ha adoptado en el Pacto por el Euro Plus o en el reciente «pacto presupuestario», para responder a la especulación financiera y salvaguardar la competitividad de la zona euro.

3.8.3 Como ya ha señalado anteriormente en sus dictámenes sobre el refuerzo de la coordinación de las políticas económicas ([18]) y sobre los desequilibrios macroeconómicos ([19]), el CESE considera que, si estos desequilibrios macroeconómicos obedecen a las persistentes divergencias entre la demanda y la oferta agregada (que llevan a superávits o déficits en el ahorro global de una economía dada), resulta, como mínimo, oportuno introducir asimismo indicadores de carácter social, como el índice de desigualdad de las rentas y la riqueza, la incidencia de los salarios más bajos, el componente de los denominados «trabajadores pobres», la proporción de los salarios y los beneficios en el PIB, etc. ([20]). Estos indicadores ponen de manifiesto la existencia de desequilibrios macroeconómicos derivados de un exceso de ahorro por parte de los ingresos más altos y de endeudamiento por los ingresos medios y bajos. No cabe duda de que ello ha contribuido a provocar la crisis económica y financiera mundial que estalló en 2008 ([21]).

3.8.4 Dicho de otra forma, casi dos años después de publicarse la Comunicación de la Comisión Europea citada supra ([22]), la propia Comisión, pese a que adopta nuevos enfoques de evaluación del desarrollo y el progreso social, en el desempeño de su papel de gestión, coordinación y, sobre todo, control de los Estados miembros sigue utilizando instrumentos y enfoques tradicionales, privilegiando exclusivamente algunas dimensiones del aspecto económico y excluyendo gran parte de las dimensiones sociales o medioambientales.

([14]) El 12 de octubre de 2011 se celebró en París una conferencia titulada «*Dos años después de la publicación del Informe Stiglitz-Sen-Fitoussi*» organizada por la OCDE, el *Institut National de la statistique et des études économiques* (INSEE), y el Ministerio francés de Economía, Hacienda e Industria.
INSEE, 2011, *Two years after the Stiglitz-Sen-Fitoussi report: What well-being and sustainability measures?* Contribuciones del INSEE, París.

([15]) http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_fr.cfm.

([16]) Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE, COM(2010) 367 final.
Reforzar la coordinación de las políticas económicas, COM(2010) 250 final.

([17]) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona del euro, COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD).
Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos, COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD).

([18]) Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Banco Central Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo - Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE», DO C 107 de 6.4.2011, p. 7.

([19]) Dictamen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos de la zona del euro», COM(2010) 525 final – 2010/0279 (COD), y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos», COM(2010) 527 final – 2010/0281 (COD), DO C 218 de 23.7.2011, p. 53.

([20]) Esta propuesta se presentó, en particular, en el Informe del Parlamento Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos», ponente: Elisa FERREIRA (2010/0281(COD), de 16 de diciembre de 2010).

([21]) OIT-FMI, *The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion*, documento de debate para la conferencia conjunta OIT-FMI, Oslo, 13 de septiembre de 2010 (pp. 67-73).

([22]) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo – Más allá del PIB – Evaluación del progreso en un mundo cambiante, COM(2009) 433 final.

3.8.5 A raíz de ello, el CESE, al igual que el Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, considera que la reflexión sobre la idea de progreso social no puede limitarse a ámbitos restringidos, sino que debe incluir necesariamente a toda la colectividad.

3.9 De todas las reflexiones nacionales e internacionales en torno a los indicadores complementarios del PIB se desprende que si se hubiera prestado mayor atención a los indicadores de sostenibilidad económica, social, medioambiental, intergeneracional y financiera (pública y privada), la crisis en la que estamos hoy sumidos hubiera podido preverse a tiempo y, seguramente, gestionarse mejor.

3.9.1 Medir el bienestar y el progreso no es un problema exclusivamente técnico. La propia concepción de la noción de bienestar trae a colación las preferencias y los valores fundamentales de una sociedad y de las personas que la integran.

3.9.2 Entre los aspectos más significativos de los estudios y las reflexiones sobre las causas de la crisis y sobre la posibilidad de «medirla» con indicadores más completos figura la mayor atención que conviene prestar a la demanda agregada (y no solo a la oferta). En cuanto al bienestar material, el debate internacional destaca la necesidad de prestar más atención a los ingresos y al consumo, más que a la producción, y de tener en cuenta asimismo los índices de concentración de la riqueza. Se recuerda que la calidad de los bienes influye en el bienestar y se hace especial hincapié en las desigualdades y en su medición, así como en la absoluta necesidad de no limitarse a considerar únicamente los valores «medios».

3.9.3 No cabe duda de que con la prolongación de la crisis económica y financiera de 2008-2009, que ha conducido a la doble recesión actual, este debate es particularmente pertinente, sobre todo si se considera el origen de la crisis y la perspectiva de la redefinición del crecimiento, el desarrollo y el progreso que los distintos sistemas de los países y, de manera más general, la sociedad, aspiran a (re)generar.

4. **El nuevo valor de referencia: el progreso de una sociedad**

4.1 El debate sobre la necesidad de utilizar nuevos indicadores que permitan ampliar la esfera económica y tener en cuenta los problemas de carácter social y medioambiental adquiere hoy en día mayor relevancia, a raíz del cambio del valor de referencia de la sociedad. En la actualidad, el crecimiento económico –que sigue siendo un factor muy importante para una nación– ya no basta para garantizar a la colectividad un progreso real, si no es integrador y sostenible.

4.1.1 El concepto de progreso se suma al de crecimiento económico. El progreso es un concepto mucho más amplio y complejo, cuyo carácter multidimensional implica un gran número de i) objetivos por alcanzar, ii) políticas e intervenciones por desarrollar, y iii) por tanto indicadores para controlar la progresión hacia el logro de dichos objetivos. La propia noción de progreso puede dar lugar, según los países, a interpretaciones y significados diferentes en función de la población, las culturas y religiones.

4.2 En vez de simplificar las cosas, el cambio del valor de referencia del crecimiento económico al progreso tiende más bien a complicarlas. Es necesario, por tanto, promover un debate sobre el significado mismo del progreso, en el que, además de redefinirse el concepto de desarrollo mediante la fijación de objetivos y de instrumentos para alcanzarlos, se introduzcan asimismo elementos de responsabilidad política. Dicho de otro modo, un debate que permita a la sociedad –y a todos sus componentes– concentrarse en los elementos que considera esenciales para su propia existencia.

4.3 Este enfoque, totalmente nuevo, requiere determinar las distintas dimensiones constitutivas del progreso, para poder ulteriormente elaborar los correspondientes indicadores. Los tres enfoques que se usan para medir el progreso son:

1) la extensión de las cuentas nacionales a los fenómenos sociales y medioambientales;

2) la utilización de indicadores compuestos, y

3) la creación de indicadores clave.

4.4 Los análisis más recientes y completos del progreso de una sociedad muestran que está formado esencialmente por dos sistemas: el sistema humano y el ecosistema ([23]). Estos dos sistemas están estrechamente interconectados a través de diferentes canales; el primero es la «gestión de los recursos medioambientales» y, el segundo, los «servicios del ecosistema» ([24]).

4.4.1 En este contexto, el «bienestar humano» (en su concepción individual y social) asume la función principal y representa el objetivo fundamental para el progreso de la sociedad. El bienestar humano se basa, pues, en tres ámbitos de actividad: *económico, cultural y de gobernanza* (que pueden, a su vez, considerarse como «objetivos intermedios»). En cuanto al ecosistema, está formado por un ámbito de actividad representado por la «condición del ecosistema» (véase el gráfico 1).

4.4.2 En este contexto, «*el bienestar de una sociedad*» puede definirse como la suma del bienestar humano y de las condiciones del ecosistema, y el «*progreso de la sociedad*» como la mejora del bienestar humano y de las condiciones del ecosistema. Esta evaluación deberá corregirse y completarse con

([23]) Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010, *A Framework to Measure the Progress of Societies*. Dirección de Estadísticas. Documento de trabajo nº 34. OCDE, STD/DOC (2010)5, París.

([24]) Mientras que la gestión de los recursos es el resultado de los efectos de las acciones del sistema humano respecto del ecosistema (explotación de los recursos naturales, contaminación), los servicios del ecosistema reúnen a los dos sistemas (sistema humano y ecosistema) en las dos direcciones (abastecimiento en alimentos, agua, aire, consecuencias de las catástrofes naturales, etc.), Hall J., Giovannini E., Morrone A., Ranuzzi G., 2010.

el papel desempeñado por las desigualdades en el bienestar humano y las condiciones del ecosistema. Entre las desigualdades que han de considerarse cabe distinguir las que existen entre las sociedades y las zonas geográficas, las que se producen dentro de estas zonas y las desigualdades entre generaciones. Así es como se podrá llegar a definir el progreso equitativo y sostenible de una sociedad.

4.5 El debate sobre los indicadores complementarios del PIB se enmarca en esta reflexión. Si este debate vuelve a cobrar actualidad y si se plantea la necesidad de medir otros fenómenos (además del simple crecimiento económico), es porque la nueva toma de conciencia de la importancia de estos fenómenos ha conducido a su inclusión en la agenda política. Su medición permitirá conocerlos y, por ende, gestionarlos.

4.5.1 Estos fenómenos representan decisiones políticas, por lo que requieren un control que permita a los ciudadanos estar debidamente informados. De ahí, la importancia fundamental de unas estadísticas oficiales independientes y de calidad.

5. Información, consulta y participación en los procesos de elaboración de los indicadores de progreso

5.1 El debate sobre la elaboración de indicadores complementarios del PIB ha vuelto a cobrar actualidad, esencialmente, porque en la última década se ha abierto una brecha cada vez mayor entre:

— los índices adoptados por las instancias económicas oficiales (incluidos los institutos nacionales y supranacionales de estadística) para evaluar determinados fenómenos, y

— las tendencias de carácter económico, social y medioambiental que interesan a la colectividad y con que los ciudadanos europeos se enfrentan cada día.

Esta brecha también se ha agrandado a raíz de los efectos perturbadores de carácter económico y social derivados de la crisis mundial.

5.1.1 Dicho de otra forma, existe una distancia entre la realidad establecida y representada por las estadísticas oficiales (mediante sus indicadores tradicionales, entre los cuales el PIB es el más representativo) y la realidad percibida por los ciudadanos. Es inevitable, pues, que esta distancia lleve a plantearse una serie de reflexiones sobre el papel que tendrán que asumir las estadísticas oficiales en el siglo XXI.

5.2 Esta evolución se registra precisamente en un momento en que, a raíz del desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), se produce una verdadera revolución de la comunicación, que permite una disponibilidad cada vez mayor de los flujos de información. La cuestión central que se plantea ahora es saber cuándo se traducirá todo este proceso en un conocimiento efectivo para la colectividad, y aquí es donde las estadísticas oficiales están llamadas a desempeñar un papel clave. El objetivo debe ser permitir el paso de la *información* al *conocimiento*.

5.2.1 El hecho de disponer de más información favorece la transparencia de los procesos decisorios democráticos (por ejemplo, los indicadores estadísticos favorecen la comprensión de las dinámicas de determinados fenómenos como el empleo, el desempleo, la inflación, etc.). Sin embargo, el flujo masivo de información puede llevar a perturbar la concentración de los usuarios, ya sean ciudadanos o responsables políticos (ya que un mayor flujo de información no se traduce necesariamente en un mejor conocimiento).

5.3 Este dilema demuestra la necesidad de una gobernanza estadística independiente y de calidad. Una estadística que recupere su papel fundamental de orientación de las mediciones y de su metodología, frente a los fenómenos dictados por las nuevas exigencias económicas, sociales y medioambientales ([25]).

5.3.1 El CESE considera que la Comunicación de la Comisión titulada «Hacia una gestión sólida de la calidad de las estadísticas europeas» ([26]) se integra en este contexto, que confirma que hoy en día las estadísticas no solo deben ayudar a conocer los fenómenos, sino que deben contribuir a su gestión, presente y futura. En este ámbito, los ciudadanos deben poder elegir con conocimiento de causa, de manera racional y democrática.

5.3.2 Así pues, Eurostat está llamada a desempeñar un papel central en la integración y armonización de las estadísticas nacionales y regionales, sobre todo en los aspectos relativos a la calidad de vida, sostenibilidad y distribución de la renta y el capital, a fin de medir las variaciones de bienestar en función de las intervenciones de la acción pública.

5.3.3 Eurostat debería garantizar un apoyo metodológico adecuado para que los agentes institucionales y sociales, así como los ciudadanos europeos, dispongan de los instrumentos necesarios para ser debidamente informados y consultados y puedan así participar en el debate público ([27]).

([25]) Giovannini, E., 2007, *Statistics and Politics in a Knowledge Society*, OECD, STD/DOC(2007)2, 29 de mayo de 2007, reseñado el 28 de enero de 2010 en: http://www.2007oecd.org/dataoecd/39/53/41330877.pdf.
Giovannini, E., 2009, *Measuring Society's Progress: A key issue for policy making and democratic gobernance*, reseñado el 28 de enero de 2010 en: http://www.2007oecd.org/dataoecd/6/34/41684236.pdf.

([26]) COM(2011) 211 final.

([27]) En esta perspectiva se creó, en el Sistema estadístico europeo, el *Sponsorship Group* «Medir el progreso, el bienestar y el desarrollo sostenible», encargado de coordinar las actividades en relación con esta cuestión y de aplicar las recomendaciones de la Comisión Stiglitz, Sen y Fitoussi, en la perspectiva de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.4 En este nuevo contexto, mientras incumbe a la sociedad civil determinar, en colaboración con los demás agentes sociales e institucionales y a través de mesas redondas y foros específicos, los ámbitos de intervención en los que se puede medir el progreso de una sociedad, delimitando los sectores específicos y los fenómenos más importantes (es decir, los distintos «campos» en los ámbitos económico, social y medioambiental), se atribuye a las estadísticas un papel de apoyo «técnico», que aporta la metodología más apropiada y determina los indicadores eficaces que permiten controlar dichos fenómenos.

5.5 La participación de los ciudadanos permite crear unas «formas de inteligencia colectiva» que, al consolidar las prácticas de ciudadanía activa, contribuyen a redefinir la democracia:

— en primer lugar, como «democracia participativa», con una mayor interacción y espacios para la formulación de prioridades gracias a la progresiva comprensión y ponderación de los distintos puntos de vista con respecto al interés general ([28]);

— en segundo lugar, como «democracia deliberativa», para precisar los criterios que delimitan el propio concepto de bienestar, como objetivo compartido de progreso social, determinando los parámetros que permiten elaborar los indicadores que se usan para medir el bienestar y definir trayectorias de progreso de la sociedad que sean comprensibles para las partes interesadas y permitan, pues, fomentar su participación en la búsqueda del bienestar general ([29]).

5.5.1 Con esta práctica se desarrolló el concepto de «capital social» ([30]) –que sienta las bases de los objetivos europeos de economía del conocimiento y cohesión social– es decir, la capacidad de afinar el concepto de bienestar general gracias a la mayor confianza y cooperación de la sociedad civil con la administración pública. Esto solo podrá lograrse con una fuerte participación civil, política y social, que deben impulsar las propias administraciones públicas a través de prácticas de consulta ([31]).

5.5.2 Un nutrido grupo de países ha puesto en marcha recientemente procesos de deliberación estructurados que prevén la participación de la sociedad civil (Australia, Canadá, Francia, Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, México, Países Bajos, Reino Unido, Estados Unidos y Suiza).

5.5.3 Todas las experiencias realizadas hasta la fecha muestran que existen diferencias considerables en la estructura y el alcance de los procesos de participación de los agentes de la sociedad civil. Estas diferencias se dan esencialmente en el momento de la interacción dialéctica (debate público y fijación de los valores y las prioridades), más que en la primera fase de consulta.

5.5.4 En cambio, la fase de consulta suele realizarse mediante el uso masivo de sitios web específicos, la creación de grupos de trabajo encargados de estudiar temas específicos y la elaboración de programas de consulta que prevén un recurso intensivo a las redes sociales, los blogs y las encuestas (sobre todo, en línea). Sin embargo, hasta ahora ningún país ha conseguido establecer un vínculo formal o sustancial entre la creación de indicadores por vía de deliberación y los procesos de programación económica y financiera.

5.5.5 El CESE considera que la participación de la sociedad civil en la fijación de los indicadores de bienestar y de progreso puede realizarse mediante su participación activa, tanto en la fijación de las prioridades políticas como en la determinación de la información que conviene controlar.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([28]) Para más información sobre el tema, se remite a la Conferencia del CESE «La democracia participativa para luchar contra la crisis de confianza europea». Se recuerda asimismo: *The Citizen's Handbook* (http://www.vcn.bc.ca/citizens-handbook) y *European Citizens' Initiative* (http://www.citizens-initiative.eu/) – Campaña de promoción de los derechos participativos de los ciudadanos de la Unión Europea.

([29]) En el análisis de las dinámicas de la democracia participativa es habitual distinguir entre los procesos de tipo «descendente» y «ascendente». La referencia, en ambos casos, a interacciones entre dos niveles diferentes de organización y de decisión (que, en cambio, se desconocen en las formas de democracia directa) configura la democracia participativa como un concepto basado en el diálogo y en el proceso, que se aplica con éxito a la resolución de conflictos. Se intenta aquí conciliar ambos procesos.

([30]) OCDE, 2001, *The well-being of nations: the role of human and social capital*, OCDE, París.

([31]) *Citizens as partners: Information, consultation and public participation in policy-making*, PUMA (Servicio de gestión pública), OCDE, París, 2001.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Kosovo»

(2012/C 181/05)

Ponente: **Ionut SIBIAN**

Mediante carta de 22 de septiembre de 2011, los Comisarios Maroš Šefčovič y Štefan Füle pidieron al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema:

«*El papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Kosovo*».

La Sección Especializada de Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 145 votos a favor, 5 en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

El dictamen exploratorio del CESE sobre el papel de la sociedad civil en las relaciones UE-Kosovo se basa en la Resolución 1244(1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Asimismo, formula una serie de recomendaciones que se dirigen tanto a la Comisión Europea como a las autoridades kosovares. El CESE está dispuesto a apoyar las medidas de la Comisión Europea encaminadas a potenciar el papel de la sociedad civil en Kosovo, así como las relaciones entre la UE y la sociedad civil kosovar.

1.1 El CESE insta al Gobierno kosovar a que tome las medidas apropiadas para la segura y libre circulación de las minorías étnicas en todo su territorio como requisito previo para la reconciliación y la mutua confianza.

1.2 La Comisión Europea debería trabajar con el Gobierno kosovar y las organizaciones de los medios de comunicación del país para apoyar la libertad de prensa y la profesionalización del periodismo.

1.3 El CESE anima al Gobierno kosovar a que consulte a la sociedad civil y a los interlocutores sociales a la hora de formular una estrategia nacional para el desarrollo económico. El Gobierno kosovar y la Comisión Europea deberían dar máxima prioridad a la integración de los jóvenes y las mujeres en el mercado de trabajo. Asimismo, habría que prestar una particular atención al apoyo al desarrollo rural, la agricultura sostenible y las asociaciones de agricultores.

1.4 El CESE debería ayudar a reforzar el Consejo Económico y Social de Kosovo cooperando con los principales agentes sociales y compartiendo sus conocimientos y experiencia. Asimismo, la Comisión Europea debería prestar un gran apoyo al Consejo Económico y Social de Kosovo. El Gobierno kosovar debería asignar una línea presupuestaria específica para el funcionamiento del Consejo Económico y Social de Kosovo.

1.5 El CESE recomienda al Ministerio de Trabajo kosovar que implante un mecanismo transparente y justo para financiar las iniciativas de los interlocutores sociales.

1.6 Aunque el estatus de Kosovo le impide ser parte de los convenios de la OIT, el Gobierno kosovar debería adaptar su legislación y prácticas a los mismos.

1.7 A juicio del CESE, es indispensable que los representantes de los interlocutores sociales participen en la constitución de un Consejo Nacional para la Integración Europea, que tenga carácter inclusivo.

1.8 El Gobierno kosovar debería reforzar el cumplimiento de la ley sobre el libre acceso seguro a la información pública.

1.9 En el contexto del lanzamiento del Consejo Nacional de Kosovo contra la corrupción en febrero de 2012, el CESE manifiesta su esperanza de que la sociedad civil reciba los medios necesarios para aportar una contribución efectiva a la lucha contra la corrupción.

1.10 El Gobierno kosovar debería considerar el Marco Estratégico preparado por la sociedad civil y crear el marco institucional y jurídico para un diálogo estructurado y su participación en el proceso decisorio. La Asamblea kosovar debería desarrollar una plataforma institucional que permita un diálogo regular con las organizaciones de la sociedad civil.

1.11 La Comisión Europea debería apoyar en mayor medida la creación de redes de la sociedad civil en Kosovo para facilitar el diálogo con las autoridades y conectar con las plataformas de la sociedad civil europea.

1.12 Asimismo, debería ayudar al Gobierno kosovar a desarrollar un marco fiscal y jurídico que conduzca a una sostenibilidad a largo plazo para la sociedad civil en Kosovo. El Gobierno kosovar debería crear mecanismos transparentes de financiación pública para las organizaciones de la sociedad civil. Además, el CESE recomienda al Gobierno kosovar que establezca un fondo estatal para la sociedad civil.

1.13 El CESE recomienda que la financiación de la Comisión Europea disponible para la sociedad civil con arreglo al Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) se reparta equitativamente entre las organizaciones de la sociedad civil que fomenten la democracia y el Estado de Derecho y las que promuevan el desarrollo socioeconómico. La convocatoria de propuestas para recibir la asistencia del IPA debería planificarse de tal modo que puedan evitarse las diferencias de financiación.

1.14 La Comisión Europea debería intentar encontrar la forma de facilitar el acceso de las organizaciones más pequeñas de la sociedad civil a sus programas y apoyar las iniciativas a más largo plazo.

1.15 La Comisión Europea debería encontrar soluciones para facilitar el acceso de los interlocutores sociales a los fondos asignados a la sociedad civil por el IPA. Habría que crear programas específicos para los interlocutores sociales con arreglo al Fondo para la Sociedad civil (CSF). Los sindicatos necesitan tener programas específicos con arreglo al IPA que les permitan reforzar sus capacidades.

1.16 El CESE apoya decididamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil y los interlocutores sociales en la definición de las prioridades nacionales para la asistencia del IPA.

1.17 El CESE reitera su interés y voluntad de copresidir con la Comisión Europa las reuniones plenarias de la sociedad civil que tienen carácter anual en el marco del diálogo del Proceso de Estabilización y Asociación.

2. **Antecedentes del dictamen**

2.1 *Agentes externos en Kosovo*

2.1.1 El 17 de febrero de 2008, el Parlamento de Kosovo declaró su independencia. Las autoridades de Kosovo se comprometieron a aplicar íntegramente las disposiciones de la Propuesta Integral de Estatuto (en inglés, CSP) de Ahtisaari y aprobaron una nueva Constitución que reflejaba dicho compromiso. El Parlamento invitó a la Unión Europea a desplegar su Misión por el Estado de Derecho (EULEX), y también invitó a un grupo de estados [1] a crear la Oficina Civil Internacional (OCI) para que supervisase la aplicación del plan de Ahtisaari. El Representante Civil Internacional (RCI) conserva la potestad de anular todas aquellas normas y decisiones que contravengan la CSP de Ahtisaari.

2.1.2 En un proceso de gradual reducción de la presencia, la KFOR, fuerza militar dirigida por la OTAN, sigue garantizando la seguridad en todo Kosovo, mientras que la policía kosovar ha asumido la responsabilidad de proteger la mayoría de los lugares de relevancia cultural y religiosa, así como de la mayor parte de las fronteras.

2.1.3 En julio de 2010, la Corte Internacional de Justicia adoptó su dictamen consultivo sobre la independencia de Kosovo y consideró que su declaración de independencia no infringía el Derecho internacional.

2.2 *La postura de la UE ante Kosovo*

2.2.1 Veintidós de los veintisiete Estados miembros de la UE han reconocido la independencia de Kosovo, aunque la falta de un consenso europeo sobre su estatuto no impide a la UE mantener un compromiso con Kosovo. El nivel de compromiso con las autoridades de Kosovo por parte de los cinco países que no lo han reconocido (Chipre, Eslovaquia, España, Grecia y Rumanía) es desigual.

2.2.2 Kosovo forma parte del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), pero sigue siendo el único país de la región que no mantiene relaciones contractuales con la UE, un estatuto que le impide firmar un acuerdo de estabilización y asociación (AEA). En el marco del diálogo del PEA (DPEA) se celebraron ocho reuniones en 2010 y 2011 (siete sectoriales seguidas de una plenaria), que han incluido consultas con organizaciones de la sociedad civil, sobre los principales capítulos del acervo de la UE.

2.2.3 En línea con la resolución de las Naciones Unidas sobre Kosovo, adoptada en septiembre de 2010, en marzo de 2011 se entabló entre Bruselas y Pristina un diálogo promovido por la EU, y dirigido a encontrar soluciones prácticas sobre cooperación regional, comercio, libertad de circulación y Estado de Derecho (véase el punto 3.3).

2.2.4 En julio de 2010, el Parlamento Europeo adoptó una resolución sobre Kosovo que animaba a los Estados miembros de la UE a profundizar en su postura común respecto a Kosovo. El Parlamento Europeo subrayó que la perspectiva de adhesión a la UE es un poderoso incentivo para que se lleven a cabo las necesarias reformas en Kosovo, y pidió que se emprendieran medidas concretas para hacer que dicha perspectiva se hiciera más tangible, tanto para el gobierno como para los ciudadanos.

En enero de 2012, la Comisión Europea entabló con Kosovo un diálogo sobre la liberalización del régimen de visados.

[1] Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Suecia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos.

2.2.5 Kosovo es beneficiario del Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA), del Instrumento de Estabilidad (IE) y del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), así como de otras fuentes de financiación. Kosovo participa en los programas con múltiples beneficiarios del IPA. El documento de programación indicativa plurianual para 2011-2013 fue aprobado el 27 de junio de 2011. En 2011 un total de 68,7 millones de euros acordados dentro del programa anual IPA de 2011 fueron asignados en estrecha coordinación con el Ministro de Integración Europea y las instituciones europeas. La ayuda preadhesión de la UE se está centrando en impulsar el Estado de Derecho, la economía, el comercio y la industria, así como la reforma de la administración pública.

2.3 *Actividades del Comité Económico y Social Europeo en relación con la sociedad civil en Kosovo*

2.3.1 La ampliación de la UE y el progreso realizado por los países de los Balcanes Occidentales para llegar a ser miembros de la Unión Europea son una de las prioridades de las relaciones exteriores del CESE. La Sección Especializada de Relaciones Exteriores ha desarrollado eficaces instrumentos para alcanzar sus principales objetivos de apoyar a la sociedad civil en los Balcanes Occidentales y para mejorar su capacidad de colaborar con los gobiernos en su camino hacia la adhesión.

2.3.2 El Grupo de Contacto con los Balcanes Occidentales –un órgano interno permanente instituido por el CESE en 2004– es el principal instrumento de coordinación de las actividades del CESE en este campo. El papel del Grupo de Contacto consiste también en supervisar los cambios en la situación política, económica y social en los países de la región y en las relaciones UE-Balcanes Occidentales. Asimismo, el Grupo de Contacto promueve la cooperación entre el CESE y las organizaciones de la sociedad civil de la región.

3. **Evolución política en Kosovo**

3.1 *Principales datos y cifras sobre Kosovo*

3.1.1 A finales de 2011, Kosovo había sido reconocido por 86 Estados miembros de las Naciones Unidas, incluidos 22 Estados miembros de la UE.

3.1.2 Con una población aproximada de dos millones, Kosovo es uno de los países más pobres de Europa. El Banco Mundial estima que el Producto Interior Bruto (PIB) per cápita es de 1 760 euros. Se calcula que el 45 % de la población vive por debajo del umbral nacional de pobreza, con un 17 % extremadamente pobre, según los últimos datos disponibles, de 2006. Sufre una acusada diáspora y cuenta con una de las poblaciones más jóvenes de Europa.

3.1.3 Los albaneses constituyen el 90 % de la población; los serbios, el 6 %, y el 4 % restante corresponde a bosnios, turcos, romaníes, ashkalíes y egipcios. La mayoría albanesa y la minoría no serbia aceptan la legitimidad del Estado de Kosovo. En cambio, la mayor parte de la comunidad serbia se opone a la independencia. Las diferencias sociales entre albanokosovares y serbokosovares siguen siendo significativas. Los serbokosovares mantienen una fuerte autonomía de hecho en el norte del país. En otras partes de Kosovo se han ido concentrando en enclaves rurales. Aparte de las motivaciones políticas, la lengua sigue siendo una importante causa del aislamiento de la comunidad serbia. Los serbokosovares que viven en los enclaves sufren discriminaciones que afectan a su vida diaria, y tienen dificultades para encontrar trabajo. No acceden tan fácilmente como los albanokosovares a la administración kosovar y a diversos servicios sociales, como los hospitales. Su libertad de circulación por todo el país se ve limitada en la práctica. La población serbia sigue abandonando Kosovo.

3.1.4 En el norte de Kosovo y en la mayor parte de las zonas pobladas por serbios, desde 1999 funcionan instituciones paralelas de sanidad, educación, justicia y servicios sociales. Reciben ayuda de Serbia y en buena parte están bajo su control. Buena parte de los serbokosovares siguen boicoteando las elecciones nacionales y la cooperación con las autoridades kosovares, especialmente en el norte. En el resto del país, los serbokosovares han aumentado su participación en las elecciones y están representados en las instituciones locales y nacionales (incluidos el Gobierno y el Parlamento). Un proceso de descentralización que prevé la creación de nuevos municipios en los que las minorías étnicas constituirían una mayoría con mayores poderes municipales ha sido boicoteado por los municipios de mayoría serbia.

3.2 *Relaciones con los países vecinos*

3.2.1 De todos los países vecinos, Kosovo mantiene las mejores relaciones con Albania. Ha tenido y tiene un papel muy activo en conseguir el reconocimiento de Kosovo y en presionar para la inclusión de Kosovo en las iniciativas regionales.

3.2.2 Kosovo mantiene buenas relaciones con la antigua República Yugoslava de Macedonia. Se ha concluido la demarcación de la frontera y se han establecido buenas relaciones diplomáticas.

3.2.3 Kosovo y Montenegro se han puesto de acuerdo en culminar el proceso de demarcación de la frontera que los une. Previamente, Montenegro ha exigido que en Kosovo se reconozca constitucionalmente la minoría montenegrina antes de que los países intercambien embajadores y se culmine la demarcación. La comunidad montenegrina ha sido reconocida por la Ley de municipios, y se espera que ambos países establezcan relaciones diplomáticas en un futuro próximo.

3.2.4 Bosnia y Herzegovina y Serbia son los únicos países vecinos con los que Kosovo no tiene relaciones políticas formales. Las relaciones económicas siguen siendo asimétricas, pues, mientras que Serbia es el mayor exportador a Kosovo, hasta hace poco Kosovo no podía exportar a ese país. La UE está actuando como mediadora en las negociaciones técnicas entre Pristina y Belgrado. La agenda de negociaciones con Serbia incluye el desbloqueo del comercio con Kosovo, el uso del espacio aéreo serbio, el tránsito de pasajeros con pasaporte kosovar y de vehículos con matrícula de Kosovo, y la participación de Kosovo en los foros regionales. A finales de febrero de 2012, Kosovo y Serbia llegaron a un acuerdo sobre cooperación regional y gestión de los pasos fronterizos.

3.3 *Asuntos de actualidad*

3.3.1 Sigue habiendo tensiones en las relaciones interétnicas causadas por la inestabilidad del norte de Kosovo y el rechazo de la minoría serbokosovar y de Serbia a aceptar la independencia de Kosovo y sus nuevas instituciones. También hay grupos de albanokosovares que no aceptan la supervisión internacional de la independencia del país.

3.3.2 A finales de julio de 2011, la situación se hizo más complicada en el norte de Kosovo, cuando el país decidió imponer un embargo a los productos serbios en represalia al bloqueo de Serbia desde 2008 basado en el no reconocimiento del sello de las «aduanas kosovares». El despliegue unilateral de la policía kosovar en dos puestos de control en la frontera norte con Serbia se resolvió de forma violenta, con un policía kosovar muerto. Se recuperó la calma con la ayuda de la KFOR, fuerza militar dirigida por la OTAN.

3.3.3 En septiembre de 2011 se solucionó el problema de los sellos de aduana en el marco del diálogo Belgrado-Pristina, con la mediación de la UE. La aplicación del acuerdo desembocó en la generalización de los bloqueos en el norte. También hubo incidentes violentos. En vista de la situación en el norte de Kosovo, a finales de septiembre, Serbia interrumpió su participación en el diálogo moderado por la UE mencionado supra y regresó a la mesa de negociación en noviembre de 2011.

4. **Situación económica de Kosovo**

4.1 *Situación tras el conflicto*

4.1.1 Con una cifra oficial superior al 40 %, Kosovo tiene la mayor tasa de desempleo de la región y está muy por encima de la media de la Unión Europea. Haciendo gala de prudencia, es preciso considerar estos datos al alza respecto a la cifra oficial, habida cuenta de la gran economía sumergida que hay en Kosovo. La tasa de desempleo es mayor entre las mujeres y afecta con especial dureza a los jóvenes. Cada año acceden al mercado de trabajo en torno a 30 000 jóvenes, una cifra insostenible para el actual ritmo de crecimiento económico. La pobreza también es un grave problema, con alrededor de un 20 % de la población viviendo con menos de un euro al día.

4.1.2 La economía sigue dependiendo en gran medida de las remesas y de las ayudas de los donantes. Se halla bajo el influjo de la incertidumbre posbélica y sufre el efecto de la ruptura de los vínculos comerciales y de una insuficiente inversión en infraestructuras. Impulsado por un gran esfuerzo de emergencia y reconstrucción capitaneado por la ayuda internacional, el crecimiento económico presentaba dos dígitos en los primeros años de 2000, pero ese ritmo se mostró insostenible debido al extremadamente alto déficit comercial y a la falta de inversión extranjera directa (IED). La cantidad de inversiones extranjeras netas en Kosovo desde 2007 ha ido disminuyendo continuamente, pasando del 19 % al 7,1 % del PIB. Hay una gran economía sumergida y se recaudan pocos impuestos.

4.1.3 Aunque la crisis financiera y económica mundial ha tenido un impacto relativamente pequeño en la economía debido a la escasa integración internacional de Kosovo, sus efectos negativos se han plasmado sobre todo en un descenso de las remesas, las exportaciones y la IED.

4.1.4 La economía kosovar se basa principalmente en el sector de los servicios (68 %), mientras que otros campos presentan porcentajes relativamente bajos: la industria (20 %) y la agricultura (12 %). La mayoría de la población de Kosovo vive en zonas rurales. Las actividades agrícolas están fragmentadas en pequeñas parcelas, lo que se traduce en una agricultura de subsistencia en gran parte ineficiente. Esta situación también impide el desarrollo de una sociedad civil fuerte y representativa en el ámbito de la agricultura y el desarrollo rural.

4.1.5 La corrupción sigue siendo un mal generalizado y afecta gravemente a las perspectivas de crecimiento económico del país. En el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional, Kosovo ocupa el puesto 110 y se percibe como uno de los países más corruptos de Europa.

4.1.6 El Gobierno carece de una estrategia nacional de desarrollo económico, que habría de ser redactada de acuerdo con los interlocutores sociales y otros agentes de la sociedad civil.

5. **La situación actual y el papel de las organizaciones de la sociedad civil**

5.1 *Diálogo social*

5.1.1 Se calcula que el número total de trabajadores sindicados es de unos 60 000. La sindicación en el sector público es muy alta, pues se estima que el 90 % de los funcionarios públicos pertenecen a algún sindicato ([2]). Ahora que la ley permite la constitución de sindicatos en el sector privado, su establecimiento en el ámbito de la empresa es el principal desafío a que afrontan en el futuro inmediato. Según las encuestas, el 5,09 % de la población declara su pertenencia a algún sindicato ([3]).

5.1.2 La **Ley del Trabajo,** que entró en vigor en diciembre de 2010, se consideró en Kosovo uno de los actos legislativos más importantes jamás aprobados ([4]). Para su redacción se efectuaron diversas consultas, sobre todo entre las asociaciones de empresarios y los sindicatos, pero también con la participación de comisiones parlamentarias especializadas y organizaciones de la sociedad civil. La ley fue aprobada por unanimidad en el último pleno de la tercera legislatura, el mismo día en que se disolvía el Parlamento, a pesar de la insistente oposición del Gobierno por su elevado coste presupuestario. Los sindicatos amenazaron con boicotear el proceso electoral si no se aprobaba la ley.

([2]) Kushtrim, Shaipi (2011), *Annual Review 2010 on Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe: Kosovo, Regional Project for Labour Relations and Social Dialogue in South East Europe,* Friedrich Ebert Stiftung, enero de 2011. (Informe anual de 2010 sobre Relaciones laborales y diálogo social en el Sureste de Europa: Kósovo), Proyecto regional para relaciones laborales y diálogo social en el Sureste de Europa de la Fundación Friedrich Ebert, enero de 2011.

([3]) Gobernar mejor para un mejor impacto. Llamada a los ciudadanos. Informe analítico nacional del índice de la sociedad civil para Kósovo de CIVICUS, Fundación Kosovar de la Sociedad Civil (KCSF), marzo de 2011.

([4]) Ley del Trabajo: seis primeros meses de aplicación, Informe político del GAP, Instituto de Estudios Avanzados GAP, septiembre de 2011.

5.1.3 El **Consejo Económico y Social de Kosovo** (CES) se instituyó en 2009. Desde el primer momento, su actividad se ha visto obstaculizada por la oposición de la Cámara de Comercio de Kosovo y la Unión de Sindicatos Independientes de Kosovo (BSPK) a la participación de otras organizaciones empresariales (Alianza Empresarial de Kosovo) y sindicatos (Confederación de Sindicatos Libres de Kosovo, KSLK). Pese a las discrepancias internas, el CES ha celebrado sus reuniones periódicas.

5.1.4 El Consejo Económico y Social de Kosovo carece de capacidad y recursos para funcionar eficazmente.

5.1.5 **Los interlocutores sociales carecen de un papel relevante en el Proceso de Integración Europea y en el Proceso de Desarrollo Económico**. El Gobierno kosovar debería crear una adecuada base jurídica que permita aumentar la importancia y representación de los interlocutores sociales en los citados procesos.

5.1.6 Actualmente, el Ministerio de Trabajo está financiando proyectos de los interlocutores sociales, pero no se aplican criterios transparentes ni normas de procedimiento definidos.

5.2 *Diálogo civil*

5.2.1 Los orígenes de la sociedad civil en Kosovo datan de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, tras la caída del comunismo en Europa Central y Oriental. Debido a la particular situación de Kosovo en aquella época, la sociedad civil se desarrolló como parte esencial de todo un sistema paralelo y de una resistencia civil al régimen serbio. La ayuda humanitaria y la defensa de los derechos humanos, así como movimientos cívicos con amplio respaldo de la sociedad, fueron las principales áreas de actividad de la sociedad civil. Tras el boicot a las instituciones serbias por toda la población albanesa de Kosovo y ante la falta de servicios sociales y sanitarios, la sociedad civil se erigió a sí misma como la principal prestadora de servicios ([5]).

5.2.2 Después de la guerra, la sociedad civil se adaptó rápidamente para responder a las nuevas necesidades, como la ayuda de emergencia y la reconstrucción, o la reconciliación interétnica. En un momento de cuantiosas ayudas financieras y técnicas por parte de los donantes internacionales, el número de organizaciones de la sociedad civil se incrementó notablemente. Sin embargo, en la actualidad se calcula que, de las más de 6 000 ONG registradas en 2010, menos del 10 % permanecen activas, siquiera parcialmente ([6]).

5.2.3 Actualmente, las organizaciones de la sociedad civil de Kosovo afrontan problemas similares a los de otros países de la región ([7]), pues la mayor parte de ellas dependen en gran medida de la financiación internacional (se calcula que el 70 % de sus recursos proceden de donantes extranjeros). En consecuencia, las ONG se han hecho más dependientes de los donantes, responden menos a las necesidades de la comunidad y adolecen de una cuestionable sostenibilidad ante la eventual disminución de la financiación internacional a la sociedad civil. Por otra parte, se pone en tela de juicio la legitimidad de las organizaciones de la sociedad civil, pues han perdido conexión con las partes interesadas.

5.2.4 Muchos donantes han comenzado a retirarse de Kosovo, y está disminuyendo el importe total de la financiación disponible para la sociedad civil. El predominio del apoyo a proyectos a corto plazo en comparación con la ayuda institucional a largo plazo hace muy difícil conseguir la sostenibilidad de recursos financieros y humanos de las organizaciones de la sociedad civil ([8]).

5.2.5 En diciembre de 2011, la Comisión Europea se comprometió a alcanzar un acuerdo sobre la participación de Kosovo en los programas de la UE, sin perjuicio de las posiciones de los Estados miembros sobre su estatus. A este respecto, tanto la CE como el Gobierno kosovar deben velar por la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo y ejecución de proyectos específicos.

5.2.6 Los problemas en el reconocimiento internacional de Kosovo tienen repercusiones directas sobre los vínculos internacionales de la sociedad civil kosovar. Numerosas redes internacionales y de la UE no aceptan miembros de Kosovo. Sin embargo, pese a todos esos obstáculos, la sociedad civil kosovar está representada en diferentes plataformas y foros regionales y europeos, y disfruta de una presencia internacional mayor que cualquier otro sector del país. Habría que facilitar la participación de la sociedad civil organizada de Kosovo en programas regionales.

5.2.7 La Constitución de 2008 protege la libertad de expresión y de prensa, con excepciones para los discursos que provoquen la hostilidad étnica. La sociedad civil se siente en general libre para formular críticas contra el Gobierno, y solo unas pocas organizaciones denuncian restricciones o ataques ilegítimos por parte de los entes locales o centrales. Pese a ello, se utiliza la información de ciertos medios cercanos al Gobierno en contra de iniciativas y personas de la sociedad civil críticas con el Gobierno. Aunque en Kosovo existe una amplia variedad de medios de comunicación impresos y electrónicos, es raro el periodismo de investigación, debido al miedo a represalias. La dependencia financiera de los medios de comunicación de la publicidad gubernamental pone en tela de juicio la independencia editorial.

([5]) Gobernar mejor para un mejor impacto. Llamada a los ciudadanos. Informe analítico nacional del índice de la sociedad civil para Kosovo de CIVICUS, Fundación Kosovar de la Sociedad Civil (KCSF), marzo de 2011.

([6]) Gobernar mejor para un mejor impacto. Llamada a los ciudadanos. Informe analítico nacional del índice de la sociedad civil para Kosovo de CIVICUS, Fundación Kosovar de la Sociedad Civil (KCSF), marzo de 2011.

([7]) Índice de sostenibilidad de 2010 de las ONG para Europa Central y Oriental y Eurasia, Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

([8]) Gobernar mejor para un mejor impacto. Llamada a los ciudadanos. Informe analítico nacional del índice de la sociedad civil para Kosovo de CIVICUS, Fundación Kosovar de la Sociedad Civil (KCSF), marzo de 2011.

5.2.8 La **Ley de base de las ONG** permite un fácil y rápido procedimiento de registro y establece los principios fundamentales de constitución, funcionamiento y disolución de las ONG. El marco jurídico complementario de la sociedad civil se considera insatisfactorio: las organizaciones de utilidad pública tienen beneficios muy limitados, hay escasas exenciones fiscales para los potenciales donantes y los procesos de diálogo civil aún no están formalizados. Es preciso que las leyes sobre el IVA, aduanas, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta especifiquen los beneficios fiscales para las ONG reconocidas como de utilidad pública. La beneficencia local aún está en fase emergente. Son necesarios cambios en la cultura de las empresas para que las donaciones benéficas tengan un verdadero impacto. Hay gran necesidad de un entorno que favorezca la sostenibilidad financiera de las ONG, para que puedan acceder a la financiación pública mediante una legislación sobre el patrocinio, el impuesto de sociedades y el impuesto sobre la renta.

5.2.9 La cooperación con la sociedad civil normalmente se limita al apoyo de medidas legislativas, y menos éxito tienen los intentos de las organizaciones de la sociedad civil por combatir la falta de transparencia y la corrupción. El acceso a la información sigue siendo un obstáculo para la cooperación entre las ONG y el Gobierno, sobre todo debido a la escasa aplicación de la Ley sobre el acceso a la documentación pública.

5.2.10 **No se está produciendo un diálogo formal entre la sociedad civil y el Gobierno.** La Comisión Europea debería apoyar al Gobierno kosovar para que cree estructuras formales de cooperación con la sociedad civil. Las autoridades públicas deberían establecer mecanismos regulares y órganos de consulta con la sociedad civil, al tiempo que habría que nombrar y formar a funcionarios para que operen como puntos de contacto con las organizaciones de la sociedad civil.

5.2.11 En respuesta a los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno ha empezado a elaborar una estrategia de cooperación entre el Gobierno y la sociedad civil. El proceso está en su fase inicial y lo coordina la plataforma CiviKos, una red de sociedad civil.

5.2.12 No existen mecanismos específicos para que el Gobierno contrate con la sociedad civil ni un marco jurídico que regule la selección de subvenciones públicas a ONG, por lo que se conceden básicamente siguiendo criterios de preferencias personales. La Comisión Europea debe prestar su asistencia técnica al Gobierno kosovar en la creación de dichos mecanismos.

5.2.13 Sin unas disposiciones jurídicas claras que incentiven el voluntariado es extremadamente difícil que las ONG atraigan a las personas o a los grupos. Se podrían recomendar al Gobierno kosovar modelos europeos de legislación en este campo.

5.2.14 En materia de protección del medio ambiente es preciso reforzar la cooperación entre el Gobierno y la sociedad civil, y las organizaciones de la sociedad civil deberían ser consultadas e incluidas de forma regular en la toma de decisiones y en los debates públicos.

6. **Organizaciones de la sociedad civil en Kosovo y el IPA**

6.1 *Acceso a fondos del IPA*

6.1.1 Entre 1998 y 2009, las ayudas de la CE a Kosovo ascendieron a un total de 2 300 millones EUR, incluida la financiación de la misión EULEX, del REUE y de la Oficina Civil Internacional. Los principales cooperadores bilaterales de la Comisión Europea han sido Alemania, Suiza, Noruega, Suecia (Sida), Países Bajos, Reino Unido (DFID) y USAID.

6.1.2 Conforme al documento de programación indicativa plurianual para 2009-2011, adoptado por la Comisión Europea en 2009, se identificaron cuatro grandes aspectos transversales que había que afrontar en Kosovo: **sociedad civil,** medio ambiente, igualdad de oportunidades y buena gobernanza. La financiación a cargo del IPA está siguiendo tres ejes principales: fomentar la consecución de criterios políticos, criterios económicos y normas europeas.

6.1.3 Como donante más influyente en cuanto al volumen de su asistencia y sus categorías de financiación, la UE tiene el poder de determinar la orientación de las agendas de promoción democrática y de la asistencia. Y esto también significa que la eficacia de la intervención de la Comisión es un transmisor fundamental respecto de la percepción y la legitimación de la asistencia internacional en Kosovo.

6.1.4 Conforme a los criterios políticos, la financiación con cargo al IPA fomenta la capacitación administrativa y la creación de instituciones en Kosovo, el Estado de Derecho y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, al mismo tiempo que se promueven los derechos humanos y la protección de la minoría serbia y de las otras minorías, y se contribuye también a consolidar la sociedad civil y los medios de comunicación públicos mediante la inclusión de los asuntos de sociedad civil en todos los programas. **En el período 2009-2011, entre el 2 % y el 5 % de la asistencia total a Kosovo se ha dedicado a apoyar a la sociedad civil.**

6.1.5 Aunque la financiación de la Unión Europea para la sociedad civil ha ido en creciente aumento, unos complejos procedimientos burocráticos de solicitud y unos importes de subvención mínimos relativamente altos dejan a la mayor parte de las organizaciones fuera del acceso a esos fondos. Y esas mismas condiciones han agravado el abismo entre grandes y pequeñas organizaciones. El idioma y la complejidad técnica de las solicitudes siguen siendo obstáculos para que las organizaciones comunitarias y de base accedan a la financiación de la UE.

6.1.6 La financiación de la CE disponible para la sociedad civil se dirige a las medidas que promueven la democracia y el Estado de Derecho, y en menor medida a las que promueven el desarrollo socioeconómico.

6.1.7 La asistencia del IPA no apoya iniciativas de los interlocutores sociales ni programas concretos que les permitan reforzar sus capacidades.

6.1.8 Sigue habiendo problemas en cuanto a la limitada capacidad de las autoridades kosovares para absorber los fondos del IPA. El Gobierno debería incluir a las organizaciones de la sociedad civil en la definición de las prioridades de esas ayudas.

6.1.9 Teniendo en cuenta que en Kosovo no existe un diálogo estructurado entre las organizaciones de la sociedad civil y el Gobierno, el CESE acoge favorablemente los planes de la Comisión Europea de financiar proyectos en 2012 que impulsen redes de dichas organizaciones para facilitar su diálogo con las autoridades.

6.1.10 El CESE recomienda que las convocatorias de propuestas del IPA se planifiquen de tal manera que se eviten las brechas de financiación.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea» (Dictamen exploratorio)

(2012/C 181/06)

Ponente: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Mediante carta de 20 de octubre de 2011, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que emitiera un dictamen exploratorio sobre el tema siguiente:

«*La participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea*».

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 167 votos a favor, 15 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En una situación en la que las crisis económica, ecológica y social condicionan el futuro de la humanidad, el CESE considera prioritario consensuar, entre los distintos actores de la cooperación, concepciones comunes sobre el tipo de desarrollo que se quiere promover ([1]).

1.2 Para la eficacia de la cooperación resulta esencial la coherencia del conjunto de políticas de la UE con la de desarrollo. También debería motivarse a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para que aumenten y mejoren la coordinación y coherencia con estas políticas.

1.3 Las OSC son, por derecho propio, parte principal del desarrollo y, por ende, deben también serlo de las políticas de cooperación. Deben ser incorporadas a la definición, aplicación y seguimiento de las políticas y programas de cooperación y estar entre las entidades estratégicas de la canalización de su financiación.

1.4 El CESE propugna una colaboración de carácter más estratégico entre las instituciones comunitarias y las OSC, mediante un diálogo político, acuerdos marco y mecanismos de canalización de fondos más eficaces.

1.5 La Comisión Europea y todos los gobiernos deben respaldar los Principios de Estambul para la Eficacia del Desarrollo de las OSC.

1.6 Las OSC deberían recibir mayor reconocimiento en nuevas modalidades de cooperación como la cooperación Sur-Sur o la cooperación triangular.

1.7 Las políticas de cooperación y desarrollo (PCD), especialmente las europeas, deben tener en cuenta la singularidad y diversidad de las OSC, así como su experiencia en relación con los países socios.

1.8 En un mundo globalizado, es necesario reconocer el carácter mundial de algunas OSC y aprovechar sus potencialidades como actores globales.

1.9 Deben introducirse cambios en el sistema de concesión de fondos europeos de desarrollo a través de las OSC. Es necesario introducir urgentemente, entre otras, modalidades como los «acuerdos marco», las subvenciones operativas, las subvenciones en cascada, los convenios plurianuales, los fondos para casos urgentes o la implementación de la «caja de herramientas», definida en el Diálogo Estructurado (DE). Las redes, federaciones o confederaciones de OSC deberían ser, en opinión del CESE, las destinatarias principales de estas modalidades de financiación.

1.10 A las OSC se les debe garantizar un ambiente favorable para que puedan desempeñar su labor en todos los países. Ello implica el respeto de normas básicas como la libertad de asociación, expresión, reunión y actuación. Este objetivo debe ser incorporado a las políticas públicas de cooperación.

1.11 La participación de la sociedad civil debe ser un componente real de gobernanza y, por tanto, ser asumido por la UE como un criterio de actuación en su relación con los países socios.

1.12 El CESE, al tiempo que celebra la implicación de las autoridades locales en la política de desarrollo de la UE ([2]) entiende que agrupar en la PCD a las OSC y a las autoridades locales, sin perjuicio de su necesaria complementariedad y cooperación, genera confusión conceptual e inconvenientes funcionales.

([1]) DO C 376 de 22.12.2011, p. 102/109. Véase el punto 1.5, ponente: Sr. Wilms.

([2]) Incrementar el impacto de la política de desarrollo de la UE: un programa para el cambio. DO C 113, 18.4.2012, pp. 52–55. Ponente: Sr. Gamallo Aller.

1.13 La asociación del sector privado a las políticas de desarrollo es esencial para incrementar su repercusión. Sin embargo, hay que evitar que sirva de coartada para la reducción de la contribución pública o que su participación, o la de cualquier otro sector, implique el establecimiento de nuevas «condicionalidades» a los proyectos de cooperación. Debería, así mismo, establecerse un marco, basado en normas internacionales ya definidas, para el compromiso efectivo de cualquier sector y acorde con los objetivos de la cooperación al desarrollo.

1.14 Deben intensificarse los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la cooperación, incluidos los que afectan a los OSC, así como los de la lucha contra la corrupción.

1.15 Las OSC deberían vincular también a la política de desarrollo al Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria, contemplado en el Tratado de Lisboa.

1.16 Las actividades internacionales del CESE a lo largo de un amplio espacio de tiempo han contribuido, como en el caso del mandato dado al CESE en el Acuerdo de Cotonú, al reconocimiento de la dimensión institucional de las OSC. Este era uno de los atributos fundamentales del Acuerdo de Cotonú, en el que por primera vez se reconocía de manera explícita en un tratado internacional firmado por la UE el papel esencial de los «agentes no estatales» como socios en la cooperación al desarrollo ([3]). Como elemento de capital importancia, el Acuerdo también establece que los agentes no estatales recibirán recursos financieros para el desarrollo de sus capacidades a fin de permitirles actuar como socios efectivos en dicho Acuerdo. Este mandato ha facilitado el establecimiento del Comité de Seguimiento ACP-UE, que por primera vez constituía un órgano paritario de representantes de las OSC, en este caso de los países ACP y de miembros del CESE financiado por la FED. El papel del Comité de seguimiento es, como su propio nombre indica, el de hacer el seguimiento de la implementación del Acuerdo de Cotonú y los Acuerdos de Asociación Económica. También ha sido decisivo en el establecimiento de la cláusula de desarrollo sostenible. Esta forma de trabajar ha constituido un punto de referencia para las tareas del CESE en otras áreas geográficas que ha dado muchos frutos y que ha contribuido, por ejemplo, al refuerzo de las capacidades organizativas de las OSC, a la constitución de plataformas y al establecimiento de puntos de contacto con las OSC en las Delegaciones de la UE, y a facilitar su acceso a financiación comunitaria y a la participación en las negociaciones de acuerdos comerciales.

1.17 El CESE considera que tales experiencias deberían consolidarse y extenderse mediante el apoyo de las políticas de cooperación. Y, sobre todo, recogiendo el sentir de muchas de las grandes OSC, demanda del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) que las Delegaciones de la UE adopten el compromiso efectivo de apoyarlas, contactar con ellas, conocer sus actividades y auspiciarlas, tanto las europeas como las de los países socios. En un contexto de refuerzo de las Delegaciones del Servicio Exterior de la Unión, es más exigible que nunca que adopten dicho compromiso como una competencia propia y vinculante y no como una actuación graciable o voluntaria.

1.18 En el contexto de la descentralización de la cooperación europea al desarrollo, el CESE considera que puede cooperar muy eficazmente con el Servicio Europeo de Acción Exterior en la interlocución de las Delegaciones con las OSC locales. Por un lado, porque el CESE forma la contraparte europea de los diversos órganos consultivos que se están creando en los acuerdos de partenariado económico (Cariforum), comerciales (Corea del Sur), de Asociación (Centroamérica, Chile) y otros. Por otro, por las ya prolongadas y estables relaciones que el CESE mantiene con las organizaciones de la sociedad civil, y sus instituciones representativas, de todos los continentes y, especialmente, en lo que se refiere a los países de ACP, de América Latina y del Mediterráneo ([4]).

1.19 El CESE reitera la importancia de que las OSC favorezcan la sensibilización y formación de la ciudadanía de la UE sobre la cooperación, en una coyuntura de crisis que puede hacer olvidar los compromisos con las políticas de desarrollo. A tal efecto, debería dotarse con medios suficientes una línea de financiación específica, que exija suficientes garantías respecto a la transparencia y la rendición de cuentas.

2. **Principios y objetivos generales**

2.1 La Unión Europea ha prestado en la última década una atención creciente al diálogo con las OSC. El Consenso Europeo para el Desarrollo, el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, el Informe del Tribunal de Cuentas Europeo, y, finalmente, el «Diálogo estructurado» (DE), han ampliado el universo y el alcance del diálogo de manera que actualmente participan en él, entre otras, la Comisión y el Parlamento Europeo, el Comité de las Regiones y el CESE, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil: entre otras, entidades sindicales, cooperativas y organizaciones de la economía social, organizaciones de agricultores, consumidores, organizaciones empresariales, plataformas de ONG y entidades socias de países socios.

2.2 Sin embargo, pese a esos avances y a los compromisos internacionales ([5]), la percepción generalizada es que son todavía muy retóricos y que los progresos prácticos son mucho menores. En muchos países, tanto donantes como en desarrollo, las OSC siguen encontrando grandes dificultades y su trabajo se ha deteriorado. Tal es el caso, por ejemplo, de las organizaciones sindicales que encuentran dificultades para acceder a la ayuda

([3]) Así, el artículo 4 del capítulo 2 del Acuerdo de Cotonú estipula que la UE y las autoridades de los países ACP deben informar y consultar a los agentes no estatales acerca de las políticas y estrategias de cooperación, y que dichos agentes deberán participar en la ejecución de estas estrategias.

([4]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.es.external-relations-other-continents.

([5]) Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, de marzo de 2005; Foro de Alto Nivel de Accra de 2008; Principios de Estambul para el desarrollo (http://www.aideffectiveness.org/busanhlf4/images/stories/hlf4/PrincipiosdeOSC-Estambul-Final.pdf); Marco Internacional para la Eficacia del Desarrollo de las OSC (http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/spanish_framework_for_cso_dev_eff.pdf); Declaración del Foro de Alto Nivel de Busán de 2011.

oficial al desarrollo en los países donantes, mientras que el acceso es limitado o nulo en los países socios, tanto en lo que respecta a los recursos como a la interlocución política. En general, se ciernen amenazas (las recientes medidas adoptadas por el Gobierno de Zimbabwe son un ejemplo de ello) sobre el apoyo a las OSC y a su papel como actores del desarrollo.

2.3 El CESE entiende que un mayor y mejor reconocimiento del papel de las OSC implica la aceptación de un conjunto de criterios, principios y valores en las políticas de desarrollo y cooperación.

2.4 El primero y fundamental consiste en la necesidad de hacer converger, entre las OSC y entre éstas y las instituciones europeas, **qué entendemos por desarrollo**. Tal objetivo resulta extremadamente necesario y urgente en un contexto en el que se entrecruzan tres crisis: la ecológica (cambio climático, pérdida de biodiversidad …), la social (aumento de las desigualdades …) y la económica (desempleo, precarización del trabajo, dominio de las finanzas sobre la economía real …). Como resultado de las tres anteriores ha tomado cuerpo una cuarta: la crisis alimentaria. Los datos que muestran la profundidad de esas crisis – que se retroalimentan – nos indican que el futuro de todos está en peligro. Y que la única vía para minimizar los daños es un salto cualitativo en las dimensiones de igualdad, cooperación y cuidado. El desarrollo, por tanto, no puede ser entendido como sinónimo de crecimiento económico, y la prosperidad o el progreso no pueden ser equiparados a los indicadores que marca el PIB.

2.5 El CESE sigue considerando que, sin perjuicio de la necesidad de reformar sus criterios de actuación, **la cooperación para el desarrollo es uno de los instrumentos esenciales para avanzar en el desarrollo**, especialmente de los países más empobrecidos.

2.5.1 En este sentido, reitera la necesidad de cumplir los compromisos en materia de financiación del desarrollo asumidos a escala internacional, que deben seguir siendo irrenunciables para los países donantes y, en particular, para la Unión Europea. La cooperación para el desarrollo **es una política pública** en los países donantes, basada en buenas prácticas, que debe disponer de los recursos necesarios para llevarla a cabo.

2.5.2 El CESE reitera, como recoge el Tratado de Lisboa, que se vele por la **coherencia entre las demás políticas –comercio, inversión, financiera– y la PCD**. También debería motivarse a las OSC para que aumenten y mejoren la coordinación y coherencia con estas políticas.

2.6 Durante la última década se han producido importantes cambios en materia de cooperación. Entre ellos, hechos relevantes como la cooperación Sur – Sur o la cooperación triangular. El papel de las OSC y de **sus redes debería recibir mayor reconocimiento en estas nuevas modalidades de cooperación**.

2.7 De igual modo, algunas de las vías de canalización de fondos encaminadas a mejorar la apropiación, como el apoyo presupuestario, han tenido como efecto la marginalización de la sociedad civil en los países socios. **El CESE hace hincapié en la necesidad de dotar de un adecuado protagonismo a las OSC autóctonas en la apropiación democrática y en los programas temáticos, incluido el componente financiero.**

2.8 La presencia del CESE en diversas Asociaciones Estratégicas de la UE (con Brasil, China), el reconocimiento de su papel en acuerdos internacionales como Cotonú y su participación en programas globales, como Río+20, aconsejaría que fuera asociado a los programas temáticos de la política de cooperación y desarrollo de la UE.

2.9 Los consensos alcanzados en el plano internacional y expresados en la Declaración de París, la Agenda de Acción de Accra (AAA) y el Foro de Alto Nivel de Busán suponen pasos relevantes en la concepción de la eficacia de la ayuda. No obstante, **las OSC entienden que han de ampliarse algunos de los criterios y concepciones de esos documentos**: Por ejemplo, lo que ha de entenderse por apropiación, armonización, alineación, gestión de resultados, responsabilidad mutua, eficacia de la ayuda. Una definición más acorde de estos criterios debería concretarse en un diálogo entre las OSC y las instituciones europeas.

2.10 Se trata de abordar la eficacia de la ayuda desde un enfoque basado en los distintos componentes del concepto de derechos humanos (EBDH) y de valorarla en términos de su contribución a la disminución de la pobreza y desigualdad e, incluso, del fin de la dependencia de la propia ayuda

2.11 Los planteamientos de diversos organismos y las declaraciones internacionales, certifican que **las OSC son actores del desarrollo por derecho propio** ([6]). El CESE demanda de la Comisión Europea, y de todos los gobiernos, que respalden los Principios de Estambul por la Eficacia del Desarrollo de las OSC.

2.12 **Las políticas de desarrollo y cooperación deben tener en cuenta la singularidad y diversidad de las OSC**. El valor añadido que puede aportar al desarrollo una ONG dedicada a la protección del medio ambiente o de los derechos humanos; una organización sindical que protege derechos laborales, distribución primaria de la riqueza a través de la negociación salarial y protección social de los trabajadores; una cooperativa agrícola que incide de manera directa en la suficiencia y la soberanía alimentaria; una asociación de inmigrantes, con su aportación al codesarrollo; o una organización de empleadores o de autoempleo, con su aportación decisiva a la creación de tejido productivo y de creación de empleo, son algunos ejemplos de la multiplicidad de formas que pueden adoptar las contribuciones de las OSC al desarrollo, apoyadas por adecuadas políticas de cooperación. El CESE considera esencial que las PDC de las instituciones públicas se articulen aprovechando todas las potencialidades que tal diversidad representa.

([6]) Artículo 20 del AAA. Conclusiones de Busán, de 1 de Diciembre de este año. Principios de Estambul.

2.13 El CESE reivindica, para las OSC, en todos los países un entorno normativo, institucional, de capacitación y de actuación favorable a su existencia, desarrollo e intervención. La participación de la sociedad civil organizada debería convertirse en un componente esencial de la gobernanza democrática ([7]).

2.14 **La colaboración con los sectores privados es esencial para conseguir un mayor impacto de la política de cooperación al desarrollo**. Es necesario recalcar la gran diversidad del sector privado (incluidas las organizaciones de economía social y las asociaciones sin ánimo de lucro, así como los importantes beneficios que pueden reportar las iniciativas socialmente responsables (RSI)). El reto es cómo maximizar su aportación en términos de desarrollo económico y social, así como de seguridad humana, en un mundo globalizado. Sin embargo, el partenariado público-privado, o el apoyo únicamente privado de las grandes corporaciones, en la cooperación al desarrollo suscita cierto debate sobre la medida en que estos partenariados podrían afectar a los objetivos de desarrollo. El partenariado público-privado podría servir como instrumento para agrupar los programas de desarrollo y las herramientas eficaces de intercambio de conocimientos y recursos de los diferentes socios. En este sentido, sería preciso establecer un marco para la participación efectiva y responsable del sector privado, con arreglo a normas internacionales ya acordadas, como las normas laborales de la OIT, las Directrices para las Empresas Multinacionales de la OCDE y los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Cabe también hacer referencia a iniciativas internacionales de transparencia como los «Principios EITI» (Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas) o el «Proceso de Kimberley» sobre los negocios e inversiones internacionales.

2.14.1 Tampoco la participación del sector privado debería suponer un menor compromiso financiero de los Estados en la cooperación al desarrollo ni habría de condicionar la ayuda, por ejemplo, a la privatización de sectores estratégicos o servicios esenciales a la comunidad.

2.14.2 Por otra parte, en sintonía con el punto 1.13, fomentar la participación de las OSC en las asociaciones público-privadas es un ingrediente fundamental, de igual modo que el papel de los interlocutores sociales y del diálogo social.

2.15 **Deben estimularse todavía más los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de todos los que intervienen en la cooperación**. Así como aplicar la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, corrupción que lastra el sustento ciudadano a las políticas de cooperación. Las OSC están bien situadas para ello, en su doble aspecto de rendición de cuentas relativas a sus propias actuaciones y como mecanismos de control social respecto de la cooperación en general. Solo si se mantiene un nexo y una interacción material con la ciudadanía será posible alcanzar las metas del desarrollo establecidas.

([7]) Declaración Final del 10º Seminario Regional de las Organizaciones Económicas y Sociales ACP-UE. 28, 29 y 30 de junio de 2009, http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.acp-eu-tenth-regional-seminar-reports.6271.

2.16 En un mundo globalizado, es necesario reconocer el carácter internacional de las OSC y aprovechar sus potencialidades como actores globales responsables. Por otra parte, en un mundo multipolar tiene cada vez menos sentido la distinción entre OSC del norte y del sur. El apoyo a las redes de OSC, a sus plataformas de coordinación, a sus mecanismos federativos y a su nivel de afiliación, entre otros, debería formar parte, por tanto, de las acciones de desarrollo financiadas por los donantes y, muy especialmente, por la cooperación de la UE.

3. El reforzamiento del papel de las organizaciones de la sociedad civil

3.1 Los resultados del **DE** recogidos en el Documento Final de la Conferencia de Budapest ([8]) constituyen consideraciones y propuestas de gran pertinencia dirigidas a todas las partes interesadas. El CESE considera que este diálogo debe estabilizarse y establecer algún Mecanismo de Coordinación o Grupo de Contacto, que se reúna con carácter periódico y sea representativo de los componentes del FDE, de modo que se vele por el cumplimiento y aplicación de sus recomendaciones ([9]). Tal Foro debería de tener un **carácter político permanente** (debate sobre las políticas de cooperación, con medios e instrumentos habilitados por la Comisión Europea) y **representativo** (OSC, Comisión, PE, Estados miembros, etc.). El CESE considera que por su mandato institucional y su experiencia debería tener un papel específico en ese foro de diálogo.

3.2 Debe velarse por que las OSC participen y puedan contribuir –en su concepción, aplicación y seguimiento– a las políticas de desarrollo. A tal efecto –para facilitar el fortalecimiento de las OSC globalmente activas y aumentar la cooperación de las organizaciones europeas– sería conveniente que la UE analizara la conveniencia de establecer un estatuto jurídico para las OSC europeas basado en criterios precisos y compartidos por los integrantes del DE.

3.3 Desde la entrada en vigor del Acuerdo de Cotonú, el CESE ha desempeñado un papel fundamental a la hora de reforzar la participación de los agentes no estatales, en gran medida como consecuencia del mandato recibido ([10]). En concreto, esto se ha plasmado en un Comité de Seguimiento ACP-UE de

([8]) https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/c/ce/FINAL_ES_-_Final_Statement_May.pdf.

([9]) Como existen en diversas direcciones de la Comisión Europea respecto a otros temas.

([10]) «El Comité Económico y Social de la Unión Europea organizará las reuniones de consulta y las reuniones de los operadores económicos y los agentes sociales ACP-UE» (Protocolo 1 del Acuerdo de Cotonú). Este mandato se vio complementado por la solicitud del anterior Comisario de Comercio, Pascal Lamy, para que el CESE realizara un seguimiento de los acuerdos de asociación económica. En este contexto, el CESE apoyó la inclusión de los capítulos social y medioambiental en el AAE UE-Cariforum y la creación de un comité consultivo de la sociedad civil para supervisar la ejecución del AAE, todo lo cual fue incorporado al acuerdo de comercio final con esta región. Así pues, cabe constatar que las disposiciones institucionales establecidas tanto en el Acuerdo de Cotonú como en el AAE con el Caribe, además de los mandatos otorgados al CESE, han servido para reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo.

carácter permanente, en seminarios regionales de carácter regular o en todas las conferencias ACP y actos similares que, con el paso de los años, han contribuido directamente a llevar a la práctica los principios de asunción, transparencia, buena gobernanza y asociación inherentes al Acuerdo de Cotonú ([11]).

3.4 Es, además, importante que a la hora de establecer un diálogo político permanente a nivel del país beneficiario se tenga en cuenta la especificidad de cada actor u organización de la sociedad civil.

3.5 El DE debería tener como consecuencia **una colaboración de carácter más estratégico entre las instituciones comunitarias y las OSC**. En este sentido, el CESE plantea la necesidad de definir marcos de relación y participación más allá de la financiación de proyectos. Como, por ejemplo, la implementación de una «caja de herramientas» (*tool box*) definida en el DE para su aplicación no solamente a nivel local -delegación de la UE – sino también central. Ello redundaría en una asociación más flexible y eficaz entre la UE y las OSC a nivel global.

3.6 A su vez, el papel de la OSC es determinante para que, con su impulso y demandas, avance la agenda de la coherencia de las políticas para el desarrollo y se promueva un nuevo pacto global post 2015 para incluir en la agenda del desarrollo la reducción de las desigualdades, la protección social universal, la justa distribución de la riqueza y el cuidado de los recursos naturales.

3.7 **Las OSC son entidades de gran diversidad y heterogeneidad**, lo que puede requerir una definición más precisa de lo que ha de entenderse por OSC. Más allá de ello, esa diversidad, experiencia y relación con los países socios debe ser reconocida por la cooperación europea que la debe aprovechar, haciendo uso de las potencialidades y especificidades que cada actor pueda aportar.

4. Participación de las OSC en los diversos instrumentos y programas de la ayuda exterior de la UE

4.1 El CESE ya ha expresado su posición respecto al cometido de las OSC en relación con el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD) ([12]). Por lo demás, **el CESE considera que la sociedad civil debe intervenir en relación con el conjunto de instrumentos de cooperación** en línea con las consideraciones del DE y lo previsto en el Programa para el Cambio recientemente aprobado.

4.2 En sintonía con lo propuesto en el DE, el CESE considera que deben introducirse cambios en el sistema de concesión de fondos europeos de desarrollo a través de las OSC. Los instrumentos previstos en las perspectivas financieras 2014–2020 deben contemplar nuevas modalidades más allá de los clásicos mecanismos de subvención por proyectos. Habría que introducir urgentemente, entre otras, modalidades como los «acuerdos marco», las subvenciones operativas, las subvenciones en cascada o los convenios plurianuales, modalidades a medio y largo plazo que garantizarían un mayor impacto en términos de desarrollo.

4.3 De igual manera, convendría crear fondos especiales para casos urgentes, como, por ejemplo, los procesos democráticos en el Mediterráneo, que no pueden esperar a la aprobación de convocatorias de subvenciones y que solo pueden ser llevadas a la práctica eficazmente por parte de redes de diversas OSC, como las organizaciones sindicales, ONG, organizaciones de cooperativas, de pequeñas empresas, organizaciones de mujeres, etc.

4.3.1 En esta línea, las redes, las federaciones o confederaciones de OSC deberían ser las destinatarias principales de estas modalidades de financiación. Para ello, mecanismos como las subvenciones operativas o las subvenciones en cascada serían un buen instrumento que potenciaría el valor añadido de las redes de OSC implicadas en el desarrollo.

4.3.2 En el marco del Programa para el Cambio, la cooperación europea debe abordar y replantear sus mecanismos de planificación y gestión del ciclo de los proyectos, centrarse en aspectos como el desembolso más oportuno de los fondos y una flexibilidad adaptada a las circunstancias. De igual manera, debería otorgarse más importancia al apoyo a las fases de diagnóstico y estudio de viabilidad de acciones de desarrollo como manera de garantizar mejor el éxito de dichas acciones.

4.3.3 En los modelos de financiación deberían incluirse incentivos de tres tipos: 1) que fomenten la rendición de cuentas sobre resultados de desarrollo; 2) que fomenten la integración y fusión entre organizaciones y la creación de OSC globales; 3) que promuevan nuevos tipos de redes y alianzas entre múltiples actores.

4.3.4 El Tratado de Lisboa incorpora el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (CVEAH) actualmente en fase piloto a cargo de la DG ECHO, y los resultados de esta fase piloto deberán evaluarse detenidamente antes de lanzar el CVEAH. El CESE está convencido de la **potencialidad material de las OSC para canalizar los esfuerzos del voluntariado europeo en todos los sectores y, muy especialmente, en el desarrollo**. El CESE considera que, sobre la base de criterios tasados, el voluntariado tendría que entenderse como una prestación en especie en los proyectos sujetos a cofinanciación ([13]).

([11]) Para un valoración completa del papel de los agentes no estatales en la ejecución del Acuerdo de Cotonú, consúltese la Declaración final del 11º Seminario regional de los medios económicos y sociales ACP-UE, Etiopía, 2010 en http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/f_ces6152-2010_decl_en.doc

([12]) DO C 44 de 11.2.2011, p. 123/128; y: Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio, (no publicado aún en el DO).

([13]) Dictamen del CESE «Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE» (Véase la página 150 del presente Diario Oficial).

5. **El fortalecimiento de la sociedad civil y las OSC en los países socios**

5.1 Las OSC afrontan en muchas ocasiones y en diversos países situaciones de gran vulnerabilidad política, institucional o económica que dificultan su labor o actúan en contextos en los que se ven acosadas, intimidadas y criminalizadas. Con frecuencia, ello es fruto de prácticas restrictivas por parte de los gobiernos. El CESE reitera la necesidad de incorporar una dimensión de vigilancia de los marcos legislativos, libertades fundamentales y medidas de apoyo a las OSC en las políticas de cooperación al desarrollo, así como normativas sobre las acciones de desarrollo y cooperación.

5.2 El CESE es consciente de que los marcos normativos sobre las OSC son muy diversos tanto en el seno de la UE como de los países socios. Ello no debe impedir que se avance en el respeto de las normas internacionales (como la libertad de asociación, de expresión, de reunión, para poder operar con total libertad, comunicarse y cooperar, buscar financiación y recibir protección estatal) en todos los casos y a todos los niveles. La presencia y participación de la sociedad civil y las OSC no solo no deslegitima la democracia representativa sino que la fortalece si hay canales para su actuación ([14]). **La participación de la sociedad civil debe ser un componente real de gobernanza y por tanto, ser asumido por la UE como un criterio en su relación con los países socios.**

5.3 La **dimensión institucional y el refuerzo de las capacidades organizativas** de las organizaciones socias de países terceros merecen mayor reconocimiento por parte de la cooperación europea. Más allá de la capacidad de gestión de los proyectos, la contribución al fortalecimiento de las OSC, como tales, contribuye al desarrollo integral de las respectivas sociedades. Se debe, por tanto, **fomentar la formación y el fortalecimiento de las capacidades de estas OSC de los países socios**, tanto en general como en materia de procedimientos para el acceso a la financiación comunitaria, incluido proyectos locales de menor dimensión, o a la participación en las negociaciones de acuerdos comerciales, por ejemplo.

5.4 Al mismo tiempo, el CESE es partidario de que la política de cooperación al desarrollo de la UE discrimine a aquellas organizaciones que, llamándose de la sociedad civil, no sean democráticas o dependan directamente de los Estados.

5.5 Debe favorecerse la **agrupación y el reconocimiento jurídico como organismos de participación de las OSC en los países socios**. Tal como se ha venido proponiendo en el marco del Acuerdo de Cotonú o en América Latina, por ejemplo, deben seguir organizándose plataformas y redes representativas a diversos niveles para establecer sinergias entre ellas y mejorar sus cauces de relación con las entidades públicas.

5.6 La existencia de puntos focales, o de personas especialmente dedicadas a las relaciones con la sociedad civil, en las Delegaciones de la UE en los países socios ha demostrado ser útil en diversos contextos. Debe profundizarse su papel y su capacidad para analizar la situación en los respectivos países e impulsar el contacto con las OSC. Debería potenciarse la mayor coordinación entre estos puntos focales y el CESE para extraer lecciones aprendidas y buenas prácticas en la materia.

5.7 La puesta en marcha del concepto de apropiación democrática debería llevar aparejado, a su vez, mayores posibilidades de acceso a los recursos de la cooperación comunitaria por parte de las OSC de los países socios, especialmente para las agrupaciones, redes, u organizaciones más representativas.

5.8 Al mismo tiempo habría que avanzar en **nuevas formas de cooperación entre OSC** abriendo vías de cooperación triangular, Sur-Sur, o mediante intercambio de «know how», asistencia técnica por parte de OSC europeas y tecnología de gestión, por ejemplo. Estas nuevas formas de cooperación pueden ser muy relevantes para las OSC de los países de renta media que van a ver reducida la cooperación clásica de la UE, en los que las OSC son clave para consolidar la democracia y promover el reconocimiento de derechos de ciudadanía, la reducción de las desigualdades, la participación ciudadana, la igualdad de género, la redistribución fiscal, la transparencia o la protección de los derechos medioambientales.

6. **Sensibilización de la opinión pública y educación para el desarrollo**

6.1 La UE ha mantenido su papel de donante para el desarrollo incluso en periodos de crisis económica. Continuar este compromiso es un reto para todos los Estados e instituciones de la Unión. Aquel compromiso dependerá, en gran medida, del apoyo de la población y de la información y sensibilización de ésta en materia de desarrollo y respecto a los problemas globales que afectan a todos los países.

6.2 Las OSC son un vehículo idóneo para la educación para el desarrollo y la sensibilización de la opinión pública. El CESE reitera la importancia de prestar atención a ese tema, particularmente en una coyuntura de crisis. La educación para el desarrollo requiere planteamientos innovadores que recuperen su carácter transformador, que dirija sus mensajes a colectivos más amplios que los infantiles y juveniles. Así mismo, la innovación en este campo implica el establecimiento de alianzas con múltiples actores. Esto es relevante, en particular, en los países recientemente incorporados a la UE con menor tradición de cooperación para el desarrollo y menor desarrollo de las OSC.

6.3 Las OSC europeas y el CESE, por su vinculación con la sociedad civil europea, están en condiciones de abordar esta tarea de concienciación pública. Pueden aportar, además, la credibilidad que les otorga el trabajar en la UE con los más diversos sectores sociales, entre ellos los más vulnerables. Es fundamental, en ese sentido, integrar entre los objetivos de sensibilización la visibilidad de los proyectos llevados a cabo por las OSC en los países socios, entre otros, en los integrantes de la política de vecindad de la UE.

([14]) Lo expresado en el AAA y en Foro de Busán compromete a todos los países.

6.4 El mantenimiento de líneas de financiación específicas para labores de sensibilización y educación para el desarrollo y la realización de campañas europeas de difusión de los temas de desarrollo y cooperación es, en esta perspectiva, fundamental.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

479ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 28 Y 29 DE MARZO DE 2012

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 Europa Creativa»

[COM(2011) 785 final — 2011/0370 (COD)]

(2012/C 181/07)

Ponente general: **Dumitru FORNEA**

El 30 de noviembre de 2011 y el 15 de diciembre de 2011, de conformidad con los artículos 173.3 y 166.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, 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 Europa Creativa

COM(2011) 785 final — 2011/0370 (COD).

El 6 de diciembre de 2011, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Dumitru Fornea y aprobó por 168 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Hay que abordar las industrias creativas en relación con el nuevo ciclo de desarrollo industrial y no se deberían considerar de manera aislada, sino en relación estrecha e interdisciplinaria con otros servicios y procesos de producción. En este contexto, hay que percibir las industrias creativas como un catalizador de las evoluciones innovadoras en la industria y en el sector de los servicios.

1.2 Los sectores cultural y creativo tienen que ocupar un lugar importante en la Estrategia Europa 2020, ya que contribuyen a una nueva era de crecimiento en la UE, y tiene que quedar claro que las evoluciones actuales de las industrias creativas son deseables en toda Europa y no se tienen que limitar a algunos países o regiones.

1.3 El Comité destaca la importancia de la dimensión económica del Programa «Europa Creativa» y está de acuerdo en que tiene que animar a cualquier operador de los sectores cultural y creativo a que aspire a ser económicamente independiente. Sin embargo, parece ser que el programa se centra demasiado en el objetivo general de la competitividad, mientras que el objetivo de promover la diversidad lingüística y cultural es menos visible.

1.4 El Comité respalda firmemente la propuesta de incrementar el correspondiente presupuesto y considera que hay que mantener los 1 800 millones de euros destinados a este programa. Se trata de un aumento significativo, pero que representa una cantidad relativamente pequeña si la comparamos con el presupuesto de la UE o con los fondos que algunos Estados miembros destinan a patrocinar las actividades culturales.

1.5 La fusión de los programas Cultura y MEDIA es aceptable siempre y cuando se describan claramente cuáles son los componentes propuestos y se garantice su estatuto. Esto es posible si, sobre la base del fundamento jurídico, se precisa el

desglose de los porcentajes del presupuesto para cada uno de los componentes y de las cotas mínimas que se les destinan. Asimismo, para una mayor transparencia y una mejor comprensión del presupuesto sería conveniente establecer líneas de acción anuales.

1.6 El CESE considera que el éxito del Programa marco «Europa Creativa» depende en gran medida de la articulación entre los componentes MEDIA y Cultura y del desarrollo de un enfoque transversal que contribuya a que aparezcan unas líneas de acción comunes entre los distintos programas financiados por la Unión Europea ([1]).

1.7 El Comité observa que faltan orientaciones claras sobre la manera en que la Comisión pretende implicar a los representantes de las partes interesadas en los procedimientos de aplicación. El artículo 7 no es lo suficientemente claro ([2]). El acceso a la financiación se tiene que facilitar a todas las organizaciones de derecho privado que lleven a cabo actividades culturales y creativas y que entren en el ámbito de aplicación del reglamento. Las organizaciones de la economía social activas en este sector, así como otras organizaciones relevantes de la sociedad civil, también tendrían que tener acceso a este instrumento de facilitación.

1.8 Hay que simplificar los procedimientos administrativos mediante el desarrollo de aplicaciones y procedimientos en línea más rápidos para la supervisión y la gestión de los programas ([3]). Asimismo, es necesario mejorar los procedimientos y las capacidades técnicas de comunicación, aplicación y presentación de informes intermedios y finales, así como procesar de manera más eficiente los expedientes de los beneficiarios de programas de subvenciones.

1.9 Teniendo en cuenta lo abierto y flexible que es el formato del Reglamento, que se haya propuesto la comitología no garantiza que los Estados miembros vayan a tener un control suficiente en el proceso de aplicación del programa. Hay que modificar los procedimientos de los comités para que los expertos de los Estados miembros tengan la oportunidad de reunirse de manera regular para debatir cada uno de los temas de los proyectos seleccionados. Asimismo, es necesario prever un procedimiento simplificado de adaptación a los parámetros específicos de las líneas de acción, tras una evaluación periódica.

1.10 Además, este formato abierto y flexible hace que la guía del programa tenga una especial importancia, pues mostrará exactamente qué acciones se llevarán a cabo, las condiciones de aplicación, los niveles de cofinanciación, etc. El Comité solicita a la Comisión que elabore la guía de manera abierta y transparente y manifiesta su interés por participar en este proceso.

1.11 El Comité considera que es necesario un enfoque más flexible en cuanto a la propuesta de la Comisión de fusionar los puntos de contacto de Cultura y las oficinas MEDIA en el marco de las oficinas «Europa Creativa», teniendo en cuenta las realidades regionales específicas de los Estados miembros. El CESE destaca la importancia de mantener la proximidad geográfica con los actores de ambos sectores, así como criterios específicos distintos para los componentes Cultura y MEDIA, teniendo en cuenta las diferencias significativas entre las realidades de ambos componentes y sus respectivos modos de actuación. Las nuevas oficinas «Europa Creativa» tienen que construirse sobre la base de la experiencia acumulada de los puntos de contacto de Cultura y las oficinas MEDIA.

1.12 El mecanismo financiero propuesto es un paso en la dirección correcta y tendría que popularizarse para que condujera a un cambio en la manera en que las instituciones financieras perciben y evalúan a los empresarios del sector cultural y creativo. El instrumento tiene que garantizar una cobertura geográfica equilibrada y no debe funcionar en detrimento de los mecanismos de apoyo en forma de subvenciones.

1.13 La propiedad intelectual representa un factor clave para estimular la creación y las inversiones en la producción de contenido cultural y creativo, así como para remunerar a los creadores e incrementar las oportunidades de empleo en estas actividades. En este contexto, el CESE destaca la importancia de aplicar de manera efectiva los derechos de propiedad intelectual, tanto a nivel comunitario como global.

1.14 La selección y aplicación de proyectos financiados mediante el Programa «Europa Creativa» tiene que hacerse respetando plenamente los principios y los valores de la UE en materia de democracia, derechos humanos, derechos de los trabajadores y responsabilidad social. Asimismo, es necesario que exista un instrumento de prevención de la violencia y la discriminación durante la puesta en práctica de los proyectos financiados mediante este instrumento.

2. **La propuesta de Reglamento presentada por la Comisión**

2.1 El Reglamento establece el Programa Europa Creativa de apoyo a los sectores cultural y creativo europeos por el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020. El Programa apoyará solamente las acciones y las actividades que presenten un valor añadido europeo y que contribuyan a la consecución de los objetivos de la estrategia Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas.

2.2 Los objetivos generales del programa favorecen la protección y la promoción de la diversidad lingüística y cultural europea y refuerzan la competitividad de los sectores cultural y creativo con vistas a promover un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

([1]) Tal y como se detalla en el artículo 13, punto 1, letra b) de la Propuesta de Reglamento.

([2]) El artículo 7 de la Propuesta de Reglamente hace referencia al instrumento para facilitar el acceso a la financiación «de las pequeñas y medianas empresas y organizaciones de los sectores cultural y creativo europeos».

([3]) Actualmente se considera que este proceso es muy difícil, pues hay que enviar toda la documentación por correo y, en ocasiones, las respuestas no llegan hasta después de tres o cuatro meses.

2.3 Objetivos específicos del Programa:

— apoyar la capacidad de los sectores cultural y creativo europeos de operar de manera transnacional;

— promover la circulación transnacional de las obras y de los operadores culturales y creativos y llegar a nuevos públicos en Europa y fuera de ella;

— reforzar la capacidad financiera de los sectores cultural y creativo y, en especial, de las pequeñas y medianas empresas y organizaciones;

— apoyar la cooperación política transnacional con el fin de estimular la elaboración de políticas, la innovación, la captación de audiencia y los nuevos modelos de negocio.

2.4 Estructura del Programa:

— un capítulo intersectorial dirigido a todos los sectores de la cultura y la creación – 15 % del presupuesto total;

— un capítulo Cultura dirigido a los sectores cultural y creativo – 30 % del presupuesto total;

— un capítulo MEDIA dirigido al sector audiovisual – 50 % del presupuesto total.

3. **Observaciones generales**

3.1 En 2008, los sectores cultural y creativo representaban el 3,8 % de los puestos de trabajo en Europa y contribuyeron aproximadamente al 4,5 % del PIB de la UE. El CESE está convencido de que el Programa marco «Europa Creativa» ayudará a aplicar la Estrategia Europa 2020 e, igual que la Comisión, considera que la innovación, la creatividad y la cultura tienen que desempeñar un papel esencial en la educación moderna de los ciudadanos europeos, contribuyendo así a desarrollar el espíritu emprendedor, el crecimiento inteligente e integrador y a alcanzar los objetivos en materia de inclusión social en la Unión Europea.

3.2 La compleja relación entre cultura y economía y la contribución de las industrias cultural y creativa al desarrollo de los Estados miembros, al aumento de la cohesión social y a la consolidación del sentimiento de pertenencia al espacio europeo tendrían que animar al entorno político a reevaluar el papel de la cultura en las políticas nacionales y europeas. En consecuencia, es necesario que el nuevo programa de apoyo financiero refleje las necesidades de los sectores cultural y creativo en la era digital mediante un enfoque más pragmático y exhaustivo.

3.3 El sector cultural no es homogéneo y tiene diversos modos únicos de funcionamiento. Por ejemplo, las actividades relacionadas con la producción musical y discográfica tienen un modelo económico propio y se desarrollan en un medio radicalmente diferente al de las artes escénicas. En consecuencia, es importante que, mediante sus componentes, el Programa «Europa Creativa» permita enfoques flexibles que posibiliten un fácil acceso y un uso eficiente a sus beneficiarios potenciales, como se prevé en la Propuesta de Reglamento.

4. **Observaciones específicas**

4.1 El Comité Económico y Social Europeo ya expresó su opinión en relación con las industrias culturales y creativas en el dictamen así titulado aprobado en el Pleno de octubre de 2010, cuyo ponente y coponente fueron Claudio Cappellini y Jörg Lennardt respectivamente. Dicho dictamen se elaboró en el contexto de las consultas sobre el Libro Verde «Liberar el potencial de las industrias culturales y creativas».

4.2 El dictamen objeto de examen sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa Europa Creativa» no tratará temas ya debatidos en el dictamen sobre el Libro Verde, sino que intentará apoyar a la Comisión con observaciones directas al texto que propuso el 23 de noviembre de 2011 y cuya referencia es COM(2011) 785 final.

4.3 Los operadores en el marco de este sector acogieron favorablemente el aumento del presupuesto hasta los 1 800 millones de euros para el período 2014-2020, aunque en este incremento hay que tener en cuenta un número más elevado de países beneficiarios y una ampliación del ámbito del programa a las industrias creativas. El Reglamento no define claramente el término «industrias creativas» y sería conveniente que ofreciera detalles complementarios sobre los ámbitos de acción exactos del programa y los operadores afectados.

4.4 Los operadores del sector cultural y audiovisual valoran positivamente que los actuales programas Cultura 2007-2013, MEDIA y MEDIA Mundus se fusionen en un programa marco único llamado «Europa Creativa» y lo consideran una iniciativa positiva y constructiva de la Comisión Europea. No obstante, hay que prestar más atención a la manera en que, en el programa marco, se transponen ambos componentes, las políticas o los procesos con carácter general, siendo necesario que se tengan en cuenta las características específicas de estos sectores en los que los agentes principales, la lógica financiera, la producción y la distribución difieren considerablemente entre sí.

4.5 Los operadores del sector cultural deberán prestar atención, sobre todo, a los tipos de financiación pública, las condiciones de acceso y los criterios de admisibilidad de los programas. De estos criterios dependerá en gran medida su grado de implicación y respaldo a las políticas propuestas en el nuevo programa marco.

4.6 Desde el punto de vista profesional, parece ser que en el sector audiovisual existe una satisfacción general con respecto a la eficiencia del actual programa MEDIA, pero también en relación con las nuevas políticas previstas en el Programa marco «Europa Creativa». El programa MEDIA goza de aprecio por parte de los profesionales del gremio por su respaldo y relevancia en relación con el mercado audiovisual. El componente MEDIA previsto en el nuevo programa no es muy diferente del actual programa. No obstante, el texto del nuevo reglamento podría ser más preciso, con anexos que detallaran cada una de las líneas de actuación de manera individual, junto con el presupuesto destinado para llevarlas a cabo.

4.7 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión de simplificar los procedimientos de gestión de los programas Cultura y MEDIA mediante un mayor uso de la financiación a tanto alzado, el uso de los acuerdos marco de asociación y de procedimientos electrónicos y la reforma de los instrumentos de trabajo de la Agencia Ejecutiva en el ámbito Educativo, Audiovisual y Cultura.

4.8 Es necesario concebir medidas bien adaptadas para garantizar «que imperen condiciones más equitativas en los sectores cultural y creativo europeos, al tener en cuenta a los países con débil capacidad de producción o a los países o regiones con un área geográfica y lingüística reducida» ([4]).

4.9 El CESE considera que es necesario reintroducir, entre las prioridades, medidas para promover la movilidad de los artistas, el diálogo intercultural y la educación artística, de manera que las medidas del Reglamento se sincronicen con otros documentos de la UE relevantes para estos sectores y se desarrollen mecanismos basados en incentivos para los artistas que participan en actividades culturales o en giras fuera de su país.

4.10 En la Propuesta de Reglamento se presta una especial atención a las pequeñas y medianas empresas y a los creadores individuales. Sin embargo, las organizaciones sindicales se quejan de que el Reglamento percibe a los generadores de cultura, las personas y las empresas creativas de este ámbito como meros proveedores de servicios y consideran que es necesario condicionar la concesión de ayuda financiera al respeto de unos estándares de protección social que remedien las situaciones de precariedad que a menudo existen en los contratos de corta duración característicos de los proyectos en estos sectores.

Retos y puntos débiles de la nueva Propuesta de Reglamento

A nivel general:

4.11 El incremento presupuestario es una buena noticia. Sin embargo, conviene tener en cuenta los siguientes aspectos:

— un gran número de países beneficiarios;

— el aumento de los ámbitos de financiación;

— las nuevas necesidades para la transición a la sociedad digital;

— la depreciación monetaria;

— hay que comparar el presupuesto propuesto en el reglamento (1 800 millones de euros para el período 2014-2020) con el presupuesto anual de Francia (7 500 millones de euros) o de Alemania (1 100 millones de euros) y considerarlo con relación al presupuesto total de la Unión Europea.

([4]) Artículo 3, punto 2, letra d) de la Propuesta de Reglamento.

4.12 La gran variedad de políticas en los distintos Estados miembros da lugar a distorsiones en las posibilidades que los operadores de diferentes países tienen de acceder a los programas financiados con fondos públicos destinados a los sectores audiovisual y cultural.

4.13 Respecto a las industrias creativas, es más bien reducida o casi inexistente la sinergia entre los programas dedicados a la innovación o la competitividad de las empresas y pymes y el Programa «Europa Creativa». Las posibilidades que ofrece la evolución de las tecnologías digitales tendrían que facilitar la creación de lazos más estrechos entre estos programas.

A nivel operativo:

4.14 La complejidad administrativa en la gestión y supervisión de la aplicación del programa por parte de los operadores genera costes significativos de gestión que, en la práctica, reducen el presupuesto destinado a la producción y difusión de proyectos.

4.15 Un problema crónico que denuncian los operadores del sector, y que afecta especialmente a las pequeñas empresas, es el largo período necesario para que se aprueben las subvenciones.

4.16 Con respecto al nuevo instrumento de financiación concebido para facilitar el acceso de pymes y otros operadores al crédito, recurrir a un instrumento financiero de este tipo no es una práctica común en el sector cultural. Existe el riesgo de que las instituciones financieras no tengan interés en participar, debido a que las cantidades en juego son pequeñas, a la falta de conocimientos sobre los problemas específicos del ámbito cultural y a la escasa rentabilidad de unos tipos de proyectos culturales que no podrían existir sin la ayuda de fondos públicos.

4.17 La supervisión operativa y la gestión de las garantías destinadas mediante el instrumento de financiación se realiza a través del Fondo Europeo de Inversiones (FEI), que aún no cuenta con conocimientos técnicos específicos en el sector cultural.

4.18 El Fondo de Garantía de la Producción del programa MEDIA, puesto en marcha en 2010 por la Comisión y que dispone de conocimientos técnicos reconocidos en este ámbito, es un ejemplo de la necesidad de una mayor sinergia entre el nuevo instrumento de financiación y los organismos ya existentes ([5]).

4.19 En teoría, la fusión de los puntos de contacto de Cultura y las oficinas MEDIA en una única oficina «Europa Creativa» es una buena idea. El objetivo de esta fusión es garantizar la centralización de la información sobre los programas disponibles y realizar economías de gran escala al poner en común los recursos.

([5]) Por ejemplo, el IFCIC (Institut pour le financement du cinema et des industries culturelles) en Francia o Audiovisual SGR en España, creado a finales de 2005 a propuesta del Ministerio de Cultura español con la participación del ICAA (Instituto de Cinematografía y de las Artes Audiovisuales) y de otras entidades que gestionan los derechos de los productores audiovisuales en España.

4.20 A nivel operativo, las sinergias son posibles, especialmente en lo relativo a la gestión común y la comunicación, pero es importante tener en cuenta que algunos países, como Francia o Alemania, han desarrollado una red de oficinas regionales que refleja la diversidad cultural y cuya misión es estar cerca de los operadores locales. Además, las actividades de base de los sectores cultural y audiovisual son bastante diferentes: redes de producción y distribución diferentes, y actores clave que necesitan diferentes tipos de conocimientos técnicos.

4.21 Desde este punto de vista, la centralización podría tener el efecto perjudicial de nivelar las competencias. Los ahorros que se consigan de esta manera pueden ser insignificantes y no justifican las modificaciones estructurales propuestas. Asimismo, se observa con recelo que, sin prever los medios de financiación necesarios, las oficinas reciban misiones suplementarias que incluyen labores de recopilación de datos estadísticos o respaldo a la Comisión para garantizar una comunicación adecuada y dar a conocer los resultados y la repercusión del programa.

4.22 Los cambios propuestos en la comitología pueden herir algunas susceptibilidades, pues la Comisión propone modificar los procedimientos en los comités para todos los programas. Los representantes de los Estados miembros perderán poder de codecisión y cogestión, en favor de la Comisión Europea, y su papel se reducirá a la validación de los proyectos preseleccionados.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — La doble imposición en el mercado único»

[COM(2011) 712 final]

(2012/C 181/08)

Ponente: **Vincent FARRUGIA**

El 11 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — La doble imposición en el mercado único»

COM(2011) 712 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 135 votos a favor, 1 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La doble imposición constituye un serio obstáculo a la actividad transfronteriza e impide el buen funcionamiento del mercado único, lo que tiene implicaciones económicas negativas para la inversión y el empleo. La doble imposición desalienta la inversión y pone en peligro la competitividad, lo que a su vez repercute negativamente en el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos de Europa 2020.

1.2 El CESE ha insistido ya en una serie de dictámenes en la importancia de suprimir la doble imposición. Ha respaldado las propuestas destinadas a acelerar las medidas para evitar la doble imposición e inducir la simplificación administrativa en las situaciones transfronterizas, así como las destinadas a impulsar un mercado interior en que prevalezca la competencia leal.

1.3 Por este motivo, el CESE se muestra a favor de las iniciativas para la supresión de la doble imposición mediante el respaldo de una conexión eficiente de los diferentes regímenes fiscales, tal como son presentadas en la Comunicación de la Comisión ([1]).

1.4 Asimismo, el CESE opina que la eliminación de la doble imposición debería corresponderse con los objetivos perseguidos y respetar la soberanía fiscal de los diferentes Estados miembros.

1.5 Por otra parte, el CESE considera que los problemas que plantea la doble imposición repercuten en mayor grado, y de manera desproporcionada, en los particulares y las pymes, que por lo general no disponen de recursos para responder a ellos. Por este motivo el CESE, aunque respalda la Comunicación, subraya que las propuestas destinadas a responder al problema de la doble imposición deben ser coherentes con las medidas para abordar la doble imposición de los ciudadanos e incluir soluciones tanto para los particulares como para las pymes.

1.6 El CESE está de acuerdo en que la creación del Foro de la UE sobre Doble Imposición se base en los mismos principios que el eficaz Foro Conjunto sobre los Precios de Transferencia. No obstante, propone que el Foro de la UE sobre Doble Imposición se considere como un primer paso hacia la creación de un observatorio de la Comisión, algo recomendado ya anteriormente por el CESE como una manera de abordar la supresión de las barreras transfronterizas para los ciudadanos ([2]). A tal fin, las funciones del observatorio podrían ampliarse para incluir la evaluación de la eficacia progresiva de los esfuerzos realizados para eliminar la doble imposición tanto para ciudadanos y pymes como para las grandes empresas.

1.7 El CESE recomienda que en el Foro de la UE sobre Doble Imposición participen también representantes de la sociedad civil organizada.

1.8 Asimismo, el CESE respalda la elaboración de un código de conducta que permita una interpretación y aplicación comunes de los conceptos fiscales por parte de los Estados miembros, a fin de evitar las situaciones de doble imposición y reducir las instancias en las que los convenios de doble imposición no se aplican. A su vez, esto evitaría también el recurso al arbitraje.

([1]) COM(2011) 712 final.

([2]) Véase el Dictamen del CESE «Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE», DO C 318 de 29.10.2011, p. 95.

1.9 Aun cuando el CESE se muestre a favor de examinar la viabilidad de un mecanismo eficaz de resolución de conflictos, destaca la importancia de velar por que se hagan esfuerzos para limitar la necesidad del arbitraje.

1.10 El CESE es favorable a que se examine la verdadera magnitud del fenómeno de la doble no imposición y sus implicaciones económicas y sociales, así como las repercusiones que podrían tener las medidas destinadas a su supresión.

1.11 Por último, subraya que todas las propuestas deberían someterse a una evaluación completa de carácter socioeconómico, y que estas evaluaciones deberían determinar las repercusiones para cada Estado miembro en particular.

2. **Contenido y antecedentes de la propuesta**

2.1 La doble imposición genera una inseguridad jurídica que dificulta la actividad económica tanto por parte de los ciudadanos como de las empresas. Incrementa la carga fiscal total, aumenta las pérdidas de eficiencia y bienestar, y genera cargas administrativas innecesarias, además de tener una incidencia negativa en la inversión y el funcionamiento del mercado único, lo que a su vez hace mella en la competitividad y el empleo. La consulta de la Comisión muestra la importancia del problema de la doble imposición, ya que más del 20 % de los casos notificados en relación con las empresas afectaban a importes superiores a un millón de euros, mientras que el 35 % de los notificados en relación con los particulares hacían referencia a cifras superiores a los 100 000 euros.

2.2 La Comunicación ([3]) presentada por la Comisión subraya la importancia de responder al problema de la doble imposición ([4]) como una manera de garantizar la eficacia del mercado único y de velar por el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020.

2.3 La Comunicación solicita una mayor coordinación en materia de imposición como manera de garantizar un marco de política económica más sólido en la zona del euro. Esta idea se esboza ya en el Acta del Mercado Único ([5]), que destaca la importancia de suprimir las barreras transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE, así como las cargas administrativas fiscales que pesan sobre las empresas. A este segundo aspecto se está intentando responder en la actualidad mediante la propuesta de la Comisión relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS) ([6]). La Comunicación aborda también la necesidad de una red eficaz de convenios de doble imposición entre Estados miembros y la importancia de resolver los problemas relativos a la doble imposición de las herencias.

2.4 La Comunicación se centra en buscar solución a los obstáculos asociados a la doble imposición, y señala que la importancia de este tema es aun mayor en época de crisis económica. Asimismo, la Comunicación indica que, desde una perspectiva dinámica, la supresión de la doble imposición y la determinación del problema de la doble no imposición pueden constituir una fuente de ingresos fiscales para los gobiernos.

2.5 La Comunicación reconoce que, aun cuando determinados Estados miembros ya han buscado respuesta a la cuestión de la doble imposición mediante la aplicación de acuerdos unilaterales, bilaterales o multilaterales, el Tratado de la UE no les obliga a suprimir la doble imposición.

2.6 La Comunicación enumera una serie de ámbitos que la Comisión ya ha evaluado como instrumentos para responder al problema de la doble imposición, entre otros la Directiva sobre sociedades matrices y filiales, la Directiva sobre los pagos de intereses y cánones, el Convenio de Arbitraje, el Foro Conjunto sobre los Precios de Transferencia, la Recomendación sobre los procedimientos de reducción de la retención a cuenta y la propuesta de una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades (BICCIS).

2.7 Sin embargo, aunque reconoce su importancia, considera que no son suficientemente eficaces. En consecuencia, la Comunicación menciona las posibles soluciones siguientes, aunque sin entrar en detalle en ninguna de estas propuestas:

— Refuerzo de los instrumentos existentes, en particular la Directiva sobre el pago de intereses y cánones. La Comisión ha propuesto, de manera simultánea al COM(2011) 712, una refundición de esta Directiva, y sugiere que, para tratar las retenciones, se reduzca la doble imposición sobre este tipo de pagos. El CESE acaba de aprobar un dictamen sobre la refundición de esta Directiva ([7]).

— Ampliación de la cobertura y del ámbito de aplicación de los convenios de doble imposición para intentar solucionar las situaciones triangulares y tratar a los organismos e impuestos no cubiertos por los convenios de doble imposición en la UE, incluida una propuesta para favorecer el diálogo entre los Estados miembros cuando se produzcan litigios.

— Medidas encaminadas a lograr mayor coherencia en la interpretación y aplicación de las disposiciones de los convenios de doble imposición por parte de los Estados miembros de la UE. Se trata de la posible creación de un Foro de la UE sobre Doble Imposición, a fin de elaborar un código de conducta en la materia para resolver los conflictos de interpretación de los conceptos incluidos en los convenios de doble imposición aplicables entre Estados miembros.

([3]) COM(2011) 712 final.
([4]) La doble imposición se define como la aplicación, por parte de dos (o más) jurisdicciones tributarias, de impuestos comparables con respecto a una misma renta o un mismo capital imponible.
([5]) COM(2011) 206 final.
([6]) COM(2011) 121 final.
([7]) Véase el Dictamen del Comité (DO C 143, 22.05.2012, p. 46) 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.

— Para abordar la cuestión de la inexistencia de un procedimiento de resolución de disputas vinculante, la Comisión propone una solución recogida en la última versión (2008) del artículo 25 del Modelo de Convenio Fiscal de la OCDE, a saber el establecimiento de un procedimiento de mutuo acuerdo unido a un procedimiento de resolución de controversias vinculante para todos aquellos casos de doble imposición no resueltos.

2.8 Por último, la Comunicación esboza algunas futuras medidas, entre las que se incluyen:

— trabajar en el desarrollo de las opciones propuestas en la Comunicación, en particular, crear un foro, elaborar un código de conducta y determinar la viabilidad de un mecanismo de resolución de controversias efectivo;

— aportar posibles soluciones para eliminar los obstáculos transfronterizos dentro de la UE a la aplicación del impuesto de sucesiones, medida que la Comisión ha puesto en marcha recientemente ([8]);

— continuar recurriendo al Foro Conjunto sobre Precios de Transferencia, recientemente renovado, para tratar las cuestiones relacionadas con la doble imposición y los precios de transferencia;

— aportar a lo largo del año soluciones al problema de la doble imposición de los dividendos pagados a los inversores en cartera;

— lanzar un procedimiento de consulta a fin de determinar la verdadera magnitud del fenómeno de la doble no imposición.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE se muestra favorable a la búsqueda de soluciones al problema de la doble imposición, que se considera un obstáculo a la inversión y por tanto a la generación de empleo y actividad económica. El CESE ha insistido ya en una serie de dictámenes en la importancia de suprimir la doble imposición. Ha respaldado las propuestas destinadas a acelerar las medidas para evitar la doble imposición e inducir la simplificación administrativa en las situaciones transfronterizas ([9]), así como las destinadas a establecer principios comunes que permitan impulsar un mercado interior en que prevalezca la competencia leal ([10]).

3.2 Asimismo, el CESE ha respaldado los esfuerzos de la Comisión para eliminar o, al menos, reducir la doble o múltiple imposición de los beneficios repartidos por una filial en el Estado de una sociedad matriz ([11]). Este apoyo se ha consolidado con el respaldo del CESE a la propuesta relativa a la creación de una BICCIS como manera de aproximar las bases del impuesto sobre sociedades, aunque haya señalado que la propuesta de Directiva necesita todavía algunas clarificaciones suplementarias ([12]).

3.3 Asimismo, el CESE destaca la importancia de utilizar un enfoque sin incidencia alguna en los ingresos, adaptado a cada país, en la aplicación de la BICCIS, y subraya que su adopción no debería reducir la flexibilidad y competitividad europeas cuando se trata de atraer la IED. Estas decisiones deberán estar respaldadas por las evaluaciones de impacto correspondientes.

3.4 El CESE recomienda que para alcanzar estos objetivos se recurra, en primer lugar, a la mejora de la coordinación y a una conexión más efectiva entre las diferentes jurisdicciones fiscales nacionales, por ejemplo mejorando la comunicación entre las propias autoridades fiscales y entre estas y los contribuyentes. Se considera que los progresos en estos ámbitos se corresponden con los objetivos perseguidos, y no menoscaban la soberanía de las diferentes jurisdicciones fiscales nacionales. Estas observaciones son acordes con la Comunicación de la UE sobre la coordinación de los sistemas de imposición directa de los Estados miembros en el mercado interior ([13]).

3.5 Como consecuencia, el CESE defiende los esfuerzos para consolidar los instrumentos existentes, así como otros futuros para suprimir la doble imposición, tal como se señala en la Comunicación, a fin de garantizar una conexión eficiente de los diferentes regímenes fiscales y asegurar que los operadores económicos se vean sometidos a una única carga fiscal, y de manera previsible por ellos.

3.6 Además, el CESE subraya que, aunque la supresión de la doble imposición constituye un requisito esencial para garantizar la eficacia del mercado único, todas las propuestas deberían centrarse en la supresión eficaz de las barreras fiscales y en asegurar la eficacia de los convenios de doble imposición, dentro de los límites impuestos por el fundamento jurídico establecido por el Tratado de Funcionamiento de la UE. En efecto, la adopción de cualquier medida destinada a la supresión de la doble imposición deberá respetar la soberanía fiscal de los Estados miembros.

4. **Observaciones particulares**

4.1 El CESE subraya que las cuestiones relacionadas con la doble imposición tienen una fuerte repercusión para los particulares y las pymes. Las empresas más grandes suelen disponer de los recursos humanos y financieros necesarios para responder a la doble imposición y el arbitraje correspondiente,

([8]) Recomendación de la Comisión de 15 de diciembre de 2011 relativa a medidas encaminadas a evitar la doble imposición en materia de sucesiones (2011/856/UE).
([9]) Véase la nota 2.
([10]) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Fiscalidad directa de las empresas», DO C 241 de 7.10.2002, p. 75.
([11]) Véase el Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 90/435/CEE relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, DO C 32 de 5.2.2004, p. 118.
([12]) Véase el Dictamen del CESE sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una Base Consolidada Común del Impuesto sobre Sociedades (BICCIS), DO C 24 de 28.1.2012, p. 63.
([13]) COM(2006) 823 final.

pero los particulares y las pymes no disponen de este tipo de recursos y carecen en especial de información y conocimientos sobre las prácticas jurídicas y administrativas ([14]). Los impuestos de sucesiones plantean problemas particulares a los ciudadanos, problemas asociados a la doble imposición. La Comunicación presentada por la Comisión se centra en la eliminación de la doble imposición para las empresas, en particular las de mayor tamaño, pero podría ser más ambiciosa y responder a los problemas específicos de los ciudadanos y las pymes.

4.2 El CESE reconoce la eficacia del Foro Conjunto sobre los Precios de Transferencia para tratar las cuestiones relacionadas con la doble imposición y los precios de trasferencia, y espera que el Foro de la UE sobre Doble Imposición funcione de manera similar. El Foro Conjunto sobre los Precios de Transferencia trabaja en el marco de las directrices de la OCDE sobre estos precios y decide por consenso proponer a la Comisión soluciones no legislativas a los problemas efectivos que plantean las prácticas relativas a los precios de transferencia en la UE; el Foro tiene en su haber una serie de logros, como un código de conducta sobre la documentación relativa a los precios de transferencia para las empresas asociadas en la UE, así como directrices relativas a los acuerdos previos sobre precios en el interior de la Unión y a los servicios intragrupo de bajo valor añadido. La eficacia de este foro se basa en parte en la amplia representación con que cuentan en él tanto los Estados miembros como las empresas.

4.3 Por este motivo, el CESE desea que la creación de un Foro de la UE sobre Doble Imposición se base en el mismo principio, garantizándose una representación real de todos las partes interesadas establecidas, incluida la sociedad civil organizada.

4.4 El CESE respalda la creación de un Foro de la UE sobre Doble Imposición, pero señala que la Comunicación ofrece pocas precisiones sobre las funciones del Foro. El CESE propone que el Foro de la UE sobre Doble Imposición se considere como un primer paso hacia la creación de un observatorio. El paso de foro a observatorio se enmarca en las recomendaciones formuladas por el CESE sobre la eliminación de las barreras transfronterizas, como la creación de un observatorio de la UE que tendría por objeto adquirir, de forma continua, un conocimiento detallado y práctico de las barreras fiscales existentes, incluida la doble imposición, y de su evolución ([15]).

4.5 Las funciones de este observatorio de la fiscalidad, que ejercería sus actividades bajo la égida de la Comisión Europea, podrían ampliarse para incluir el examen de las barreras fiscales para las empresas, tanto pymes como grandes empresas, y la evaluación de la eficacia progresiva de los esfuerzos realizados para eliminar la doble imposición. En este sentido, el observatorio podría desempeñar una importante función para ampliar el ámbito de aplicación y el alcance de los convenios de doble imposición, así como para encontrar maneras de gestionar las soluciones triangulares y animar a los gobiernos a desarrollar la deducción por doble imposición sin que ello suponga una pérdida de soberanía fiscal.

4.6 Asimismo, el CESE respalda la creación de un código de conducta que fije una serie de principios sobre los que los gobiernos pueden dar su acuerdo a priori. Este código de conducta posibilitará una interpretación común de los conceptos incluidos en los convenios de doble imposición aplicables entre Estados miembros, que a menudo son fuente de malinterpretaciones y controversias.

4.7 No obstante, el CESE opina que, en la práctica, puede considerarse que el código de conducta será efectivo cuando funcione por presión mutua entre Estados miembros, que se mostrarán prudentes para evitar las implicaciones de quedar en evidencia.

4.8 El CESE respalda también la realización de un estudio de viabilidad de un mecanismo eficaz de resolución de conflictos, a fin de determinar la manera más efectiva de eliminar la doble imposición. Reconoce asimismo que el establecimiento de los procedimientos de asistencia mutua, que prevén reuniones de los Estados para resolver problemas, lleva mucho tiempo y que el Convenio de Arbitraje es mejorable, dado que también se caracteriza por procedimientos dilatados. Esto da lugar a su vez a costes excesivos e inseguridad para las empresas.

4.9 No obstante, el CESE subraya que los esfuerzos deberían destinarse a garantizar que haya una necesidad limitada de arbitraje, y que por tanto debería hacerse hincapié en el desarrollo de un código de conducta, tal como se establece en la Comunicación, y en fijar directrices claras y transparentes, como un primer recurso efectivo para la solución de conflictos.

4.10 En este sentido, el Foro de la UE sobre Doble Imposición debe desempeñar un papel importante a la hora de respaldar los convenios fiscales que incluyan un procedimiento de mutuo acuerdo unido a un procedimiento de resolución de conflictos vinculante para todos aquellos casos de doble imposición no resueltos.

4.11 El CESE se muestra favorable a la propuesta de la Comisión de determinar la verdadera magnitud del fenómeno de la doble no imposición. Además, recomienda que se elabore un estudio sobre sus implicaciones económicas y sociales, así como sobre las repercusiones que podrían tener las medidas destinadas a su supresión.

4.12 El CESE reitera la importancia de disponer de una evaluación completa de las repercusiones socioeconómicas, a fin de comprender hasta qué punto la adopción de las propuestas

([14]) Según el Informe de síntesis de la Comisión Europea sobre la consulta relativa a los convenios de doble imposición y el mercado interior, el 69 % de los particulares que han tenido problemas de doble imposición han buscado una solución para eliminarla, mientras que esta cifra asciende al 85 % en el caso de las sociedades.

([15]) Véase la nota 2.

formuladas en la Comunicación podría tener una incidencia económica y social negativa [16]. Esta evaluación debería ser exhaustiva e incluir a todos los Estados miembros afectados por las propuestas.

4.13 A modo de conclusión, el CESE espera con interés el examen y la presentación por parte de la Comisión de propuestas suplementarias en relación con la doble imposición, entre otras:

— recomendaciones sobre la imposición transfronteriza de las sucesiones (publicadas recientemente por la Comisión);

— la presentación de soluciones al problema de la doble imposición de los dividendos pagados a los inversores en cartera;

— la facilitación de información suplementaria sobre la creación del Foro, la elaboración del código de conducta y la viabilidad de un mecanismo vinculante de resolución de conflictos;

— una evaluación de la magnitud y las implicaciones de la doble no imposición.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

[16] Véase la nota 12.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea»

[COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)]

y la «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea»

[COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP)]

(2012/C 181/09)

Ponente: **Gérard DANTIN**

El 19 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea*»

COM(2011) 510 final — 2011/0183 (CNS)

y la

«*Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea*»

COM(2011) 511 final.

El 9 de noviembre de 2011 la Comisión aprobó las propuestas modificadas, y el 15 de diciembre de 2011 el Consejo decidió, de conformidad con el artículo 311 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea*»

COM(2011) 739 final — 2011/0183 (CNS)

y la

«*Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea*»

COM(2011) 740 final — 2011/0184 (APP).

que sustituyen a las propuestas mencionadas más arriba.

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 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 165 votos a favor, 21 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Un sistema en virtud del cual aproximadamente el 75 % de los recursos de la Unión proceden directamente de los presupuestos nacionales se aleja de la letra y del espíritu del Tratado de Roma [1].

1.2 La situación actual, que se basa en lo esencial en una «cotización PNB», ha enconado los debates presupuestarios conduciendo al concepto de justa compensación y a mecanismos de compensación que no tienen en cuenta las ventajas que aporta la Unión en el ámbito, por ejemplo, de la paz, la libertad, la prosperidad y la seguridad.

1.3 Dicho esto, el Comité acoge favorablemente las propuestas legislativas presentadas al Consejo por la Comisión. Considera, en efecto, que van en la buena dirección, entre otras cosas porque reducen a la mitad la contribución PNB y crean, a modo de compensación, dos nuevos recursos propios basados, uno en el IVA y el otro en un impuesto sobre las transacciones financieras. Este aumento proporcional de los recursos propios reales,

[1] Artículo 201.

al mismo tiempo que aproximará el funcionamiento de la UE en materia presupuestaria al espíritu y a la letra del Tratado de Roma, contribuirá a incrementar la autonomía financiera de la UE y respaldará los grandes esfuerzos presupuestarias de los Estados miembros.

1.4 Acoge asimismo favorablemente que, a modo de corolario de la instauración de nuevos recursos propios, el documento objeto de examen proponga instaurar un nuevo sistema de importes a tanto alzado destinado a sustituir a todos los mecanismos de corrección existentes, si bien considera que la iniciativa no es suficiente.

1.5 No obstante, si bien el CESE aprueba de manera global el contenido de las propuestas objeto de examen, desea hacer las siguientes observaciones.

1.5.1 En varios de sus dictámenes el Comité ha llamado la atención sobre el hecho de que el IVA intracomunitario es fuente de una importante evasión. Considera, pues, necesario que la instauración de este nuevo recurso propio vaya acompañada de disposiciones destinadas a suprimir o cuando menos, reducir, el fraude. En consecuencia, estará alerta a las propuestas legislativas que se hagan a raíz de las reflexiones iniciadas por el «Libro Verde sobre el futuro del IVA».

1.5.2 En su Comunicación titulada «La revisión del presupuesto de la UE» la Comisión enumeraba una serie de medios de financiación razonables que, a su modo de ver, habrían podido constituir perfectamente nuevos recursos propios. Con la excepción del nuevo IVA y del impuesto sobre las transacciones financieras, dichos medios no han sido aceptados; sin embargo, se desconocen, al margen de las ventajas e inconvenientes de cada de ellas, las razones políticas de estas decisiones. El Comité considera que debería habérsele solicitado un dictamen antes de que la Comisión se hubiera pronunciado sobre este tema.

1.5.3 Tal como lo indicaba en su dictamen relativo a «La revisión del presupuesto de la UE», el CESE considera que el incremento del presupuesto europeo es en sí mismo no solo algo deseable sino necesario ante la dimensión de los nuevos desafíos que exigen una respuesta común. El CESE lamenta que el texto que se somete a examen limite su reflexión a la mera estructura y contenido cualitativo interno del presupuesto sin apoyarse en nuevos recursos propios a fin de abordar la cuestión esencial de su volumen.

Aunque el CESE no subestima los aspectos tratados en los documentos sometidos a examen, considera que el presupuesto no es una mera cuestión de cifras o de decidir su organización interna. Ante todo es un instrumento al servicio de un proyecto político, de las ambiciones de la Unión. A tal fin, debe poseer coherencia y existir una adecuación entre los fines políticos de la UE y los medios de que se dota para lograrlos. Lamenta que la Comisión no haya aprovechado esta ocasión para facilitar financieramente, entre otras cosas, la puesta en marcha de las obligaciones que se derivan del Tratado de Lisboa, de la Estrategia Europa 2020, o incluso de la necesidad de tomar iniciativas destinadas a estimular el crecimiento.

2. **Introducción: la situación actual**

2.1 La propuesta de decisión objeto de examen es una de las seis propuestas legislativas que acompañan a la Comunicación «Un presupuesto para Europa 2020» (COM(2011) 500 final) ([2]). Cada una de ellas será objeto de un examen por separado ([3]).

2.2 La cuestión de los recursos propios es estructural y políticamente importante. De hecho, el origen de los recursos determina la relación entre los ciudadanos, los Estados miembros y las instituciones de la UE, a la vez que implica la cuestión de la autonomía financiera de la Unión. El debate sobre los recursos propios de la UE está vinculado al debate general sobre el futuro de la integración en el cual intervienen dos visiones, la federal y la intergubernamental.

2.2.1 Por ello, el Comité considera desde 2008 que la definición de la política presupuestaria no puede funcionar al margen de una elección de fondo entre federalismo ([4]) y sistema intergubernamental. Es evidente que el progreso de la integración europea se mide también sobre la base de las modalidades de financiación del presupuesto» ([5]).

2.3 Si bien el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957 preveía un periodo de transición de las contribuciones nacionales, disponía en su artículo 201 que ***«el presupuesto de la Unión, sin perjuicio de otros ingresos, se financiará enteramente con cargo a los recursos propios de la Unión»***.

([2]) «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020», COM(2011) 398 final; «Proyecto de Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera», COM(2011) 403 final; «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea», COM(2011) 739 final; «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea», COM(2011) 740 final; «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo sobre los métodos y el procedimiento de puesta a disposición de los recursos propios tradicionales y del recurso propio basado en la RNB y las medidas para hacer frente a las necesidades de tesorería (refundición)», COM(2011) 742 final; «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE», COM(2011) 594 final.

([3]) Véase a este respecto, entre otros, el Dictamen del CESE sobre el «Sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras» (Véase la página 55 del presente Diario Oficial) y el Dictamen del CESE sobre el «Presupuesto 2014-2020» (no publicado aún en el DO).

([4]) El federalismo puede definirse como
el principio de superposición (las competencias estatales se reparten entre gobierno federal y los gobiernos de los estados federados), el principio de autonomía (cada nivel de gobierno es autónomo o «soberano» en un ámbito jurisdiccional) y el principio de participación (las entidades federadas están representadas y participan en las decisiones federales tomadas a nivel del Estado federal).
Las modalidades de aplicación de estos principios pueden variar, pero un sistema formalmente federal no presupone necesariamente en la práctica un mayor o menor grado de centralismo ni de democracia.
Fuente: http://fr.wikipedia.org/wiki/F%C3%A9d%C3%A9ralisme.

([5]) Véase el dictamen del CESE: «Reforma presupuestaria y futura financiación de la UE», DO C 204 de 9.8.2008, p. 113.

2.4 Actualmente los recursos de la Unión están integrados por los llamados recursos propios tradicionales, que provienen de los derechos de aduana, los derechos agrícolas y las cotizaciones del azúcar, y por los llamados nuevos recursos propios, que proceden de un impuesto que grava la base armonizada del impuesto del valor añadido (IVA) y de una tasa que grava el producto nacional bruto (PNB). Estos recursos IVA y PNB son en realidad «verdaderos falsos recursos propios», dado que los Estados miembros los recaudan sobre sus ingresos. Se consideran recursos propios únicamente porque se destinan al presupuesto europeo, que se eleva para 2011 a 126500 millones de euros, es decir, el 1,13 % del PNB de la UE-27.

2.4.1 El informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios ([6]) iniciado por los servicios de la Comisión demuestra que el actual sistema financiero obtiene una mala nota en la mayor parte de los criterios de evaluación. Este dispositivo es al mismo tiempo opaco y complejo, lo que hace que su comprensión quede reservada a unos pocos especialistas; ello dificulta que los ciudadanos lo vean como algo propio y obstaculiza y compromete su control democrático.

Por otra parte, el modo en que se financia el presupuesto de la UE hace que una serie de Estados miembros consideren su contribución a la Unión únicamente como gastos, suscitándose así invariablemente tensiones cada vez que se debate el presupuesto.

2.4.2 Esta situación ha llevado a la Comisión a presentar al Consejo una propuesta de modificación del sistema de los recursos de la Unión Europea. Esta propuesta, que tiene en cuenta el marco jurídico renovado propuesto por el Tratado de Lisboa, se inscribe en el contenido de su anterior Comunicación titulada «Revisión del presupuesto de la UE» ([7]).

2.5 De este modo, el presente documento se elaborará en total simbiosis con el dictamen que el Comité aprobó en su pleno de junio de 2011 sobre esta Comunicación ([8]).

3. **Un marco jurídico renovado**

3.1 El Tratado de Lisboa crea un nuevo marco jurídico. Aporta modificaciones importantes, no solo al procedimiento presupuestario de la Unión sino también al modo de financiación de su presupuesto.

De este modo, el artículo 311 prevé que «se podrá establecer nuevas categorías de recursos propios o suprimir una categoría existente.» Y prevé igualmente que el Consejo «fijará, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las medidas de ejecución del sistema de recursos propios.» Queda así abierta la vía para reducir el número actual de recursos propios y crear otros nuevos recursos cuyas medidas de ejecución se fijarían mediante reglamentos.

4. **Contenido de la propuesta de decisión al Consejo**

4.1 La propuesta de decisión objeto de examen relativa a los recursos propios comprende tres elementos principales: la simplificación de las contribuciones de los Estados miembros, la introducción de nuevos recursos propios y la reforma de las mecanismos de corrección. Se trata de tres propuestas que deben considerarse como un todo y dan lugar a una sola decisión.

4.1.1 Simplificar la contribución de los Estados miembros

La Comisión propone que se **suprima el actual recurso propio IVA** debido a su complejidad y a que solo ofrece un escaso valor añadido con respecto al recurso propio PNB. Se propone suprimir este recurso a partid del 31 de diciembre de 2013.

4.1.2 Introducir nuevos recursos propios

En su Comunicación sobre «La revisión del presupuesto de la UE» la Comisión enumera seis posibles recursos propios. En los textos sometidos a examen selecciona dos de ellos. Propone la instauración de un impuesto sobre las transacciones financieras, a partir del 1 de enero de 2014 como muy tarde, y de un nuevo recurso basado en el IVA a partir también del 1 de enero de 2014 como muy tarde. Estos nuevos recursos propios financiarían aproximadamente el 51 % de los gastos de la UE, los recursos propios tradicionales representarían casi el 20 % del total y el recurso propio PNB aproximadamente el 30 % pasando del 74,2 % al 29,7 % ([9]).

4.1.3 Reformar los mecanismos de corrección

4.1.3.1 Hoy en día se aplican correcciones temporales que finalizarán en 2013. La corrección concedida al Reino Unido y las rebajas sobre su financiación, acordadas a cuatro Estados miembros (Alemania, los Países Bajos, Austria y Suecia), así como la corrección oculta consistente en retener, en concepto de gastos de recaudación, el 25 % de los importes percibidos por los Estados miembros en tanto que recursos propios tradicionales, continuarán aplicándose tal cual hasta que entre en vigor una decisión sobre los recursos propios.

4.1.3.2 Constatando que la situación objetiva de un cierto número de Estados miembros ha evolucionado bastante, que desde 1984 (Acuerdo de Fontainebleau) las condiciones subyacentes a los mecanismos de corrección aplicados hasta ahora han evolucionado igualmente (el porcentaje que representa la PAC en el presupuesto de la UE y la financiación basada en el IVA han disminuido considerablemente y el Reino Unido es hoy uno de los Estados miembros más prósperos de la Unión ([10])), **la Comisión indica que conviene revaluar la corrección concedida al Reino Unido**

4.1.3.3 El proyecto de Decisión que se somete a examen propone pues **la puesta en marcha de correcciones temporales** en favor de Alemania, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia. Asimismo, se pondrá en marcha **un nuevo sistema de importes a tanto alzado**, destinado a sustituir todos los mecanismos de corrección existentes a partir del 1 de enero de 2014. Por otra parte, la Comisión propone **reducir el importe de la corrección oculta del 25 al 10 %**.

([6]) Documento de trabajo de la Comisión: *«Rapport de la Commission sur le fonctionnement du système des ressources propres»*, SEC(2011) 876 final de 29.6.2011 (solo disponible en inglés y francés).
([7]) COM(2010) 700 final.
([8]) Véase el dictamen del CESE: «Revisión del presupuesto de la UE», DO C 248 de 25.8.2011, p. 75.
([9]) Véase el anexo I.
([10]) Véase el anexo II.

5. **Consideraciones generales**

5.1 Un sistema en el que aproximadamente el 75 % de los ingresos de la Unión no proviene de recursos propios sino que procede directamente de los presupuestos nacionales a través del recurso RNB y en el que el 15 % procede de un recurso como el porcentaje sobre la cuota IVA que, por su determinación, no puede considerarse un recurso propio de la Unión a todos los efectos, se aleja de la letra y del espíritu del Tratado de Roma.

5.2 El Comité subraya que son precisamente estas «cotizaciones» las que han exacerbado el debate cortoplacista de los contribuyentes netos en el que no se tienen en cuenta las ventajas que aporta la Unión, por ejemplo, en el ámbito de la paz, la libertad, la prosperidad y la seguridad.

5.2.1 El CESE considera que el concepto de «justa compensación» inducido por «las cotizaciones» del PNB resulta todavía menos aceptable hoy que en los inicios de la construcción europea. Tal concepto, que con demasiada frecuencia ha viciado el funcionamiento de la Unión Europea monopolizando sus debates, se halla en gran medida en la raíz de sus insuficiencias, retrasos y fracasos. Es un concepto contrario al espíritu de una Unión entre Estados y pueblos y a cualquier planteamiento económico racional. En efecto, en una Unión económica, monetaria y política, los beneficios y el valor añadido deben, por definición, resultar beneficiosos para todos. Los progresos realizados por la Unión Europea se han basado en el efecto multiplicador que resulta de una puesta en común, algo que está en las antípodas del concepto de justa compensación ([11]).

5.3 El sistema actual de recursos propios, que depende de las contribuciones de las Estados miembros, es opaco y complejo, lo que limita el control democrático, y no contribuye a la visibilidad del compromiso en favor de la integración europea; además, un sistema así, al contribuir a que se perciba la contribución a la Unión como una carga suplementaria que pesa sobre los presupuestos nacionales, no facilita a la UE los créditos necesarios para llevar a cabo el conjunto de sus políticas.

5.3.1 Además, el sistema actual, igualmente constituido de diversos mecanismos de corrección o de descuento, ya se trate de descuento general en favor de un Estado miembro, como la corrección concedida al Reino Unido, o de descuentos especiales, tales como los descuentos concedidos para financiar otros descuentos, resulta excesivamente complejo, carece de transparencia y resulta del todo incomprensible para los ciudadanos europeos. Un sistema de estas características no contribuye de ningún modo a satisfacer la exigencia de un vínculo directo entre la Unión y sus ciudadanos.

5.4 Con respecto a las consideraciones generales que preceden, **el Comité acoge favorablemente las propuestas legislativas presentadas por la Comisión al Consejo**. Considera en efecto que van en la buena dirección al simplificar su estructura y reducir en concreto las contribuciones nacionales existentes en el presupuesto de la Unión Europea del 85,3 % (111800 millones de euros) al 29,7 % (48300 millones de euros), en tanto que las correspondientes al PNB pasarían de 74,2 % (97300 millones de euros) al 29,7 % (48300 millones de euros) aproximándose así al espíritu y a la letra del Tratado de Roma. Este aumento proporcional de los recursos propios reales contribuirá a incrementar la autonomía financiera de la UE al mismo tiempo que apoyará los amplios esfuerzos presupuestarios de los Estados miembros.

([11]) Véase la nota 5.

6. **Consideraciones particulares**

6.1 En su Comunicación titulada «La revisión del presupuesto de la UE» la Comisión enumeraba una serie de medios de financiación que, a su modo de ver, habrían podido constituir nuevos recursos propios: el impuesto europeo al sector financiero, las subastas en el marco del sistema de intercambio de las cuotas de emisiones de gases de efecto invernadero, una tasa europea relacionada con el transporte aéreo, un IVA europeo, una tasa europea sobre la energía, un impuesto europeo sobre sociedades.

6.1.1 Cada uno de estos posibles medios ha sido objeto por parte de la Comisión de un análisis ([12]) en el que se exponen para cada uno de ellos las ventajas e inconvenientes que presentarían, sin que se hayan dado a conocer nunca las razones políticas que han llevado a excluir algunas de estas posibilidades y que han llevado a la decisión favorable a un nuevo IVA y a un impuesto sobre las transacciones financieras.

6.1.2 El Comité estima que las razones políticas que han conducido al rechazo de determinadas posibilidades deben conocerse y que **se debería haber solicitado un dictamen al Comité antes de que la Comisión se pronunciara sobre este tema.**

6.2 *El contenido de las propuestas de modificación*

6.2.1 Suprimir el actual recurso propio IVA. Simplificar las contribuciones de los Estados miembros

Ese «recurso propio semi-verdadero» recaudado por los Estados miembros sobre sus propios ingresos parece hoy en día obsoleto. No corresponde más que a una base matemática que sirve a calcular las contribuciones nacionales. Es complejo, exige cumplir numerosas formalidades administrativas para lograr una base imponible armonizada y solo ofrece un escaso valor añadido. **El Comité es favorable a esta simplificación**.

6.2.2 La creación un nuevo recurso IVA

Sería una de las facetas de un nuevo régimen del IVA profundamente modificado y aplicable en la Unión. Representaría el 18,1 % de las nuevos recursos propios (véase anexo I) en al año 2020.

Ello se inscribiría en el marco del «Libro Verde sobre el futuro del IVA» ([13]). Las iniciativas que se propone tomar la Comisión en su contenido han sido aprobadas por el Comité.

([12]) SEC(2011) 876 final - Documento de trabajo de los servicios de la Comisión: «Financiar el presupuesto de la UE: Informe sobre el funcionamiento del sistema de recursos propios» que acompaña a la «Propuesta de la Comisión de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea».

([13]) Véase el dictamen del CESE sobre el «Libro Verde sobre el futuro del IVA», DO C 318, 29.10.2011, p. 87.

Esta parte del IVA sobre bienes y servicios, adquisiciones intracomunitarias de bienes y la importación de bienes sometidos a una tasa normal de IVA en cada Estado miembro en virtud de la Directiva 2006/112/CE ([14]) no debería exceder dos puntos del porcentaje del tipo normal y el reglamento de ejecución prevé un punto de porcentaje efectivo.

El Comité aprueba la creación de este nuevo recurso IVA que substituye al existente y cuyo análisis ha demostrado que estaba obsoleto. En efecto, estima que el presupuesto de la UE –y los recursos que lo constituyen– deben considerarse como uno de los medios que se ponen al servicio de objetivos comunes.

No obstante, hubiera sido más sencillo enjuiciar de manera circunstanciada el fondo y la forma de esta propuesta si los textos sometidos a examen hubieran facilitado datos precisos sobre los cambios que implica sobre la estructura del IVA y si se hubieran determinado mediante un estudio las diferentes incidencias financieras que sobre cada Estado miembro tendría esta modificación.

Por otra parte, tal como lo ha señalado en varias ocasiones en sus dictámenes, el Comité llama de nuevo la atención sobre el hecho de que el IVA intracomunitario es fuente de una importante evasión. Considera pues necesario que este nuevo recurso propio se ponga en marcha al mismo tiempo que las disposiciones destinadas reducir –e incluso suprimir– el fraude. En este contexto el CESE estará muy atento a las disposiciones legislativas que se propongan cuando concluyan las reflexiones iniciadas en su «Libro Verde sobre el futuro del IVA».

6.2.3 Instaurar un impuesto sobre las transacciones financieras

En varios de sus dictámenes ([15]) el Comité se ha pronunciado ya en favor de la instauración, bajo determinadas condiciones, de un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF). Entre otras cosas, ha señalado:

— que convenía favorecer la introducción de un ITF a escala mundial, teniendo en cuenta las reservas expresadas en cuanto a los riesgos del efecto de deslocalización; que, de todos modos, si resultaba irrealizable el CESE se mostraba **favorable a adoptar un impuesto de ese tipo a nivel de la UE** teniendo en cuenta las conclusiones de la evaluación de impacto efectuada por la Comisión Europea;

— que, entre otras cosas, además de que el ITF puede incrementar la estabilidad y la eficacia de los mercados financieros reduciendo su volatilidad, **ese impuesto era necesario, tanto para los Estados miembros como para la UE**, a fin de obtener ingresos destinados a reducir los desequilibrios presupuestarios.

([14]) DO L 347 de 11.12.2006, p. 1.

([15]) Véanse el dictamen del CESE sobre el «Informe Larosière», DO C 318 de 23.12.2009, p. 57; el dictamen del CESE sobre «El impuesto sobre las transacciones financieras», DO C 44 de 11.2.2011, p. 81, *Resumen y conclusiones*, punto 1.10; el dictamen del CESE sobre «Política presupuestaria: crecimiento y ajuste presupuestario», DO C 248 de 25.8.2011, p. 8, puntos 4.4.2, 1.5.3 y 1.5.4; y el dictamen del CESE sobre la «Fiscalidad del sector financiero», DO C 248 de 25.8.2011, p. 64.

En efecto, tal como señala la Comisión en su propuesta al Consejo, este impuesto podría constituir una nueva fuente de ingresos, recaudada a nivel de la Unión. Permitiría reducir las contribuciones de las Estados miembros, ofrecer a los gobiernos nacionales un mayor margen de maniobra y contribuir así al esfuerzo general de sanear los presupuestos. Por otra parte, esta iniciativa de la UE constituirá un primer avance sobre la vía de la aplicación de un ITF a escala mundial, idea que actualmente se debate en la cumbre del G20.

Habida cuenta de lo dicho anteriormente y de sus dictámenes anteriores, el Comité es favorable a la instauración de un impuesto sobre las transacciones financieras como recurso propio del presupuesto de la Unión Europea.

Este impuesto representaría en 2020 el 33,3 % de los recursos propios de la Unión (véase anexo I) por una suma asignada al presupuesto de 54200 millones de euros y, según las primeras estimaciones, permitiría generar cada año, en función de la reacción de los mercados, ingresos por un importe de 57000 millones de euros ([16]).

Los tipos impositivos en % del montante imponible no serían inferiores al 0,1 % para las transacciones financieras que no conciernen a los contratos derivados y de 0,01 % para las transacciones financieras relacionadas con contratos derivados ([17]).

6.2.4 La reforma de los mecanismos de corrección

El Comité se felicita de que el proyecto de decisión que se somete a examen proponga revaluar la corrección concedida al Reino Unido e instaurar un nuevo sistema de importes a tanto alzado destinado a reemplazar todos los mecanismos de corrección existentes a partir del 1 de enero de 2014. Lo mismo puede decirse de la reducción del importe de la corrección oculta del 25 al 10 % (véase punto 4.1.3).

Estas propuestas van en la buena dirección pero no bastan, pues no extraen todas las consecuencias de un presupuesto basado mayoritariamente en recursos propios.

En efecto, el Comité estima que en un presupuesto compuesto de más del 66 % por recursos propios el concepto de «justa compensación» debe descartarse, dado que es contrario a los valores de solidaridad y a los beneficios mutuos de la integración europea (véase punto 5.2.1). Si el CESE apoya la propuesta de la Comisión Europea relativa a la primacía de un sistema basado sobre los recursos propios, es porque entre otras cosas espera de esta reforma una posible supresión, a la larga, de los mecanismos correctores nacionales, que no tendrán ya justificación en un presupuesto europeo renovado que asegure un mayor valor añadido para todos los Estados miembros ([18]).

([16]) Véase el COM(2011) 594 final: «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

([17]) Ídem nota a pie de página 10.

([18]) Véase el dictamen del CESE «Revisión del presupuesto de la UE», DO C 248 de 25.8.2011, p. 75, punto 4.4.

No obstante, dado que se trata de juzgar de modo intrínseco las propuestas de texto sometidas a examen, el CESE señala que es difícil realizar una valoración precisa pues no proporcionan justificaciones sobre el volumen de las correcciones propuestas ni se establecen comparaciones con el sistema existente.

6.3 Como ya lo indicó en su Comunicación relativa a la «Revisión del presupuesto de la UE» ([19]), el documento objeto de examen recuerda que, según la Comisión, «la introducción de nuevos recursos propios es un argumento que no se refiere al tamaño del presupuesto (…)». **El Comité no comparte esta opinión.** En efecto, cuando se abre un procedimiento de «Revisión del presupuesto de la UE» y de su reorganización modificando e introduciendo recursos propios y reformando los mecanismos correctores, es legítimo plantear la cuestión de las repercusiones que tendrán tales cambios sobre el volumen del presupuesto y orientarlas en función de las decisiones políticas que se han decidido o que se han de decidir.

6.3.1 Desde este punto de vista, el Comité considera que el presupuesto de la UE no es una cuestión de cifras ni de cómo se organizan de manera interna los diferentes elementos que lo componen. Es ante todo un instrumento al servicio de un proyecto político, de las ambiciones de la Unión. Así, debe haber coherencia y adecuación entre las ambiciones políticas de la UE y los medios que se asigna a sí misma para lograrlos. Ahora bien, hoy en día la Unión Europea carece de medios presupuestarios suficientes para llevar a cabo su estrategia política, la Estrategia Europa 2020, y para cumplir las obligaciones que se derivan del nuevo Tratado de Lisboa.

El Comité considera que el incremento del presupuesto europeo aparece en sí mismo no solo como algo deseable sino como algo necesario dada la dimensión de los nuevos desafíos que exigen una respuesta común ([20]).

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([19]) COM(2010) 700 final.

([20]) Véase el dictamen del CESE «Revisión del presupuesto de la UE», DO C 248 de 25.8.2011, p. 75, puntos 1.1 y 4.1.

ANEXO I

Estimación de la evolución de la estructura de la financiación de la UE (2012-2020)

	Proyecto de presupuesto 2012		2020	
	Miles de millones de EUR	% de recursos propios	Miles de millones de EUR	% de recursos propios
Recursos propios tradicionales	**19,3**	**14,7**	**30,7**	**18,9**
Contribuciones nacionales existentes de las cuales	**111,8**	**85,3**	**48,3**	**29,7**
Recurso propio IVA	14,5	11,1	—	—
Recurso propio PNB	97,3	74,2	48,3	29,7
Nuevos recursos propios de los cuales	—	—	**83,6**	**51,4**
Nuevo recurso IVA	—	—	29,4	18,1
Impuesto de la UE sobre las transacciones financieras	—	—	54,2	33,3
Total recursos propios	**131,1**	**100,0**	**162,7**	**100,0**

Fuente: Cálculo de la Comisión basado en el COM(211) 510 puesto al día sobre la base del COM(2011) 738.

ANEXO II

Evolución de parámetros clave (1984-2011)

	1984	2005	2011
Porcentaje de la PAC sobre el presupuesto (% del total)	69 %	50 %	44 %
Contribución basada en el IVA (% del total)	57 %	16 %	11 %
Prosperidad del Reino Unido (PNB *per capita* expresado en SPA)	93 % de la UE-10	117 % de la UE-25	111 % de la UE-27

Fuente: Comisión Europea, DG Budget.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el futuro del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea»

[COM(2011) 613 final]

(2012/C 181/10)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

El 6 del octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el futuro del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea*»

COM(2011) 613 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El CESE reconoce que la crisis actual obliga a los Estados miembros y a la UE a tener mucho cuidado de no incurrir en excesos de gasto. Por consiguiente, comprende perfectamente que el Consejo se muestre reacio a generar nuevas oportunidades en el marco del Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE).

1.2 No obstante, el CESE desea recordar algunas nuevas disposiciones del TFUE, concretamente en los artículos 174 y 222, que ponen de relieve una responsabilidad compartida de la Unión y los Estados miembros a la hora de afrontar «catástrofes» naturales o ataques terroristas en cualquier lugar de la Unión. Estas disposiciones demuestran que en circunstancias muy especiales la UE se considera no solo una comunidad de intereses socioeconómicos, sino también una comunidad con un destino común. Se trata, asimismo, de la motivación principal de la creación del FSUE en 2002, cuando se produjeron enormes inundaciones de origen fluvial en varios Estados miembros.

1.3 El CESE se muestra firme en su convencimiento de que un examen integral de los ámbitos de cohesión apunta a la existencia de un destino común que comparten, y del que también son responsables, todos los ciudadanos de la Unión. Visto el resultado de las dilatadas deliberaciones en el seno del Consejo, el CESE lamenta comprobar que actualmente falta este espíritu. El gran énfasis que ha puesto el Consejo en la «subsidiariedad» en el transcurso de estas deliberaciones deja entrever un estado de ánimo similar.

1.4 El CESE se muestra de acuerdo con todos los ajustes prácticos al Reglamento sobre el FSUE que propone la Comisión para procurar que el Fondo funcione de un modo más profesional, menos burocrático y más rápido.

1.5 El CESE, insiste, en particular, en la conveniencia de dar mayor proyección al compromiso conjunto de la Unión cuando se conceden ayudas financieras en caso de catástrofe. Por el momento, los procedimientos son de orden puramente administrativo. Los pagos de la UE suelen efectuarse meses después de que se haya producido la catástrofe, lo cual pone de relieve el carácter técnico e incluso anónimo del procedimiento. Por tanto, el resultado obtenido hasta la fecha es todo lo contrario a la expresión de empatía común que, en opinión del CESE, debería destacarse con mayor decisión.

1.6 El CESE propone que se estudie la posibilidad de integrar directamente los recursos del FSUE en el presupuesto de la Unión Europea, ya que se trata de una forma práctica de acelerar los pagos y garantizar un grado de visibilidad mucho más elevado para sus actividades.

2. **Introducción**

2.1 El Fondo de Solidaridad de la Unión Europea (FSUE), que se creó en 2002, es el instrumento que permite a la UE responder a catástrofes naturales graves. En su momento, el CESE se mostró enteramente de acuerdo con la creación del Fondo ([1]).

2.2 El Reglamento inicial de 2002 contenía una disposición relativa a su propia revisión a finales de 2006. Con este fin, la Comisión efectuó la primera revisión del FSUE en 2005. El CESE se pronunció sobre la consiguiente propuesta de la

([1]) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea», DO C 61/30 de 14.3.2003, p. 187.

Comisión en 2005 ([2]). En su dictamen, presentó una serie de propuestas, en particular, para ampliar el ámbito de actuación del Fondo a las sequías, reducir los umbrales de intervención y otorgar mayores poderes discrecionales a la Comisión.

2.3 Al final, el Consejo rechazó las modificaciones propuestas por la Comisión, pese a haber sido acogidas muy favorablemente por el Parlamento Europeo. Estas propuestas, basadas en la experiencia práctica adquirida en la aplicación del Reglamento, estaban relacionadas con la ampliación del ámbito de intervención del Fondo más allá de las catástrofes naturales, la necesidad de contar con unos criterios de aplicación más específicos y transparentes, y la adaptación de los procedimientos, cuyo carácter burocrático y lento obraba en detrimento de su capacidad para actuar con prontitud y de su visibilidad.

2.4 En 2011 la Comisión decidió presentar una Comunicación sobre el futuro del FSUE, con el fin de reactivar el debate general sobre el tema. Esta es la Comunicación que se somete a examen en el presente dictamen.

2.5 En lo que respecta al carácter burocrático y lento de los procedimientos del FSUE, cabe señalar que en este contexto la Comisión no puede actuar a iniciativa propia, sino únicamente en respuesta a una solicitud oficial de los Estados miembros, lo cual supone un proceso prolongado. Cada solicitud genera amplios procedimientos entre la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo para aprobar un presupuesto, que van seguidos de una contribución final del Estado miembro solicitante para justificar la solicitud de ayuda financiera.

2.6 La Comisión considera que se trata de «un efecto acumulado que, en muchos casos, lleva a que las ayudas se abonen de nueve a doce meses después de la catástrofe, a veces incluso más tarde» ([3]).

2.7 La persistencia del escepticismo y la oposición estaban dictadas por el temor a las consecuencias presupuestarias. La «subsidiariedad» sigue siendo un principio fundamental en caso de «catástrofe». En 2010 volvió a confirmarse la oposición de una gran mayoría de Estados miembros a cualquier cambio importante a la base jurídica o al funcionamiento del Fondo de Solidaridad.

2.8 El CESE felicita a la Comisión por el esfuerzo realizado con el fin de ampliar el ámbito de actuación del FSUE, ya que la evaluación demuestra que sus intervenciones siempre se saldan con éxito. Por otra parte, las solicitudes denegadas han provocado frustración, por lo que son perjudiciales para la imagen de la UE.

2.9 No es probable que el actual estado del debate político deje un margen de maniobra suficiente a aquellos que desean ampliar el ámbito de intervención del FSUE a nuevas categorías de «catástrofes», ni tampoco a aquellos que desean modificar los umbrales para suavizar los criterios que se aplican a las catástrofes regionales.

([2]) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea el Fondo de Solidaridad de la Unión Europea», DO C 28/14 de 3.2.2006, p. 69.

([3]) COM(2011) 613, último párrafo del punto 2.3.

3. Observaciones del CESE sobre las propuestas de la Comisión

3.1 El CESE comparte la opinión de que, en las circunstancias actuales, cualquier modificación del Reglamento de 2002 debería limitarse a su aclaración y a la mejora de su puesta en práctica. En cualquier caso, las aclaraciones relativas al funcionamiento del Fondo deberían tener por objeto aumentar su visibilidad.

3.2 Una definición más precisa en el sentido de que el Fondo intervendrá únicamente en caso de catástrofe natural podría ayudar, como sostiene la Comisión, a excluir problemas jurídicos poco deseables. Esta limitación respondería, asimismo, a las críticas vertidas por numerosos Estados miembros y permitiría prevenir decepciones innecesarias entre los Estados miembros solicitantes.

3.3 El CESE está de acuerdo en que esta limitación del ámbito de intervención a las catástrofes naturales no excluirá a los efectos en cadena que puedan sufrir, por ejemplo, instalaciones industriales, sanitarias u hospitalarias. Si bien, por lo general, en tales casos, no solo se ven afectados los servicios públicos, sino también las actividades privadas, existen argumentos de peso para incluirlos en el ámbito de intervención cuando forman parte de la estructura social regional, por ejemplo en términos de empleo.

3.4 La experiencia demuestra que la interpretación de las disposiciones relativas a determinadas repercusiones en caso de «catástrofe regional extraordinaria» plantea serios problemas. El CESE suscribe la propuesta de la Comisión de crear una base sencilla y objetiva para los criterios que rigen las catástrofes regionales, que sería similar a la de las «catástrofes graves». Tal como demuestra la simulación efectuada por la Comisión, el resultado final sería más o menos idéntico al de la definición actual. Sin embargo, algunas de las solicitudes no se hubieran presentado por no reunir las condiciones necesarias para recibir la ayuda del FSUE.

3.5 La Comisión critica con razón los plazos necesarios para abonar las ayudas. El CESE está totalmente de acuerdo (véase el punto 2.6 *supra*). Además, el Comité estima que debe hacerse todo lo posible por acelerar los procedimientos y mejorar así la capacidad de respuesta y la visibilidad del FSUE.

3.6 A este respecto, el CESE aprueba la propuesta de la Comisión de introducir en el Reglamento la posibilidad de abonar anticipos, que deberán reembolsarse en caso de denegarse la solicitud de acuerdo con las normas.

3.7 El CESE está totalmente de acuerdo con la Comisión en que los procedimientos pueden y deben acortarse y simplificarse en la medida de lo posible. A este respecto, son numerosas las posibilidades para fusionar las decisiones en el seno de la Comisión (el sistema actual prevé cuatro), así como en los Estados miembros (actualmente, dos son necesarias). La Comisión sostiene con razón que se ahorraría bastante tiempo mediante adaptaciones muy sencillas de los procedimientos.

3.8 Resulta bastante esclarecedora y muy deseable la propuesta de la Comisión de reforzar y especificar en el Reglamento la disposición que obliga a un Estado miembro beneficiario a explicar pormenorizadamente las medidas tomadas para prevenir nuevas catástrofes aplicando la legislación de la UE en materia de evaluación, gestión y prevención de catástrofes, las lecciones extraídas de la catástrofe, y su compromiso con las medidas de lucha contra el cambio climático.

3.9 La Comisión menciona explícitamente el artículo 222 del TFUE, es decir, la disposición que establece que la UE y sus Estados miembros deben actuar conjuntamente, con espíritu de solidaridad, en caso de ataque terrorista o de catástrofe natural o de origen humano. Cabe añadir, asimismo, que el TFUE introduce por primera vez, en sus artículos 4 y 174, el concepto de «cohesión territorial» como ámbito de «competencia compartida» por la UE y los Estados miembros. Además, la Unión deberá fomentar la «cohesión territorial» en las regiones con desventajas naturales permanentes.

3.10 Estas disposiciones no solo reflejan las competencias compartidas por todos los agentes de la Unión, sino que expresan, asimismo, el sentido de un destino común. Dadas las reacciones del Consejo ante las propuestas sucesivas de la Comisión y las observaciones formuladas por otras partes consultadas, es evidente que los Estados miembros están menos dispuestos a actuar en consonancia con esta idea de un destino común. De ahí la creciente importancia que otorgan a la «subsidiariedad».

Bruselas, 28 de marzo 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 sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE»

[COM(2011) 594 final]

(2012/C 181/11)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 19 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 113 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 sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE*»

COM(2011) 594 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 164 votos a favor, 73 en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE), de acuerdo con la posición manifestada por el Parlamento Europeo ([1]), acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF), totalmente coherente con las posiciones ya manifestadas en sus anteriores dictámenes ([2]).

1.2 Ya en su anterior dictamen ([3]), el CESE había subrayado la importancia de volver a garantizar la autonomía financiera de la Unión Europea (UE), así como en un principio se indicaba en el artículo 201 del Tratado de Roma. Y precisamente en ese contexto, el ITF puede representar para el CESE uno de los principales elementos del nuevo sistema de recursos propios de la Unión, un instrumento capaz de asegurar la necesaria autosuficiencia financiera del Marco Financiero Plurianual 2014-2020.

1.3 El CESE reitera la necesidad de llegar a una aplicación global del ITF, pero, tal como ya había afirmado en su dictamen de 15 de julio de 2010 (véase la nota a pie de página nº 2), considera que la mejor forma de llegar a este resultado podría ser la introducción del ITF en la Unión Europea (UE). El CESE, de acuerdo con la posición del Comisario Algirdas Semeta y del Parlamento Europeo, considera que, como ha sucedido en el caso de muchas políticas de carácter global (como, por ejemplo, la del cambio climático), la UE puede y debe desempeñar el papel de precursor en este ámbito ([4]). Sin embargo, el CESE considera necesario hacer el máximo esfuerzo para que se efectúe la introducción del impuesto a nivel mundial.

1.3.1 Asimismo, considera que en esta línea debe situarse la carta dirigida por los Ministros de Finanzas de nueve Estados miembros de la UE (Alemania, Francia, Italia, Austria, Bélgica, Finlandia, Grecia, Portugal y España) a la Presidencia danesa de la UE, una carta en la que se acoge favorablemente la decisión de la Presidencia de agilizar el análisis y las negociaciones para la aplicación del ITF.

1.4 Para el CESE, la introducción del ITF se inscribe en un proceso más amplio –iniciado por la Comisión– a través de la revisión de las principales directivas de los mercados de los instrumentos financieros (COM(2011) 656 y COM(2011) 652) con el objetivo de garantizar una mayor transparencia, eficiencia y eficacia de tales mercados. Por otra parte, como ya se puso de relieve en un dictamen anterior, el CESE considera que la estabilidad y efectividad del sector financiero, y con ello la limitación de una asunción de riesgos excesiva y la generación de incentivos adecuados para las entidades del sector financiero, debe ser garantizada mediante una regulación y una supervisión adecuadas.

1.5 El CESE considera que, para neutralizar o, al menos, reducir al mínimo el riesgo de deslocalización de las actividades financieras, habría que combinar el principio de residencia (o de

([1]) El Parlamento Europeo «recomienda la adopción de un impuesto sobre las transacciones financieras, pues mejoraría el funcionamiento de los mercados al reducir la especulación y contribuiría a financiar bienes públicos mundiales y a reducir los déficits públicos».
Resolución del Parlamento Europeo sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea (2010/2105 (INI)), texto adoptado el 8 de marzo de 2011.

([2]) Dictamen de iniciativa sobre el tema «*Impuesto sobre las transacciones financieras*»: aprobado el 15.7.2010 (DO C 44 de 11.2.2011, p. 81).
Dictamen sobre la *Comunicación «Fiscalidad del Sector Financiero»* (COM(2010) 549 final): aprobado el 15.6.2011 (DO C 248 de 25.8.2011, p. 64).

([3]) Dictamen sobre la Comunicación «*Revisión del presupuesto de la UE*» (DO C 248/13 de 25.8.2011, p. 75).

([4]) Algirdas Semeta, 17.2.2012, *EU tax coordination and the financial sector*. Comisario de Fiscalidad y Unión Aduanera, Auditoría y Lucha contra el Fraude, Discurso/12/109, Londres.
Parlamento Europeo, Resolución sobre financiación innovadora a nivel mundial y de la UE (P7_TA-PROV(3011) 0080).

territorialidad), propuesto por la Comisión, con el principio de emisión (*issuance principle*) preconizado por el Parlamento Europeo. En virtud de este último, el impuesto se aplica (como un impuesto de sello «*stamp duties*») a las transacciones con todos los instrumentos financieros emitidos por personas jurídicas registradas en la UE, so pena de la inaplicabilidad de los contratos de compra o venta ([5]).

1.6 Por otra parte, el CESE estima que la aplicación del ITF permitirá garantizar una contribución más equitativa del sector financiero: al presupuesto público de la Unión Europea y a los presupuestos nacionales de los Estados miembros.

1.7 El CESE acoge favorablemente el hecho de que, con la introducción del ITF, sea posible modificar el oportunismo de los operadores financieros, reduciendo las operaciones de alta frecuencia y baja latencia (*high frecuency and low latency trading*), que son considerablemente especulativas, fuentes de inestabilidad de los mercados financieros y totalmente separadas del funcionamiento normal de la economía real. Por consiguiente, con el ITF será posible estabilizar los mercados financieros, aumentando el recurso a transacciones financieras a medio y largo plazo más próximas al sistema de las empresas.

1.7.1 El CESE considera que la ralentización de las transacciones sumamente especulativas, que se producirá con la introducción del ITF, será un importante estabilizador de las fluctuaciones de los valores en los mercados financieros y permitirá a las empresas, que operan en la economía real, contar con marcos financieros más estables para las propias inversiones ([6]).

1.8 Para el CESE, uno de los efectos más importantes de la introducción del ITF podrá ser el relacionado con la mejora de la situación de las deudas soberanas. Las crisis de los valores de Estado son más importantes en los periodos de fuerte inestabilidad financiera. El aumento de los ingresos gracias a la introducción del ITF contribuirá a mejorar la estabilización fiscal, frenando la necesidad del recurso al ulterior endeudamiento. Tal efecto será directo para los recursos que afluyen a los Estados miembros e indirecto para los recursos que afluirán al presupuesto de la UE, en sustitución de las contribuciones de los Estados miembros.

1.9 El CESE reconoce que la introducción del ITF, al contribuir a la armonización fiscal, garantizaría un correcto funcionamiento del mercado interior, permitiendo así evitar distorsiones en un ámbito en el que hoy en día al menos diez Estados miembros de la UE han introducido formas diferentes de ITF.

1.10 El CESE subraya la necesidad de gestionar debidamente las consecuencias macroeconómicas y microeconómicas negativas de la aplicación legislativa del ITF, neutralizando o, al menos, reduciendo sus riesgos y costes. Por ello el CESE estima que, para compensar los efectos negativos más importantes que la aplicación del ITF podría producir en la economía real, habría que evaluar la introducción de adecuados mecanismos de compensación.

1.10.1 El CESE considera que la supervisión y la consiguiente evaluación de tales consecuencias ligadas a la aplicación del ITF –mediante un informe al Parlamento y al Consejo– deben realizarse anualmente y no al término del tercer año de la introducción del ITF ([7]).

1.11 El CESE considera que el impacto de la introducción del ITF debe evaluarse teniendo en cuenta los efectos de reducción del PIB a largo plazo (como se estima en la evaluación de impacto de la Comisión), así como los efectos generales en términos de contribución: i) al mejor funcionamiento de los mercados financieros gracias a su mayor estabilización; ii) a la reasignación de las inversiones hacia la economía real; iii) a políticas de regulación capaces de mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los mercados financieros europeos; iv) a la consolidación fiscal en los Estados miembros gracias a una mayor disponibilidad de recursos; v) al ahorro y las inversiones de las familias. Este conjunto de efectos, como se ha estimado recientemente, daría precisamente lugar a un incremento positivo del PIB a largo plazo equivalente al 0,25 % ([8]).

1.12 El CESE emite ciertas reservas sobre la evaluación de impacto de la aplicación del ITF que acompaña a la propuesta de la Comisión, pues estima que esta no considera una serie de efectos –algunos de los cuales se enumeran en el presente dictamen- con el riesgo de debilitar la evaluación total de la propia propuesta. Por ello, el CESE pide a la Comisión que efectúe lo antes posible una evaluación suplementaria más profunda.

1.13 El CESE está de acuerdo con la decisión de la Comisión de proponer un ITF en lugar de un impuesto sobre las actividades financieras (IAF), pues, aunque este último consigue regular mejor los aspectos distributivos (gracias a una mejor correlación con los resultados de rendimiento conseguidos sobre las actividades financieras), presenta, sin embargo, mayores riesgos de repercusión en los consumidores y las empresas con menos efectos de estabilización de los mercados financieros.

1.14 El CESE considera conveniente recordar que desde el otoño de 2010, el porcentaje de los ciudadanos europeos –entrevistados por el Eurobarómetro– que se pronuncian a favor de la introducción de un ITF no baja del 60 %. En el otoño de 2010: 61 %, en la primavera de 2011: 65 %, y en el otoño de 2011: 64 % ([9]). Por ello, la introducción del ITF puede representar un primer paso importante para que el sector financiero pueda volver a granjearse la necesaria confianza entre los ciudadanos europeos.

([5]) Parlamento Europeo, *Proyecto de informe sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE*. Ponente: ANNI PODIMATA (10.2.2012).

([6]) Schulmeister, S., 2011, *Implementation of a General Financial Transaction Tax. Austrian Institute of Economic Research. Commissioned by the Federal Chamber of Labour.*
Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, Financial TransactionTaxes, http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201202/20120208ATT37596/20120208ATT37596EN.pdf.

([7]) Tal como se indica en la evaluación de impacto de la Comisión: SEC(2011) 1103 final.

([8]) Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, op.cit..

([9]) Comisión Europea, 2011, Eurobarómetro 76 – La opinión pública en la Unión Europea. Primeros resultados. Trabajo de campo: noviembre de 2011. Publicación: diciembre de 2011.

1.15 El CESE, en el ejercicio de sus funciones de organismo consultivo de la Comisión, del Parlamento y del Consejo, se compromete a proceder a una constante supervisión del proceso gracias al cual la propuesta de la Comisión de introducción del ITF se traducirá en términos legislativos.

2. La propuesta de la Comisión de una Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras

2.1 La Comisión Europea ya había advertido, desde las reuniones del G-20 (Pittsburgh, Toronto y Cannes) en 2009, de la necesidad de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras a nivel mundial. En ese contexto, el 7 de octubre de 2010, publicó una Comunicación sobre la fiscalidad del sector financiero (COM(2010) 549 final).

2.2 Hoy, la Comisión, en un marco más sistemático, vuelve a proponer un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF). La propuesta, de hecho, se inscribe en el nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 presentado por la Comisión, con la intención de asegurar –mediante un sistema más sostenido y cualificado de recursos propios- una mayor autonomía financiera para el presupuesto plurianual de la Unión Europea ([10]).

2.3 El impuesto se aplicaría a las transacciones financieras que implican a entidades financieras con la excepción de aquellas que afectan a los ciudadanos y empresas (suscripción de contratos de seguros, préstamos hipotecarios, créditos al consumo o servicios de pago), las transacciones sobre el mercado primario (excepto la emisión y el reembolso de las acciones y participaciones de los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios OICVM y los fondos de inversión alternativos FIA) y las operaciones de divisas al contado (pero no los contratos de derivados sobre divisas).

2.4 Los sujetos implicados en el pago del ITF son los entes financieros que participan en una transacción financiera «*por cuenta propia o por cuenta de terceros o que actúan en nombre de una parte en la transacción*». Se excluyen las operaciones financieras con el Banco Central Europeo (BCE), los bancos centrales nacionales, las entidades de contrapartida centrales, los depositarios centrales de valores, los depositarios centrales de valores internacionales y el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera, pues se considera que no son entes financieros ya que ejercen funciones que no constituyen actividades de negociación propiamente dichas.

2.5 Para mitigar el riesgo de deslocalización que evidentemente se producirá, se aplica el principio de residencia (o de territorialidad), según el cual no es importante el lugar en el que se produce la transacción, sino el Estado miembro en el que se establecen los operadores financieros implicados. La transacción está sujeta a la aplicación del impuesto si al menos una de las instituciones financieras implicadas en la transacción está establecida en la UE.

2.5.1 Según el artículo 3 de la Directiva, una entidad financiera está establecida en el territorio de un Estado miembro si satisface, al menos, una de las siguientes condiciones:

— ha sido autorizada por las autoridades de ese Estado miembros a actuar como tal en las transacciones objeto de la autorización en cuestión;

— tiene su sede oficial en ese Estado miembro;

— tiene establecido su domicilio permanente o residencia habitual en ese Estado miembro;

— posee una sucursal en ese Estado miembro;

— es parte, actuando por cuenta propia o por cuenta de terceros, o actuando en nombre de una parte de la transacción, en una transacción financiera con otra entidad financiera establecida en ese Estado miembro o con una parte establecida en el territorio de ese Estado miembro y que no sea una entidad financiera ([11]).

2.6 El ITF es exigible en el momento en el que se produce la transacción financiera. Dado el carácter diverso de las transacciones, se prevén dos diferentes bases imponibles. La primera se refiere a las transacciones no relativas a contratos de derivados, para las cuales la base imponible corresponde a la contraprestación que un operador paga o debe pagar a un tercero. Si el precio de la contraprestación es inferior al precio de mercado o no está previsto, la base imponible se calculará al precio de mercado. La segunda se refiere al caso de las transacciones financieras relativas a contratos de derivados en los que la base imponible coincida con el importe conocido del contrato de derivado en el momento en que se produzca la transacción.

2.6.1 Los tipos impositivos mínimos que los Estados miembros deben aplicar sobre la base imponible son:

i) 0,1 % para las transacciones financieras no relativas a contratos de derivados;

ii) 0,01 % para las transacciones financieras relativas a contratos de derivados.

Para cada categoría de transacción los Estados miembros pueden aplicar un solo tipo impositivo. Sin embargo, los Estados miembros son libres de aplicar tipos más elevados respecto a los tipos mínimos establecidos.

2.7 El responsable del pago del impuesto es la entidad financiera que sea parte en la transacción y actúe bien por cuenta propia, bien por cuenta de terceros, en nombre de una de las partes en la transacción o en el caso de que esta última se haya efectuado a su nombre, aunque las otras partes que intervienen en las transacciones se consideran solidariamente responsables en determinadas condiciones. Sin embargo, se deja a los Estados

([10]) Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020 (COM(2011) 398 final) y que representa la transposición normativa de la Comunicación de la Comisión «*Un presupuesto para Europa 2020*» de 29 de junio de 2011 (COM(2011) 500 final).

([11]) En caso de que se satisfagan varias condiciones, el Estado miembro de establecimiento se determinará en función de la primera de las condiciones satisfechas según el orden de la lista.

miembros libertad para determinar eventuales responsables ulteriores y las obligaciones de registro, contabilidad, comunicación de información y de otro género que aseguren el pago efectivo del impuesto.

2.8 En el caso de las transacciones electrónicas, el impuesto deberá pagarse en el momento en el que sea exigible, mientras que en los otros casos está previsto un límite máximo de tres días laborables.

2.9 Corresponde a los Estados miembros adoptar medidas preventivas de los riesgos de evasión, fraude y abuso. A este respecto la Comisión puede proponer actos delegados previa consulta al Consejo.

2.10 La introducción del ITF implica la abolición y no introducción de otros eventuales impuestos sobre las transacciones financieras a nivel de los diferentes Estados miembros.

2.11 De acuerdo con la propuesta de la Comisión, la adopción de un impuesto mínimo común (cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2014) permitiría armonizar las iniciativas en materia de ITF ya emprendidas por los Estados miembros, asegurando el correcto funcionamiento del mercado único.

2.12 La decisión de adoptar un impuesto sobre las transacciones financieras se adoptó tras una evaluación de impacto que también consideró como posible alternativa la introducción de un impuesto sobre las actividades financieras (IAF), pero finalmente se estimó preferible la aplicación del ITF. Sobre la base de tal análisis de impacto se ha estimado que los ingresos anuales generados por el ITF podrían ascender a 57 000 millones de euros anuales (37 000 millones deberían consignarse en el presupuesto de la UE y los restantes 20 000 millones en los presupuestos de los diferentes Estados miembros) ([12]).

2.13 Está previsto que la Comisión presente periódicamente al Consejo un informe sobre la aplicación de la directiva con eventuales propuestas de modificación. El primer informe está previsto para el 31 de diciembre de 2016, y los siguientes se presentarán cada cinco años.

3 **Observaciones generales**

3.1 Con el presente dictamen, el CESE pretende facilitar una evaluación de la propuesta de la Comisión dirigida a promover una directiva del Consejo para la institución de un sistema común de imposición de las transacciones financieras (COM(2011) 594 final ([13]).

3.2 El presente dictamen pretende proseguir la línea trazada anteriormente por el dictamen de iniciativa de 15 de julio de 2010 relativo a la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras y el dictamen de 15 de junio de 2011 (véase la nota a pie de página 2) relativo a la Comunicación sobre la fiscalidad del sistema financiero (COM(2010) 549 final).

3.3 En la base de la propuesta para un ITF está el reconocimiento de que los mercados financieros, a raíz del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación, han experimentado (en el curso de los últimos veinte años) un crecimiento exponencial del volumen de las transacciones financieras y de la volatilidad de los precios correspondientes con consecuencias desestabilizadoras para la economía mundial ([14]).

3.3.1 Los mercados financieros de «*instrumentos*» de referencia de los recursos financieros para la economía real han asumido progresivamente un papel fundamental de «*fin*», «*socavando*» de hecho la economía real. A la luz de tal situación, el CESE considera conveniente que tales mercados se sometan a mecanismos capaces de asegurar la eficiencia a través de su regulación y la eficacia mediante la transparencia, garantizando, por otra parte, que contribuyan de forma equitativa (así como otros factores de la producción) a la formación del presupuesto de la Unión y de los presupuestos de los Estados miembros ([15]).

3.3.2 El CESE, al afirmar que la crisis actual se debe a una crisis financiera desencadenada en 2007 y propagada a partir de 2008 a la economía real ([16]), considera que el principal sector responsable de tal crisis –el financiero– debe ser llamado a contribuir también a superarla. Hasta hoy el compromiso de apoyo al sector financiero (en términos de financiación y garantías) por parte de los Estados miembros de la UE se eleva a 4 600 millones de euros correspondientes al 39 % del PIB de la UE-27 de 2009. Una contribución que ha agravado peligrosamente el estado de las finanzas públicas de algunos Estados miembros de la UE, desencadenando una peligrosa crisis en la zona del euro ([17]).

([12]) Comisión Europea, Bruselas, 28.9.2011. SEC(2011) 1103 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

([13]) Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE (COM(2011) 594 final).

([14]) Las transacciones con divisas son, al menos, 70 veces más elevadas respecto a los intercambios de bienes y servicios a nivel mundial. Los intercambios en los mercados de derivados en Europa eran, en 2006, 84 veces más elevados respecto al PIB, mientras que los intercambios en los «*spot market*» (adquisiciones o ventas de divisas o valores finacieros con contratos inmediatamente establecidos «*on the spot*») eran solo doce veces más elevados que el PIB nominal de la UE.
Schulmeister, S., Schratzenstaller, M., Picek, O, 2008, *A General Financial Transaction Tax – Motives, Revenues, Feasibility and Effects*,;.Austrian Institute of Economic Research, Research Study commissioned by Ecosocial Forum Austria, co-financed by Federal Ministry of Finance and Federal Ministry of Economics and Labour, marzo de 2008

([15]) Haug, J., Lamassoure, A., Verhofstadt, G.,Gros, D., De Grauwe, P., Ricard-Nihoul, G., Rubio, E., 2011, Europe for Growth – For a Radical Change in Financing the EU.
Informe del Grupo de Larosière (DO C 318 de 23.12.2009).
Parlamento Europeo, 15.6.2010, Informe sobre la crisis financiera, económica y social: recomendaciones sobre las medidas y las iniciativas que cabe adoptar. (2010/2242 (INI)). Ponente: Pervenche Berès.
Parlamento Europeo, 8 de marzo de 2010, Resolución sobre el impuesto sobre las transacciones financieras, (2009/2750 (RSP)).
Parlamento Europeo, 8 de marzo de 2011, Informe sobre una financiación innovadora a escala mundial y europea, (2010/2105 (INI)), ponente: Anni Podimata.

([16]) Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión: Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE, DO C 107/7 de 6.4.2011.

([17]) Comisión Europea, Bruselas, 28.9.2011, SEC(2011) 1103 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

3.4 En este contexto, la propuesta de un impuesto sobre las transacciones financieras se inscribe en un proceso iniciado por la Comisión, a través del proceso de revisión de las principales directivas del sector de los mercados mobiliarios, para garantizar una mejor regulación y transparencia de los mercados financieros ([18]) tantas veces reivindicada por el CESE en sus trabajos.

3.5 El CESE ya ha emitido en dos ocasiones un dictamen favorable a la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras, tanto con el dictamen de iniciativa de 15 de julio de 2010 (véase la nota a pie de página nº 2) como con el dictamen de 15 de junio de 2011 (véase la nota a pie de página nº 2).

3.5.1 Para el CESE la propuesta de la Comisión COM(2011) 594 introduce un sistema europeo de imposición sobre las transacciones financieras coherente con las líneas generales de las propuestas examinadas en los dos dictámenes precedentes.

3.6 El CESE reconoce la validez de las principales razones que han conducido a la Comisión a proponer la aplicación de un ITF a nivel de la UE:

— aumentar la imposición fiscal sobre las actividades financieras en función de una contribución más equitativa de tales actividades al presupuesto público de la Unión y a los presupuestos de los Estados miembros;

— modificar el comportamiento de los operadores financieros disminuyendo el volumen de las operaciones financieras de alta frecuencia y baja latencia (*high frequency and low latency trading*);

— armonizar el ITF de los diferentes Estados miembros con dos tipos mínimos (0,1 % para las obligaciones y acciones, y 0,01 % para los productos derivados).

3.6.1 Por lo que respecta a la contribución al presupuesto de la Unión y de los Estados miembros, la crisis económica y la reciente crisis de las deudas soberanas requieren políticas capaces de reactivar el desarrollo económico en un contexto de restricciones cada vez más rigurosas de los presupuestos públicos. La introducción del ITF, contribuyendo al nuevo sistema de recursos propios del presupuesto de la UE, permitiría reducir significativamente las contribuciones de los Estados miembros con el consiguiente saneamiento de los presupuestos nacionales. La Comisión ha estimado que, en 2020, los nuevos recursos propios podrían corresponder a cerca de la mitad del presupuesto de la UE, al tiempo que la proporción de las contribuciones de los Estados miembros a la renta nacional bruta se reduciría a un tercio respecto a la actual proporción que supera los tres cuartos.

3.6.1.1 Como ya se ha manifestado anteriormente, la aplicación de un ITF correspondería también a razones de equidad. El sistema financiero en los últimos años se ha beneficiado de una imposición reducida como consecuencia de la ventaja fiscal de cerca de 18 000 millones de euros anuales que suponía la exención del pago del IVA por parte de los servicios financieros.

3.6.1.2 En tal contexto, el Comité ya se ha pronunciado a favor de la propuesta de la Comisión de modificar el sistema impositivo con el aumento de la contribución relativa del sector financiero. Por ello el CESE considera que la propuesta de la Comisión va en la dirección correcta.

3.6.2 En cuanto a la posibilidad de que, gracias a un ITF, sea posible reducir el volumen de las transacciones financieras de elevado riesgo y alta volatilidad, caber hacer hincapié en la categoría de transacciones financieras que debería verse afectada en mayor medida por la propuesta. Las operaciones financieras de alta frecuencia y baja latencia, a través del uso de tecnologías informáticas muy avanzadas, utilizan complejos algoritmos matemáticos capaces de analizar (en fracciones de segundo) los datos de mercado y aplican sus estrategias de intervención en los mercados financieros (cantidad, precio, *timing*, localización de los comerciantes, órdenes de adquisición/venta) reduciendo así el tiempo de latencia (medida en microsegundos o «*millonésimas de segundo*»). A través de tales operaciones, el operador puede dar una respuesta «*anticipada*» sobre los mercados generando operaciones de adquisición y de venta que se cierran en algunas décimas de segundo. Para tal categoría de transacciones se ha llegado incluso a hablar de "*delito de iniciados informático* ([19]).

3.6.2.1 Tales operaciones han alcanzado una cuota de intercambios, en los diferentes mercados financieros de la UE, comprendida entre el 13 y el 40 %. En Estados Unidos, en solo cuatro años (de 2004 a 2009) se ha estimado que el volumen de operaciones financieras de alta frecuencia ha pasado del 30 % al 70 % ([20]).

3.6.2.2 Estas operaciones representan transacciones completamente separadas del funcionamiento normal de la economía real capaces, entre otras cosas, de drenar liquidez para todo el sistema económico, debilitando así la resistencia sistémica, entendida como la capacidad de un sistema para resistir el estrés derivado de las fases críticas ([21]).

3.6.2.3 La aplicación de un ITF -a raíz del aumento de los costes de transacción- tendría un impacto negativo en las actividades negociadoras de alta frecuencia derivadas del efecto acumulativo de la aplicación del impuesto. El reducido volumen

([18]) Bruselas, 20.10.2011, COM(2011) 656 final, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo.
Bruselas, 20.10.2011, COM(2011) 652 final, Propuesta 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.

([19]) Schulmeister, S., (2011), op. cit.
The New York Times, 23.7.2011, Stock Traders Find Speed Pays, in Milliseconds. Duhigg, C..

([20]) Comisión Europea, (8/12/2010, Consulta pública– Revisión de los mercados en la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID). Dirección General de Mercado Interior y Servicios.
Comisión Europea, 20.10.2010, SEC(2011) 1226 final. *Commission Staff Working Paper. Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments [Recast] and the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Markets in financial instruments.*
Austrian Institute of Economic Research, 2011, op. cit..

([21]) Persaud, A., 14.10.2011, ¿La Tobin Tax? Es posible. www.lavoce.info.

de las transacciones de alta frecuencia favorecería la actividad de los institutos financieros, orientada a las actividades financieras tradicionales de intermediación del crédito, con indudables ventajas para aquellos operadores, como las pequeñas y medianas empresas, que hoy experimentan una grave crisis de liquidez.

3.6.2.4 Los sistemas de imposición de las transacciones financieras ya vigentes han puesto de relieve la capacidad de reducir el volumen de las negociaciones y la volatilidad de los precios de los valores, permitiendo una disminución de las primas de riesgo; por consiguiente, es razonable que la introducción de un ITF a nivel europeo produzca una importante inflexión también para esta categoría de transacciones «*improductivas*».

3.6.3 Por lo que respecta al objetivo de la armonización fiscal, hasta ahora diez Estados miembros de la UE han introducido desde hace tiempo formas diversificadas de impuestos sobre actividades y transacciones financieras (*Bélgica, Chipre, Francia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Italia, Rumania, Polonia y el Reino Unido*). En esos países se solicitará adaptar la propia normativa nacional a la de la UE (en otros términos, entre las eventuales solicitudes, aplicar los tipos impositivos mínimos y armonizar la base imponible de acuerdo con las disposiciones de la UE). En aras de un correcto funcionamiento del mercado interior, la introducción de un ITF redundaría en beneficio de los mercados financieros más eficientes, evitando las distorsiones causadas por normas fiscales adoptadas unilateralmente por los Estados miembros.

4. **Observaciones particulares**

2.1 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto de la introducción del ITF sobre los efectos a largo plazo en el Producto Interior Bruto (PIB): supondría una reducción del PIB comprendida entre el 0,17 % (a un tipo del 0,01 %) y el 1,76 % (con un tipo del 0,1 %) en un contexto particularmente difícil en el que no se han considerado algunos efectos «mitigadores» como, por ejemplo, la exclusión del mercado primario, la exclusión de las transacciones en las que participa, al menos, un operador no financiero, y los efectos sobre las otras variables macroeconómicas. A juicio de la Comisión, si se considerasen también los efectos «mitigadores», el efecto máximo sobre el PIB pasaría del – 1,76 % al – 0,53 %. Por lo que respecta a los efectos sobre el empleo se estima que estos estarían comprendidos entre un – 0,03 % (con un tipo del 0,01 %) y – 0,20 % (con un tipo del 0,1 %).

2.2 En realidad, si a los efectos del PIB a largo plazo tras la introducción del ITF se añadieran los efectos vinculados al mejor funcionamiento de los mercados financieros a consecuencia de su mayor estabilización, a la transferencia de las inversiones hacia la economía real, a políticas de regulación capaces de mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de los mercados, y a la consolidación fiscal para los Estados miembros gracias a una mayor disponibilidad de recursos, se podría lograr un efecto global muy positivo en términos de variación del PIB estimado en un 0,25 % ([22]).

2.3 El CESE considera insuficiente la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de la Comisión y, por ello, estima conveniente que la Comisión presente un suplemento de análisis de tal evaluación para revelar más profundamente el impacto de dicha propuesta.

2.3.1 Asimismo, estima que deben considerarse algunos de los efectos enumerados en el presente dictamen y que no se consideran en la evaluación de impacto de la Comisión; algunas explicaciones de las hipótesis adoptadas en la evaluación de impacto de la Comisión (como, por ejemplo, la elasticidad de la demanda de los productos financieros objeto del ITF); los efectos de las posibles repercusiones sobre los consumidores y las empresas; y los efectos de la introducción del ITF en el empleo del sector financiero de los Estados miembros de la UE.

2.4 El CESE considera que la introducción de un ITF debe efectuarse con las modalidades más adecuadas para neutralizar o, al menos, reducir los riesgos y costes. Entre los riesgos que el CESE estima que deben tenerse en cuenta destacan la eventual repercusión del impuesto en el coste del crédito para empresas y consumidores, la reducción de los ingresos en los fondos de pensiones, la deslocalización de las inversiones financieras, el aumento de los costes para las empresas como consecuencia de las operaciones de cobertura (seguros contra las oscilaciones monetarias y de los precios de las materias primas); los efectos del impuesto sobre los beneficios del sector financiero y de los Estados miembros en los que tal sector tiene un peso importante, y los efectos del impacto en la economía dado que la introducción del impuesto podría producirse en una fase económica en la que prevalecen elementos recesivos.

2.5 El CESE considera que a tales riesgos se contraponen, sin embargo, mayores oportunidades y beneficios. Al gravar las inversiones a corto plazo, el ITF conducirá a un aumento de la demanda de inversiones a medio y largo plazo típicamente utilizadas para la financiación de las empresas y los Estados. Todo ello se traducirá en una mayor liquidez disponible en los mercados y contribuirá así a mejorar la situación de empresas, familias y deudas soberanas. Particularmente importante será la estabilización inducida en los mercados de productos derivados. En efecto, las características de tales productos son tales que tienen efectos importantes en el número de las transacciones efectuadas y, en consecuencia, pueden frenar la proliferación de productos que tienen una especial responsabilidad en la crisis de los mercados financieros y de la economía mundial de estos años.

2.6 La posible tasa suplementaria sobre los fondos de pensiones provocada por la introducción del ITF, por una parte, sería modesta en consideración de las modalidades y tipologías de inversión; y por otra, la posible reevaluación de los activos típicos de los fondos de pensiones (inversiones menos volátiles) podrá compensar y superar las eventuales reducciones de rentabilidad debidas a la aplicación del impuesto. Sin embargo, el CESE considera que, para neutralizar o reducir los efectos sobre los fondos de pensiones, se podría evaluar la hipótesis de una reducción de los tipos o de algunas formas de exención para tal sector.

2.7 El ámbito de aplicación y los tipos del ITF se determinan teniendo en cuenta el objetivo de contención de los posibles efectos negativos de deslocalización –fuera de la UE– de las inversiones y de los fondos financieros. El CESE también subrayó la necesidad de hacerlo, en un momento en el que la adopción global del impuesto ya no era una opción.

([22]) Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, op.cit..

2.7.1 Por lo que respecta al ámbito de aplicación del ITF, la adopción del principio de residencia (o territorialidad) supone que también las instituciones financieras de terceros países establecidas en la UE están sujetas al impuesto y ello implica un amplio espectro de aplicabilidad. La propia definición de territorialidad de las instituciones financieras, a los fines de la determinación del Estado miembro que recauda el impuesto, permite una buena capacidad de minimizar los casos de evasión y fraude.

2.7.2 Para neutralizar en mayor medida los efectos de la deslocalización de las transacciones financieras, el CESE apoya la propuesta presentada por el Parlamento Europeo de introducir el principio de emisión (*issuance principle*), según el cual el impuesto se aplica (como un impuesto de sello «*stamp duties*») a todas las transacciones con los instrumentos financieros emitidos por personas jurídicas registradas en la UE ([23]).

2.7.3 Por lo que respecta a la aplicación de los tipos, el CESE recuerda que en el dictamen aprobado en 2010 (véase la nota a pie de página nº 2) ya había indicado la aplicación de un tipo uniforme del 0,05 %, pero reconoce que la aplicación de los dos tipos –tal como propone la Comisión– tiende a reducir el riesgo de la deslocalización de los mercados y garantiza adecuados recursos para los presupuestos de la Unión y de los Estados miembros.

2.7.4 Por otra parte, el CESE recuerda que, en los casos en que el ITF se ha introducido prestando una particular atención a su gestión, a la base imponible y a la aplicación de los tipos, se han obtenido resultados positivos en términos de ingresos sin menoscabar el crecimiento económico, como ha ocurrido en Corea del Sur, Hong Kong, India, Brasil, Taiwán y Sudáfrica ([24]).

2.8 La exclusión del mercado primario de los ámbitos de la imposición minimiza los efectos del ITF sobre los costes de financiación de las actividades reales reduciéndolas a los efectos indirectos debidos a la liquidez eventualmente menor que tal impuesto induce sobre los valores tratados por los institutos financieros.

2.9 El hecho de que el impuesto también se aplique a los contratos de derivados sobre divisas, pero no a las operaciones sobre divisas al contado, permitiría intervenir en buena parte de las operaciones con fines especulativos que afectan a los mercados de valores ([25]). La eventual inclusión de las operaciones sobre divisas al contado en el ámbito de aplicación del ITF no constituiría ni una verdadera limitación de la libertad de circulación de los capitales (considerando también los tipos impositivos previstos) ni una violación de las partes correspondientes del Tratado de Lisboa (*Leading Group on Innovating Financing for Development*, París, junio de 2010).

2.10 Como ya manifestó el CESE (dictamen aprobado en 2011, véase la nota a pie de página nº 2), el ITF y el IAF no son sistemas de imposición alternativos. El ITF incide sustancialmente en las transacciones a corto plazo, mientras que el IAF incide en el conjunto de las actividades financieras (y por consiguiente, también incide en las intercambiadas en el mercado primario). La introducción del ITF no impide la aplicabilidad también de un sistema comunitario de IAF, en particular si el principal objetivo es «*una contribución justa e importante por parte del sector financiero*» (dictamen de 2010, véase la nota a pie de página 2) y la armonización del impuesto sobre las actividades financieras para reforzar el mercado único. Por otra parte, la aplicación de un sistema europeo de imposición de las transacciones financieras subraya la necesidad de una mayor uniformidad de los sistemas de imposición de los diferentes Estados miembros en materia de actividades financieras en general.

2.10.1 El ITF tiene efectos distributivos progresivos, tanto por la mayor utilización por parte de sujetos de ingresos elevados de los servicios prestados por el sector financiero como por la ausencia de costes directos para familias y empresas no financieras a consecuencia de las características de no aplicación a las actividades de concesión y asunción de préstamos. Sobre estas transacciones solo se gravarían los eventuales costes indirectos derivados de la menor liquidez de las actividades llevadas a cabo por los institutos financieros.

2.11 El sistema de recaudación de los impuestos es simple y tiene costes muy bajos para las operaciones que se producen sobre los mercados y, en general, para las transacciones registradas, lo que sostiene la necesidad de ampliar las obligaciones de registro de las operaciones financieras, incluidas las operaciones «*over the counter*» (extrabursátiles) representadas por productos no estandarizados negociados bilateralmente entre dos partes en dichos mercados de derivados fuera de la bolsa.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([23]) En el caso en que las partes contratantes no pagasen el impuesto de sello, el contrato de compra o venta resultaría inaplicable. Parlamento Europeo, Proyecto de informe sobre la Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE. Ponente: ANNI PODIMATA (10.2.2012).

([24]) Griffith-Jones, S., Persaud, A., 2012, op.. cit.

([25]) Las transacciones en divisas son el mismo tipo de transacciones para las que J. Tobin concibió tal impuesto. Tobin, J, 1978. A Proposal for International Monetary Reform. Prof. Tobin's Presidential Address at 1978 Conference of Eastern Economic Association, Washington DC, Cowles Foundation Paper – Reprinted for Eastern Economic Journal, 4(3-4), julio-octubre de 1978.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates:

Punto 1.1

Añádase un nuevo punto 1.2 tras el punto 1.1:

«El Comité desearía, no obstante, expresar su enorme inquietud por las repercusiones negativas de este impuesto de cara al crecimiento y el empleo –como destaca la Comisión Europea en su evaluación de impacto–, así como por los efectos que cabría temer más allá del sector financiero, especialmente en lo relativo al acceso de las PYME y los agricultores al capital y al incremento de los costes para prestatarios y titulares de fondos de pensión. Asimismo, es probable que el impuesto propuesto merme el poder adquisitivo de los hogares de renta baja.»

Exposición de motivos

Se hará oralmente.

Se rechaza la enmienda por 93 votos a favor, 143 en contra y 11 abstenciones.

Punto 1.10

Modifíquese como sigue:

«1.10 El CESE subraya la necesidad de gestionar debidamente las consecuencias macroeconómicas y microeconómicas negativas de la aplicación legislativa del ITF, neutralizando o, al menos, reduciendo sus riesgos y costes. A este respecto conviene observar que el diferente peso del sector financiero respecto al conjunto de la economía de cada Estado miembro indica que es posible que la carga de este impuesto no sea compartida por igual entre los Estados miembros. Por ello el CESE estima que, para compensar los efectos negativos más importantes que la aplicación del ITF podría producir en la economía real, habría que evaluar la introducción de adecuados mecanismos de compensación.»

Exposición de motivos

Es evidente que el sector financiero tiene un diferente peso económico respecto a la economía general en cada Estado miembro. Por consiguiente, el CESE debería reconocer esta evidencia.

Se rechaza la enmienda por 86 votos a favor, 137 en contra y 15 abstenciones.

Punto 3.3.2

Añádase texto:

«El CESE, al afirmar que la crisis actual se debe a una crisis financiera desencadenada en 2007 y propagada a partir de 2008 a la economía real [1], considera que el principal sector responsable de tal crisis –el financiero (junto con la clase política) – debe ser llamado a contribuir también a superarla. Hasta hoy el compromiso de apoyo al sector financiero (en términos de financiación y garantías) por parte de los Estados miembros de la UE se eleva a 4 600 millones de euros correspondientes al 39 % del PIB de la UE-27 de 2009. Una contribución que ha agravado peligrosamente el estado de las finanzas públicas de algunos Estados miembros de la UE, desencadenando una peligrosa crisis en la zona del euro [2].»

Exposición de motivos

No se puede pasar por alto el papel de los políticos en términos de responsabilidad por la crisis. Es evidente que la actuación irresponsable de la clase política durante muchos años ha contribuido de manera significativa a la crisis en numerosos países.

Se rechaza la enmienda por 72 votos a favor, 154 en contra y 15 abstenciones.

[1] Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión: Reforzar la coordinación de las políticas económicas para fomentar la estabilidad, el crecimiento y el empleo – Instrumentos para una mejor gobernanza económica de la UE, DO C 107/7 de 6.4.2011.

[2] Comisión Europea, Bruselas, 28.9.2011, SEC(2011) 1103 final. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE».

Punto 4.6

Modifíquese como sigue:

«~~La~~ Es posible que una tasa suplementaria sobre los fondos de pensiones provocada por la introducción del ITF, ~~por una parte, sería modesta~~ pueda percibirse como modesta en consideración de las modalidades y tipologías de inversión~~; y por otra,~~ y la posible reevaluación de los activos típicos de los fondos de pensiones (inversiones menos volátiles) ~~podrá compensar y superar~~ compensará y superará, sin duda, las eventuales reducciones de rentabilidad debidas a la aplicación del impuesto. Es muy probable, sin embargo, que esta tasa conduzca a una reducción del nivel de las futuras pensiones, lo cual revestirá una importancia significativa para los trabajadores procedentes de los Estados miembros en los que los recursos financieros acumulados en los fondos de pensiones constituyen una proporción muy importante de las pensiones. ~~Sin embargo~~ Por tanto, el CESE considera que, para neutralizar o reducir los efectos ~~sobre los fondos de pensiones~~, ~~se podría evaluar la hipótesis de~~ todas las transacciones que impliquen la transferencia (pago) de cotizaciones a fondos de pensiones y su desembolso final deberían beneficiarse de una exoneración total de este impuesto, por lo que debería considerarse una reducción sustancial de los tipos o la introducción de algunas formas de exención para tal sector en relación con otras transacciones.»

Exposición de motivos

La información presentada en la reunión del grupo de estudio demuestra que, como consecuencia de este impuesto, el futuro capital de pensiones de los ciudadanos podría verse reducido hasta un 5 %. Se considera moralmente inapropiado obligar a millones de futuros pensionistas europeos a reducir de esta manera el valor de su ya escasa futura pensión.

Se rechaza la enmienda por 82 votos a favor, 142 en contra y 19 abstenciones.

Punto 4.7.3

Modifíquese como sigue:

«Por lo que respecta a la aplicación de los tipos, el CESE recuerda que en el dictamen aprobado en 2010 (véase la nota a pie de página nº 2) ya había indicado la aplicación de un tipo uniforme del 0,05 %, pero reconoce que la aplicación de los dos tipos –tal como propone la Comisión– tiende a reducir el riesgo de la deslocalización de los mercados y garantiza adecuados recursos para los presupuestos de la Unión y de los Estados miembros. El CESE considera, no obstante, que en caso de que se decida aplicar este impuesto únicamente a los países de la Unión Europea, privándolo así de un alcance global, el tipo máximo no debería exceder del 0,05 %, mientras que su posible incremento al 0,1 % (conforme a la propuesta de la Comisión) solo debería producirse al cabo de unos años y debería estar sujeto a un análisis detallado de las repercusiones económicas y sociales del sistema actual.»

Exposición de motivos

No hay ningún motivo para que el CESE modifique su postura anterior en relación con el tipo máximo del 0,05 %, sobre todo si se tienen en cuenta las numerosas e imprevisibles consecuencias que podría tener la solución propuesta.

Se rechaza la enmienda por 85 votos a favor, 144 en contra y 12 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso de mercado)»

[COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD)]

y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las sanciones penales aplicables a las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado»

[COM(2011) 654 final — 2011/0297 (COD)]

(2012/C 181/12)

Ponente: **Arno METZLER**

El 25 de noviembre de 2011 y el 15 de noviembre de 2011, de conformidad con los artículos 114 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 las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado (abuso de mercado)*»

COM(2011) 651 final — 2011/0295 (COD).

El 2 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las sanciones penales aplicables a las operaciones con información privilegiada y la manipulación del mercado*»

COM(2011) 654 final — 2011/0297 (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 7 de marzo de 2012

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge favorablemente que la Comisión actualice, con su propuesta, el actual marco creado por la Directiva vigente sobre abuso de mercado y, con ello, proteja la confianza en la integridad de los mercados de capitales.

1.2 El CESE suscribe en principio la propuesta presentada por la Comisión. En lo que se refiere, sin embargo, a la configuración concreta de dicha propuesta, en forma de reglamento y de directiva, el CESE abriga diversas dudas, algunas de ellas de carácter fundamental.

1.3 En particular, la ambigua redacción de muchos delitos en la propuesta de Reglamento sobre abuso de mercado, así como el encomendar la concretización a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) o a la Comisión, a nivel 2, generan una gran incertidumbre jurídica. Esto constituye un motivo de crítica, teniendo en cuenta el principio del Estado de derecho en cuanto a la legalidad de las normas penales. El principio de legalidad de las normas penales está consagrado no solo en las constituciones de los Estados miembros, sino también en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CPDH). No resulta adecuado ni para la Comisión, ni para los Estados miembros ni para los profesionales del derecho que una legislación europea suscite este tipo de dudas constitucionales y penales fundamentales. En consecuencia, el CESE exhorta a la Comisión a efectuar una mayor clarificación de los hechos sancionables ya en el nivel 1.

1.4 El artículo 11 de la propuesta de Reglamento es también motivo de crítica, al obligar a cualquiera que gestione o ejecute operaciones con instrumentos financieros a introducir mecanismos de detección de abuso de mercado. Un mayor grado de burocracia no implica necesariamente una mejora de la regulación. El CESE es partidario de una reglamentación eficaz y equilibrada. Tal disposición no solo da motivo para temer que se produzca una gran cantidad de notificaciones no pertinentes, lo que no puede ser la intención de las autoridades de supervisión. Perjudica también precisamente a las pequeñas entidades de crédito de manera desproporcionada y, por ello, puede afectar a los circuitos comerciales locales y, en particular, a los intereses de la población, así como a pequeñas y medianas empresas en zonas rurales. El CESE pide a la Comisión que considere estos reparos y opte por un enfoque regulador diferenciado, tal como lo está haciendo de alguna manera también respecto de la reducción de la carga administrativa para pequeños y medianos emisores en diversas propuestas de reglamentación actuales.

2. **Síntesis del documento de la Comisión**

2.1 Con la adopción de la Directiva 2003/6/CE sobre operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado se pretendía lograr por primera vez a nivel europeo una armonización normativa de las reglamentaciones sobre abuso de mercado. El 20 de octubre de 2011, la Comisión Europea publicó una propuesta de revisión de dicha Directiva en forma de Directiva (MAD) y de Reglamento (MAR) sobre abuso de mercado.

2.2 El objetivo de la Comisión es actualizar el marco establecido por la Directiva vigente sobre abuso de mercado y velar por una armonización progresiva de las normas europeas sobre información privilegiada y manipulación del mercado. La Comisión reacciona así a la evolución de las condiciones del mercado.

2.3 Mientras que la Directiva sobre abuso de mercado se aplica sólo a los instrumentos financieros negociados en mercados regulados, la propuesta amplía el ámbito de aplicación a instrumentos financieros que se negocian sobre la base de nuevas plataformas de operaciones y «fuera de bolsa» («over the counter» - OTC). Además, la propuesta amplía las facultades de investigación y sanción de las autoridades reguladoras y pretende reducir la carga administrativa para pequeños y medianos emisores.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE acoge favorablemente que, con su propuesta, la Comisión responda a la evolución de las condiciones del mercado y se proponga actualizar el marco establecido por la Directiva sobre abuso de mercado. El abuso de información privilegiada y la manipulación del mercado afecta a la confianza en la integridad de los mercados, lo que constituye un requisito indispensable para un mercado de capitales con capacidad operativa.

3.2 Hacer extensivo el ámbito de aplicación de las normas vigentes sobre abuso de mercado a instrumentos financieros no negociados en mercados regulados y al uso de tecnologías de alto nivel para la implementación de estrategias comerciales como las transacciones de alta frecuencia es un enfoque razonable. No obstante, esto solo podrá ayudar a asegurar la integridad de los mercados si están claras las implicaciones prácticas que tendrá la ampliación del ámbito de aplicación para instrumentos financieros negociados fuera de la bolsa y las transacciones de alta frecuencia.

3.3 Cabe celebrar una mayor armonización de las normas sobre abuso de información privilegiada y abuso de mercado. No obstante, la configuración de la propuesta de la Comisión como un reglamento y una directiva sobre abuso de mercado planteará una gran variedad de problemas legales, particularmente con respecto a los principios generales del derecho penal y constitucional afectados por la propuesta, y, por lo tanto, ofrece motivos para la crítica.

4. **Observaciones particulares**

4.1 El CESE acoge favorablemente la ampliación del ámbito de aplicación a instrumentos financieros negociados fuera de bolsa. No queda claro, sin embargo, en qué forma tales instrumentos deben ser recogidos en la propuesta. Para instrumentos financieros negociados fuera de bolsa no existe a menudo ningún mercado, dado que se negocian solo bilateralmente. En este sentido, para profesionales del derecho sería de gran ayuda una mayor concretización, por ejemplo, mediante la elaboración de casos ejemplares por la Comisión o la AEVM.

4.2 El CESE acoge también en principio favorablemente la inclusión de tecnologías de alto nivel para la aplicación de estrategias de negociación al ámbito de aplicación de las normas sobre abuso de mercado. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las transacciones basadas en algoritmos no son negativas *per se*, sino que son utilizadas igualmente por entidades crediticias para la tramitación de órdenes cotidianas de clientes particulares. Por lo tanto, los profesionales del derecho necesitan también en este punto una mayor especificación de lo legalmente permitido. A este efecto también sería apropiado que la Comisión o la AEVM elaboraran casos ejemplares.

4.3 La Unión Europea debe respetar el principio de subsidiariedad al legislar en el ámbito del Derecho penal. La legislación vigente prevé una reglamentación en forma de directiva, y este enfoque no da pie a críticas. Es incomprensible en estas circunstancias por qué la Comisión no persigue tal enfoque. En lo que respecta a las sanciones, la propuesta prevé su regulación en la Directiva (MAD). Los hechos sancionables, en cambio, están regulados en el Reglamento (MAR), que es directamente aplicable en los Estados miembros.

4.4 La regulación de los hechos en forma de reglamento es dudosa, debido a que la aplicación de las normas propuestas plantearía probablemente una serie de problemas de naturaleza jurídica. Estos –a diferencia del caso de una directiva– ya no pueden ser prevenidos en su aplicación por los Estados miembros. En el marco del objetivo de la propuesta de la Comisión, sin embargo, se deberían evitar dificultades de aplicación del derecho.

4.5 Las dificultades en la aplicación del derecho podrían deberse a la falta de formulaciones precisas, así como al uso de conceptos jurídicos mal definidos. La inseguridad jurídica causada por normas sancionadoras afecta a principios generales del derecho constitucional y del derecho penal. Esto incluye el principio de legalidad de las normas penales (*nulla poena sine lege certa:* por ejemplo, el artículo 103, apartado 2, de la Ley Fundamental alemana, y el artículo 25, apartado 2, de la Constitución italiana). En su virtud, una norma debe permitir reconocer claramente en qué casos se sanciona un comportamiento. Este principio general del Derecho también está consagrado en el artículo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. El CESE duda de que este principio se haya tenido suficientemente en cuenta respecto de la mayor parte de las disposiciones de la propuesta de Reglamento. Ya el actual régimen normativo del Derecho que regula las operaciones de personas con información privilegiada, en todo caso en la documentación jurídica alemana, es objeto de crítica por estimarse que genera gran inseguridad jurídica.

4.6 Causan igualmente inseguridad jurídica aquellas normas que autorizan a la Comisión o a la AEVM a efectuar concretizaciones en el nivel 2 de los supuestos de hecho sancionados, como sucede en el artículo 8, apartado 5, de la propuesta sobre MAR. No obstante, del propio artículo 8 no se deriva ninguna consecuencia jurídica, puesto que la norma define simplemente

el término de manipulación del mercado. Sin embargo, sería sofista remitirse directamente a la falta de efecto sancionador del artículo 8, ya que la norma, como hecho generador de la definición del delito de abuso de mercado, es necesariamente una parte obligatoria de la norma sancionadora. Además, el Anexo I del MAR contiene ya un catálogo de indicadores en lo que se refiere a los distintos elementos constitutivos de delito del artículo 8, de modo que es discutible concretizarlos aún en un nuevo paso a nivel 2. El CESE comprende la intención de la Comisión, que ciertamente es la base de este enfoque, de permitir una adaptación constante a la evolución del mercado y dejar, por lo tanto, la concretización de elementos o aspectos individuales a la discreción de la Comisión o de la AEVM. Nuevos desarrollos que puedan tener lugar en el mercado podrán hacer variar también los requisitos para la supervisión. En lo que se refiere, sin embargo, a la materia de regulación del derecho penal este enfoque es jurídicamente cuestionable desde el punto de vista del Estado de derecho. Por otra parte, si se combinan el artículo 8, el anexo y, en su caso, otras medidas concretizadoras resulta sumamente difícil deducir con claridad qué conducta debe ser sancionada.

4.7 Asimismo, la AEVM podría verse sobrecargada por las concretizaciones a realizar en el nivel 2, no sólo por la propuesta de reglamento sobre abuso de mercado, sino también y al mismo tiempo por la propuesta de revisión de la Directiva 2004/39/CE (MIF). Esto, a su vez, hace temer más retrasos y la persistencia de las inseguridades.

4.8 Resulta dudoso, en lo que se refiere al círculo de destinatarios, la disposición adoptada en el artículo 11, apartado 2, del proyecto sobre MAR, que obliga a todo aquel que gestiona o ejecuta operaciones profesionales con instrumentos financieros a generar mecanismos de prevención y detección de abuso de mercado.

4.9 Las personas que en el marco de su actividad profesional efectúen operaciones con instrumentos financieros ya tienen la obligación de avisar cuando sospechen de una operación financiera (en virtud del artículo 6, apartado 9, de la Directiva sobre abuso de mercado). Este tipo de información sobre sospechas proporciona, por lo menos según manifiesta la Autoridad Supervisora alemana BaFin (véase informe del *BaFin Journal* de julio 2011, pp. 6 y ss.) buenas indicaciones utilizables. Su número aumenta constantemente.

4.10 La introducción de mecanismos de detección sistemáticos se presta a una multiplicación de denuncias por presunta sospecha. Sin embargo, no puede ser el sentido de la autoridad supervisora recibir una enorme cantidad de denuncias no pertinentes. En la práctica, el problema en lo que se refiere a las infracciones de la prohibición de abuso de mercado parece ser no tanto que la supervisión no entra en conocimiento de los delitos, sino, por el contrario, que la fiscalía pública no persigue la mayoría de los procedimientos, o bien los archiva contra pagos de dinero. En este sentido, es probable que en los Estados miembros falten organismos especializados a disposición de las fiscalías.

4.11 También es cuestionable si cualquiera que gestione o ejecute operaciones profesionales con instrumentos financieros es en realidad el destinatario adecuado para la creación de sistemas con el objetivo de prevenir y detectar el abuso de mercado.

4.12 En todo caso, los organismos de supervisión comercial de las bolsas de valores son los que podrían tener una visión global de las transacciones nacionales. Dado que el abuso de mercado puede producirse a escala transfronteriza, el CESE acogería favorablemente la autorización del fortalecimiento de la colaboración internacional entre tales organismos.

4.13 En particular es también cuestionable si las entidades crediticias pequeñas y medianas deben ser obligadas a crear mecanismos sistemáticos para la prevención y detección de abusos de mercado, ya que probablemente se verían desbordadas por la creación de mecanismos separados. Las entidades de crédito pequeñas y medianas se establecen con frecuencia en las zonas rurales y son importantes para la obtención de crédito de la población establecida en ellas, así como para el de las pequeñas y medianas empresas. Contribuyen así a la estabilización de circuitos comerciales locales y al fomento del empleo local. Un buen ejemplo lo constituyen las cooperativas de crédito, como las cajas rurales en España o las «Volks- und Raiffeisenbanken» en Alemania. Las entidades crediticias no pueden asumir las tareas de supervisión. La detección y, en particular, la evaluación de los casos de abuso de mercado son responsabilidad de los supervisores.

4.14 Por otra parte, imponer una carga –adicional– a las entidades crediticias pequeñas y medianas estaría en contradicción con el objetivo de la Comisión de reducir con las propuestas los gastos de administración para pequeños y medianos emisores. La Comisión se ha propuesto este objetivo, entre otros, no solo en la presentación de su propuesta de Reglamento sobre abuso de mercado, sino también, por ejemplo, en la presentación de la revisión de la Directiva 2004/109/CE sobre la transparencia. Los casos espectaculares de manipulación del mercado que se han conocido en relación con bancos individuales fueron provocados en los bancos de inversión por operadores individuales, como, por ejemplo, en 2008, por el francés Jérôme Kerviel. Los casos prominentes de abuso de información privilegiada muestran que las entidades crediticias no desempeñan casi ningún papel en relación con este delito. Por lo tanto, en relación con la creación de mecanismos sistemáticos para prevenir y detectar el abuso de mercado, las entidades crediticias pequeñas y medianas son destinatarios inadecuados, y el enfoque del artículo 11 del proyecto sobre MAR no tiene en cuenta suficientemente estas diferencias.

4.15 En este contexto se debería contemplar la creación, en términos de abuso de mercado, de una estructura de supervisión – siguiendo el modelo de autoadministración bajo supervisión legal estatal – en las profesiones liberales para aquellos que gestionan o ejecutan operaciones profesionales con instrumentos financieros. Tal estructura de supervisión incorporaría los conocimientos profesionales y sectoriales necesarios para una supervisión profesional eficaz que garantice calidad y confianza. Si se concediera a los actores del mercado financiero una tarea de autoadministración bajo supervisión legal estatal, ello beneficiaría sobre todo a los consumidores, y no 'precisamente a los intereses de los actores del mercado, que se someterían a observación mutua. La autoadministración rompe privilegios adquiridos y genera transparencia.

4.16 La cláusula de exclusión voluntaria del proyecto para el MAD (considerandos 20-22), prevista para el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, va en contra del objetivo de la armonización del Derecho. Por tanto, proceder a completar o modificar el proyecto en los lugares correspondientes estaría más en

consonancia con dicho objetivo. El Reino Unido ha declarado ya que ejercerá su derecho de voto y que – por el momento, en cualquier caso – no participará en la aprobación y aplicación de la directiva. Como argumento aduce esencialmente que el proyecto para la propuesta de directiva MAD depende de los resultados de las propuestas que actualmente se debaten sobre el Reglamento MAR y la Directiva MIF y que no existe claridad con respecto a las consecuencias resultantes. Por una parte, esta posición confirma, a juicio del CESE, las reservas arriba formuladas respecto de la inseguridad jurídica que pudiera originarse por el uso de conceptos jurídicos mal definidos y la autorización para adoptar medidas pormenorizadas ulteriormente. Por otra parte, esta actitud es preocupante desde el punto de vista de la armonización de la legislación a que se aspira, ya que la principal plaza financiera de la UE, Londres, está situada en el Reino Unido.

Bruselas, 28 de marzo 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 modifica el Reglamento (CE) nº 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia»

[COM(2011) 747 final — 2011/0361 (COD)]

(2012/C 181/13)

Ponente: **Viliam PÁLENÍK**

El 13 de diciembre de 2011 y el 30 de noviembre de 2011, respectivamente, de conformidad con los artículos 114 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 modifica el Reglamento (CE) nº 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia*»

COM(2011) 747 final — 2011/269 (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 7 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 32 en contra y 15 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El presente Dictamen se ha redactado en relación con la aprobación de la propuesta de la Comisión dirigida a eliminar las principales deficiencias en materia de transparencia, independencia, conflicto de intereses y calidad de los procedimientos utilizados a la hora de realizar calificaciones y de los propios procedimientos de calificación. El CESE celebra que el reglamento propuesto tenga por objeto eliminar estos problemas, pero cree que la Comisión ha reaccionado tarde ante la situación y que sus fines no son suficientemente ambiciosos.

1.2 Las agencias de calificación crediticia desempeñan un papel importante en los mercados financieros mundiales porque los participantes en el mercado emplean sus calificaciones. Por tanto, dichas agencias ejercen una influencia considerable en la realización de inversiones informadas y la adopción de decisiones financieras. Por este motivo, es fundamental que la calificación crediticia se lleve a cabo de conformidad con los principios de integridad, transparencia, responsabilidad y buena gobernanza, a los cuales ya contribuye significativamente el actual Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia.

1.3 A juicio del CESE, los mercados por sí mismos son incapaces de autorregularse, así que resulta fundamental introducir las normas más estrictas posibles, acompañadas de una aplicación y un control acordes. Sin embargo, la propuesta no indica claramente cómo se debe aplicar el reglamento. Además, el CESE tiene muchas dudas de que solo mediante un endurecimiento de la reglamentación se puedan obtener los resultados esperados. Más bien, ello contribuiría todavía más a reducir la responsabilidad de los distintos organismos de supervisión, precisamente cuando éstos deberían, por el contrario, incrementar su intervención en la evaluación de las calificaciones que emiten las agencias.

1.4 El CESE opina que la dimensión europea tal y como se expone en el reglamento propuesto tiene que afianzarse lo máximo posible mediante las negociaciones en el seno del G-20 con el fin de que los países miembros de este grupo apliquen normas similares para garantizar una coherencia a escala mundial.

1.5 A fin de asegurar una variedad más amplia de calificaciones crediticias, la propuesta establece una rotación obligatoria de las agencias que las proporcionan. Sin embargo, el CESE se pregunta si efectivamente la adopción de esta norma dará el resultado deseado.

1.6 A juicio del Comité, uno de los problemas fundamentales es la credibilidad de las calificaciones facilitadas por las agencias, afincadas en su mayoría en los Estados Unidos de América y expuestas a múltiples conflictos de interés. Por esta razón, el CESE reclama a la Comisión una agencia de calificación crediticia europea independiente, que pueda calificar deuda soberana atendiendo al interés común. Las agencias de calificación crediticia tienen un historial de fallos a la hora de prever acontecimientos, lo cual también ha menoscabado su credibilidad. Pese a los claros indicios que ofrecían el mercado y las tendencias económicas, dichas agencias carecían de la capacidad o la voluntad necesarias para detectar los riesgos de inversión a tiempo y, en muchos casos, no han cumplido con su función esencial

1.7 Precisamente por su incapacidad para pronosticar debidamente acontecimientos futuros y, sobre todo, porque las calificaciones crediticias tienen algo de profecía que propicia su propio cumplimiento, es necesario examinar más detenidamente la escasa transparencia de los métodos empleados por las agencias a la hora de efectuar sus calificaciones.

1.8 El CESE tiene serias dudas acerca de la independencia de las calificaciones ofrecidas, especialmente si se tiene en cuenta el mecanismo «el emisor paga». Es más, está convencido de su falta parcial de independencia. Está claro que todo el interés del emisor estriba en conseguir la calificación más alta posible, lo cual plantea dudas acerca de la independencia de la calificación dada, pues tras ella suele esconderse una maniobra especulativa dictada, como mínimo, por un efecto de anuncio

1.9 Es absolutamente fundamental que todos los puntos abordados en la propuesta se adopten en la práctica y que se actúe de acuerdo con ellos. Hay que garantizar que realmente se respeten tanto en el plano de la UE como en el nacional. En opinión del Comité, habrá que dotar a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) de los medios necesarios para asegurar dicho cumplimiento.

1.10 En ese sentido, el CESE aplaude las modificaciones relativas a la responsabilidad civil de las agencias de calificación y exhorta a la Comisión para que se mejore la efectiva protección de los consumidores de productos financieros, creando eficaces vías de recurso que les permitan ejercitar sus derechos y acceder a indemnizaciones, sin menoscabo de las sanciones que imponga a la agencia el órgano supervisor.

1.11 El conflicto de intereses sigue siendo un problema fundamental y la propuesta contiene una serie de medidas para abordarlo. Sin embargo, el CESE hace hincapié de nuevo en que dichas medidas no bastan para garantizar el objetivo perseguido. El motivo de ello es el modelo «el emisor paga», sobre todo cuando se trata de publicar calificaciones realizadas por encargo y calificaciones de países. Las calificaciones y las perspectivas de calificación negativas de la deuda soberana benefician a los compradores de las obligaciones emitidas, elevando los tipos de interés y las primas de riesgo. En algunos casos, si estos compradores son las mismas entidades emisoras que contratan a las agencias de calificación crediticia para calificar sus instrumentos financieros, podría producirse un conflicto de intereses.

1.12 El CESE acoge con beneplácito no solo el esfuerzo realizado para acabar con una serie de problemas (transparencia, conflicto de intereses, independencia y competencia) y hacer más estricto el control del modo en que operan las agencias de calificación crediticia (agentes clave en los mercados financieros), sino también el hecho de que el reglamento de 2011 incorpore asimismo otros asuntos importantes, especialmente la creación de un marco europeo para supervisar a las agencias de calificación crediticia ([1]).

1.13 El CESE considera, no obstante, que la cuestión de las agencias de calificación crediticia no es únicamente de carácter jurídico, sino más bien político. Por consiguiente, la mejor manera de proteger la deuda soberana de las consecuencias -con frecuencia nefastas- de las calificaciones acordadas por las agencias, aparte de establecer reglas mejores y restringidas, sería:

— prohibirles emitir calificaciones sobre la deuda soberana;

— ampliar el mandato del BCE, equiparándolo al del resto de los bancos centrales del mundo para eliminar sus desventajas actuales;

— mejorar la gestión actual de la deuda soberana de la zona del euro (véase el dictamen ECO/307- CESE 474/2012).

([1]) Dictamen del CESE sobre las agencias de calificación crediticia, DO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

2. **Justificación**

2.1 La crisis crediticia actual, cada vez más profunda, está relacionada con la crisis bancaria anterior, que vino provocada por graves fallos en la regulación y supervisión de las instituciones financieras, y a la que la Comunidad Europea reaccionó con rapidez y de manera adecuada aprobando el Reglamento (CE) nº 1060/2009. Esta nueva crisis pone de relieve la necesidad de introducir nuevas mejoras en la efectividad de una serie de actividades en el ámbito de la regulación y supervisión de las instituciones financieras. El Reglamento (CE) nº 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia establece normas estrictas de conducta para estas agencias, con el fin primordial de mitigar posibles conflictos de intereses y garantizar la alta calidad y transparencia de las calificaciones y los procesos de calificación.

2.2 No se debe olvidar que las agencias de calificación crediticia son incapaces de predecir acontecimientos futuros reales, lo que significa que tienen un impacto totalmente perjudicial en las economías de los países. El catálogo de agencias de dudosa reputación es amplio. Estas son tan solo algunas de ellas:

— En 1975, la ciudad de Nueva York recibió una calificación muy favorable la víspera del anuncio de quiebra (suspensión de pagos).

— Un poco más tarde, Standard and Poor's aseguró a los inversores que la economía del condado de Orange (California) estaba saneada y bien gestionada, a pesar de que 2 000 millones de dólares estadounidenses se habían esfumado por culpa de la especulación con derivados. Posteriormente, la agencia tuvo que hacer frente a una serie de pleitos ([2]).

— Se produjeron casos similares con el fondo de alto riesgo Long Term Capital Management, el Banco de Crédito y Comercio Internacional (BCCI), la quiebra de las cajas de ahorros estadounidenses y las quiebras fraudulentas de Enron, Worldcom, Tyco y Lehman Brothers, entre otros ([3]).

— Antes de la crisis financiera, las agencias estaban dando una calificación de AAA incluso a los derivados hipotecarios más sospechosos (de alto riesgo), lo que convenció a los inversores –incluidos los fondos de pensiones– para comprarlos en grandes cantidades ([4]).

— Antes de que estallase la crisis financiera en 2008, las agencias de calificación crediticia concedían unánimemente la mejor calificación a bancos y fondos que poseían los títulos de menor valor –diseñados por los especuladores–, como en el caso de la compañía aseguradora estadounidense AIG ([5]).

— En diciembre de 2009, por ejemplo, Standard and Poor's dio a la deuda griega una calificación de A- –la misma que a Estonia, que en aquel entonces se preparaba para entrar en la zona del euro– ([6]).

([2]) Ibrahim Warde, «Ces puissantes officines qui notent les Etats», Le Monde diplomatique, febrero de 1997.
([3]) Marc Roche, «Le capitalisme hors la loi», Éditions Albin Michel 2011, p. 70.
([4]) Joseph E. Stiglitz, «Le triomphe de la cupidité», Les lines qui libèrent 2010, p. 166.
([5]) Hervé Kempf, «L'oligarchie ça suffit, vive la démocratie», Éditions du Seuil, París 2011, p. 72.
([6]) Ídem.

2.3 Ahora, cuando toda Europa languidece en una crisis de deuda y algunos países están al borde de la quiebra, será sumamente importante que la Comisión haga todo lo que esté en su mano para propiciar la reactivación de la economía. La presente propuesta es un instrumento muy adecuado para fortalecer dicho empeño, pero tiene que ser más ambiciosa.

2.4 Presenta deficiencias en su enfoque de las calificaciones de la deuda soberana, por no mencionar que el sentido de estas calificaciones es en sí cuestionable, ya que hay países que, aun teniendo la misma calificación, terminan pagando tipos de interés diferentes. A raíz de esto, también se plantea la cuestión –todavía en el aire– del valor político de las calificaciones de estas agencias.

2.5 En su documento de consulta ([7]), que fue el resultado de un ejercicio de consulta pública realizado en el transcurso de 2010, la Comisión Europea estableció opciones para resolver problemas relacionados con la excesiva dependencia de los participantes en el mercado respecto de las calificaciones y llamó la atención sobre la necesidad de introducir una evaluación independiente de los riesgos crediticios por parte de las sociedades de inversión, apoyo a una mayor competencia en el mercado de la calificación crediticia, la atribución de responsabilidad civil a las agencias de calificación crediticia y las opciones para resolver los posibles conflictos de intereses resultantes del uso del modelo «el emisor paga».

2.6 Varios encuestados en la consulta pública organizada por la Comisión Europea entre el 5 de noviembre de 2010 y el 7 de enero de 2011 expresaron su preocupación por la dependencia excesiva o incluso mecánica respecto de las calificaciones crediticias y también estaban a favor de una reducción gradual de las referencias a las calificaciones crediticias en la legislación. Al mismo tiempo, destacaron que encontrar instrumentos adecuados que las sustituyan sería una parte importante de la búsqueda de una solución apropiada.

2.7 El Parlamento Europeo, que dictó una resolución no legislativa sobre las agencias de calificación crediticia el 8 de junio de 2011 ([8]), también refrendó la necesidad de mejorar el marco reglamentario para las agencias de calificación crediticia y de adoptar medidas adecuadas para reducir la dependencia excesiva respecto de las calificaciones crediticias.

2.8 El Consejo Europeo del 23 de octubre de 2011 ([9]) concluyó que el fortalecimiento de la regulación financiera seguía siendo una prioridad fundamental para la UE y celebró lo mucho que se había logrado desde 2008 con la reforma del marco reglamentario y de supervisión, si bien instó a seguir esforzándose por identificar y abordar las deficiencias del sistema financiero para prevenir futuras crisis.

2.9 En el plano internacional, en octubre de 2010, el Consejo de Estabilidad Financiera estableció unos principios para reducir la dependencia de las autoridades y las instituciones financieras respecto de las calificaciones de las agencias de calificación crediticia ([10]). Estos principios fueron refrendados por la Cumbre del G-20 celebrada en Seúl en noviembre de 2010 e instan a eliminar o sustituir las referencias a dichas calificaciones en la legislación en aquellos casos en que se disponga de otros patrones de solvencia alternativos adecuados y a exigir que los inversores realicen sus propias evaluaciones de solvencia.

2.10 Por estos motivos, fue necesario modificar el Reglamento (CE) nº 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia, especialmente para reducir los posibles riesgos asociados con la excesiva dependencia de los participantes en el mercado respecto de las calificaciones crediticias, el alto grado de concentración en el mercado de la calificación crediticia, el establecimiento de la responsabilidad civil de las agencias de calificación crediticia ante los inversores, los conflictos de intereses relacionados con el modelo «el emisor paga» y la estructura de las agencias de calificación crediticia articulada en torno a los accionistas.

3. **Síntesis de las modificaciones del Reglamento (CE) nº 1060/2009**

3.1 *Ampliación del ámbito de aplicación del Reglamento para incluir las perspectivas de calificación crediticia*

3.1.1 La propuesta de la Comisión amplía el ámbito de aplicación de las normas relativas a las calificaciones crediticias para abarcar también, cuando proceda, estas «perspectivas». La importancia de las perspectivas de calificación crediticia para los inversores y los emisores, así como su impacto en el mercado, es comparable a la importancia y los efectos de las calificaciones crediticias y, por tanto, se exige en particular a las agencias que den a conocer el horizonte temporal en el que se prevé un cambio de calificación crediticia.

3.2 *Modificaciones en relación con la utilización de las calificaciones crediticias*

3.2.1 La propuesta de reglamento sobre las agencias de calificación crediticia también incorpora una disposición que obliga a determinadas instituciones financieras a realizar su propia evaluación del riesgo crediticio, con el fin de reducir la dependencia excesiva o incluso mecánica únicamente de las calificaciones crediticias externas a la hora de evaluar la solvencia de activos.

3.3 *Modificaciones en relación con la independencia de las agencias de calificación crediticia*

3.3.1 La independencia de las agencias de calificación crediticia de acuerdo con el actual modelo «el emisor paga» tiene que fortalecerse de tal manera que aumente el nivel de credibilidad de las calificaciones crediticias.

3.3.2 Una manera de reforzar la independencia, eliminando conflictos de intereses, consiste en la norma según la cual ningún accionista o miembro de una agencia de calificación crediticia que sea titular de una participación de al menos un 5 % en dicha agencia puede ser titular de una participación de un 5 % o más en ninguna otra agencia de calificación crediticia, a menos que las agencias en cuestión sean miembros del mismo grupo.

3.3.3 Se introduce una norma de rotación para las agencias de calificación crediticia contratadas por el emisor para calificar bien al propio emisor, bien a sus instrumentos de deuda. La agencia de calificación crediticia saliente también está obligada a entregar todos los documentos que contengan información pertinente a la agencia de calificación entrante.

([7]) http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/agencies/summary-responses-cra-consultation-20110704_en.pdf
([8]) http://www.europarl.europa.eu/oeil/FindByProcnum.do?lang=en&procnum=INI/2010/2302.
([9]) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/125496.pdf
([10]) http://www.financialstabilityboard.org/publications/r_101027.pdf.

3.3.4 Al mismo tiempo, se introducen ajustes en la norma relativa a la rotación interna del personal para evitar que los analistas se lleven a otra agencia de calificación crediticia el archivo de un cliente.

3.3.5 Ninguna agencia debería publicar calificaciones crediticias en aquellos casos en que haya conflictos de intereses creados por la participación de particulares que son titulares de más del 10 % del capital o de los derechos de voto en la agencia o que ocupan otro puesto importante.

3.3.6 A los particulares titulares de más del 5 % del capital o de los derechos de voto en la agencia de calificación crediticia y a los particulares que ocupen otros puestos importantes no se les debería permitir que presten servicios de consultoría o asesoramiento a la entidad calificada.

3.4 *Modificaciones en relación con la divulgación de información sobre los métodos de las agencias, las calificaciones crediticias y las perspectivas de calificación crediticia*

3.4.1 Se proponen procedimientos para la elaboración de nuevos métodos de calificación o la modificación de los existentes, y también debe integrarse en ese proceso la consulta a los accionistas. Como autoridad competente, la AEVM evaluará la conformidad de los nuevos métodos propuestos con los requisitos existentes, y el uso de dichos métodos solo se permitirá una vez que los haya aprobado la AEVM.

3.4.2 Si se detectan errores en los métodos, las agencias de calificación crediticia deberían estar obligadas a eliminarlos y a informar de ellos a la AEVM, a las entidades calificadas y al público en general.

3.4.3 Habrá que informar al emisor de las razones principales de la evaluación al menos con un día laborable entero de antelación respecto de la publicación de una calificación o unas perspectivas de calificación, para darle la oportunidad de detectar posibles errores en la evaluación de la calificación.

3.4.4 Las agencias de calificación crediticia deberían divulgar la información sobre todas las entidades o instrumentos de deuda que se les ha presentado para el examen inicial o para la calificación preliminar.

3.5 *Modificaciones en relación con las calificaciones soberanas*

3.5.1 En un esfuerzo por mejorar la calidad de las calificaciones crediticias soberanas, se reforzarán las normas relacionadas con este tipo de calificaciones y se incrementará su frecuencia de evaluación al menos hasta una vez cada seis meses.

3.5.2 Con el fin de incrementar la transparencia y elevar el nivel de comprensión entre los usuarios, las agencias de calificación crediticia deberían estar obligadas a publicar un informe técnico completo cuando proporcionen y modifiquen calificaciones soberanas.

3.5.3 Las agencias de calificación crediticia también facilitarán datos desglosados sobre su volumen de negocios, incluyendo datos sobre los honorarios generados por cada clase diferente de activos. Esta información debería permitir que se realice una evaluación de hasta qué punto las agencias de calificación crediticia utilizan sus recursos para publicar calificaciones soberanas.

3.6 *Modificaciones en relación con la comparabilidad de las calificaciones crediticias y los honorarios recibidos por la prestación de servicios de calificación crediticia*

3.6.1 Todas las agencias de calificación crediticia tendrán la obligación de comunicar sus calificaciones a la AEVM, que publicará las calificaciones disponibles para los instrumentos de deuda en forma de un índice europeo de calificación crediticia (EURIX).

3.6.2 La AEVM podrá desarrollar proyectos de normas técnicas para la Comisión con arreglo a una escala de calificación armonizada. Todas las calificaciones seguirán las mismas normas en torno a esa escala, lo que facilitará la comparación entre ellas.

3.6.3 Los honorarios por la provisión de evaluaciones de calificación no deberían ser discriminatorios ni estar condicionados a nada, es decir, habida cuenta de los costes reales y la fijación transparente de precios, y no deberían depender del resultado de la evaluación. Las agencias de calificación crediticia deberían proporcionar una lista anual de los honorarios cobrados a los clientes por cada uno de los servicios.

3.6.4 La AEVM también debería llevar a cabo actividades de supervisión en relación con la concentración en el mercado, los riesgos derivados de la concentración y la repercusión en la estabilidad global del sector financiero.

3.7 *Modificaciones en relación con la responsabilidad civil de las agencias de calificación crediticia frente a los inversores*

3.7.1 En las nuevas disposiciones, la Comisión propone que sea posible presentar una reclamación de indemnización por daños y perjuicios causados por el incumplimiento, intencionado o gravemente negligente, de las obligaciones derivadas del reglamento sobre las agencias de calificación crediticia, en aquellos casos en que tal incumplimiento haya afectado a una calificación crediticia en la que el inversor ha puesto su confianza.

3.8 *Otras modificaciones*

3.8.1 En determinados puntos relacionados con las agencias de calificación crediticia, el reglamento se amplía según convenga para incluir a las agencias de calificación crediticia «certificadas» establecidas en terceros países.

4. **Comentarios generales**

4.1 La propuesta de la Comisión introduce modificaciones apropiadas en el actual Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (CE) nº 1060/2009, particularmente en relación con la excesiva dependencia de los participantes en el mercado respecto de las calificaciones crediticias, el elevado grado de concentración en el mercado de la calificación crediticia, la responsabilidad civil de las agencias frente a los inversores, los conflictos de intereses que plantean el modelo «el emisor paga» y la estructura accionarial de las agencias. Sin embargo, el Comité observa que el reglamento debería ser más detallado en determinados puntos y que algunos de sus pasajes resultan poco claros. Confía en que, en la medida de lo posible y deseable, la versión final del reglamento sea más concreta, más clara y menos ambigua.

4.2 El CESE tiene dudas acerca de la veracidad real que en el futuro tendrán las evaluaciones crediticias elaboradas por las propias partes interesadas y la consiguiente confianza en dichas evaluaciones. Esto se debe a que, tal y como están las cosas, las calificaciones que inspiran más confianza son las ofrecidas por agencias afincadas fuera de la UE. Si las instituciones financieras siguen confiando en las calificaciones de aquellas, el reglamento propuesto está condenado a fracasar. Al mismo tiempo, la manera en que la Comisión pretende obligar a que se realicen tales evaluaciones sigue siendo discutible.

4.3 Otro tanto cabe decir de la norma de rotación propuesta: aunque esta norma propiciara que una nueva agencia ampliase el abanico de opiniones, cabe esperar que esta nueva agencia en sí misma se deje influir por las opiniones de las agencias establecidas y que, por tanto, la diversidad de opiniones prevista no llegue a materializarse.

4.4 El CESE tiene muy serias dudas acerca de la independencia de las calificaciones facilitadas, especialmente debido al mecanismo «el emisor paga», también en el caso de las calificaciones de países, las cuales influyen en los tipos de interés que los países soberanos pagan a las instituciones financieras y otros compradores de su deuda. El CESE propone, por tanto, que la Comisión empiece a abordar el funcionamiento de los mercados financieros en su conjunto y la regulación más estricta de estos.

4.5 El CESE apoya que se supervise la remuneración de cada uno de los analistas y la desvinculación de dicha remuneración respecto de los resultados de la calificación. Sin embargo, con respecto a este punto, no está claro qué medidas desearía adoptar la AEVM para supervisar el cumplimiento de esa propuesta. Por consiguiente, el Comité propone que esta cuestión se examine con mayor detalle.

5. **Comentarios específicos**

5.1 El CESE reitera la observación de que la conformidad con lo dispuesto debe garantizarse por medio del marco jurídico establecido, particularmente imponiendo sanciones a los directores y gerentes de las autoridades europeas e internacionales de supervisión de los mercados que incumplen sus obligaciones, dado el perjuicio que dicho incumplimiento causa a los bancos y al correcto funcionamiento del sistema financiero, así como a la economía, las empresas y los particulares.

5.2 El CESE acoge con beneplácito el mayor esfuerzo realizado para proteger a los consumidores de productos financieros mediante la introducción de la responsabilidad civil de las agencias de calificación crediticia, con respecto a lo cual el Parlamento Europeo y el Consejo han tenido en cuenta un dictamen anterior del CESE ([11]). Considera, no obstante, que esa parte del asunto debería abordarse con mayor detalle y aclararse mucho más. También debería relacionarse claramente con las sanciones que la AEVM puede imponer.

5.3 El CESE tiene algunas dudas acerca de la intención del reglamento de generar más competencia en el mercado de la calificación crediticia mediante la introducción de una escala de calificación armonizada. Sin embargo, apoya la iniciativa en la medida en que persigue que se facilite la comparación entre las distintas calificaciones.

5.4 El CESE estima que, al intentar mejorar la calidad, la transparencia, la independencia, la pluralidad de opiniones y la competencia a la hora de ofrecer calificaciones, la Comisión tiene que establecer una agencia de calificación europea independiente que publique calificaciones independientes sobre deuda soberana, para así defender el interés común.

5.5 El CESE está de acuerdo con la necesidad de limitar la propiedad de las agencias de calificación para garantizar que se las perciba como independientes, pero preferiría alguna garantía de su independencia absoluta. Al mismo tiempo, hay que garantizar que ningún inversor sea titular –ni siquiera de manera indirecta– de más de un determinado porcentaje del capital de la agencia.

5.6 El CESE teme que ni siquiera disponiendo que los participantes en el mercado financiero elaboren sus propias calificaciones y reduciendo la dependencia respecto de calificaciones externas se garantizará la objetividad de las decisiones adoptadas por los participantes en el mercado financiero o un abanico más amplio de opiniones. Al mismo tiempo, el Comité alberga dudas sobre si las instituciones financieras más pequeñas disponen de los medios necesarios para establecer unidades de análisis que realicen estas calificaciones.

5.7 El CESE siente algo de inquietud con relación a la aplicación de la responsabilidad civil a las agencias de calificación, ya que estas han publicado calificaciones erróneas en numerosas ocasiones sin haber tenido que asumir ninguna responsabilidad hasta la fecha por sus errores, salvo en muy contadas excepciones. Por tanto, el CESE no está convencido de que el reglamento propuesto pueda cambiar esta situación. Al mismo tiempo, el CESE cree que sería apropiado reforzar la responsabilidad civil de la forma más coherente y efectiva posible para las instituciones que utilizan las calificaciones a la hora de prestar determinados servicios, como por ejemplo la responsabilidad de los bancos cuando proporcionan asesoramiento en materia de inversiones.

5.8 A juicio del Comité, hay que centrar la atención en revisar la supervisión de las agencias de calificación, que en este momento no es lo bastante amplia y debería hacerse sistemática, coherente y tan amplia como sea posible.

5.9 El CESE cree que las normas propuestas en relación con el conflicto de intereses son esenciales, pero considera la propuesta demasiado imprecisa en los puntos pertinentes. Estos deben desarrollarse con mayor detalle, especialmente cuando se trata de definir las obligaciones de las diferentes instituciones que supervisan el cumplimiento de lo dispuesto.

5.10 El CESE llega a la misma conclusión en relación con los aspectos técnicos y la manera en que el índice europeo de calificación crediticia (EURIX) se define en la práctica, y a este respecto también se pregunta si un índice de este tipo realmente puede proporcionar alguna información adicional.

5.11 La propuesta hace referencia a las calificaciones crediticias de países, pero no se da ninguna definición precisa de lo que se entiende por «país». Esto es importante porque la situación financiera de un país también viene determinada por sus fondos destinados a fines sociales o sanitarios, los cuales guardan relación, directa o indirecta, con el presupuesto nacional. La población tiene derecho a saber si se está poniendo en riesgo la cobertura de sus necesidades sanitarias o sociales.

5.12 Las calificaciones de países deben definirse con mucho cuidado, ya que pueden influir en muchos aspectos relacionados con el modo en que un país opera en los mercados financieros. La Comisión ha de prestar mayor atención, por tanto, a las calificaciones de la deuda soberana e idear una respuesta más detallada.

([11]) Dictamen del CESE sobre las agencias de calificación crediticia, DO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

5.13 Uno de los principales asuntos pendientes de resolver sigue siendo la falta de independencia de las agencias de calificación crediticia, derivada en particular del uso del modelo «el emisor paga», que hace que las calificaciones beneficien al emisor en lugar de satisfacer las necesidades del inversor. El CESE estima que la introducción de la norma de rotación no será una medida reglamentaria suficiente para hacer mella en el principio «el emisor paga». Por tanto, propone considerar otros medios para limitar las oportunidades que tienen los emisores de elegir una agencia de calificación que se adecue a sus propios objetivos.

5.14 En opinión del CESE, la norma de rotación, en la forma propuesta, no tiene un alcance que le permita responder a las expectativas que alimentaría su introducción, en particular en lo relativo a la creación de nuevas oportunidades de mercado en grado suficiente. Por este motivo, el Comité considera que el Reglamento debería fijar períodos cortos durante los cuales el emisor podría recurrir a los servicios de la misma agencia de calificación y períodos más largos durante los cuales no podría hacerlo. Otra posible solución sería la elección de las agencias de calificación por sorteo. Asimismo, el CESE propone que la palabra «consecutivamente» se suprima de la frase «en caso de que califique consecutivamente más de diez instrumentos de deuda del emisor», en los artículos pertinentes.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo

La propuesta de enmienda siguiente, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates:

Punto 5.4

«*5.4 El CESE estima que, al intentar mejorar la calidad, la transparencia, la independencia, la pluralidad de opiniones y la competencia a la hora de ofrecer calificaciones, la Comisión tiene que establecer una agencia de calificación europea independiente que publique calificaciones independientes (las cuales pagaría el emisor), pero que no ofrezca calificaciones soberanas, con el fin de eludir toda acusación de conflicto de intereses.*»

Se rechaza el texto del dictamen de la Sección por 78 votos en contra, 55 a favor y 13 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea»

[COM(2011) 635 final — 2011/0284 (COD)]

y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una normativa común de compraventa europea para facilitar las transacciones transfronterizas en el mercado único»

[COM(2011) 636 final]

(2012/C 181/14)

Ponente: **Ana BONTEA**

El 11 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una normativa común de compraventa europea para facilitar las transacciones transfronterizas en el mercado único*»

COM(2011) 636 final.

El 16 de noviembre y el 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo respectivamente decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea*»

COM(2011) 635 final — 2011/0091 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de presentar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 87 votos a favor, 54 votos en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el propósito de la Comisión de facilitar el desarrollo del comercio transfronterizo para las empresas –especialmente las pymes–, fomentar las compras transfronterizas para los consumidores y consolidar las ventajas del mercado interior.

1.2 Con respecto a la **forma** de la *normativa común de compraventa europea* (un reglamento) y a la **opción elegida** (un «segundo régimen» facultativo), el CESE acoge favorablemente la valoración de sus propuestas anteriores. Sin embargo, tal y como ya expresó en su anterior dictamen, considera que «estos objetivos deben alcanzarse gradualmente, comenzando por los contratos comerciales de venta transnacional de mercancías (B2B) a modo de realizaciones piloto que servirán para comprobar la coexistencia entre los regímenes y su aplicación práctica» ([1]).

1.3 Con respecto a **los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**, el CESE llama la atención sobre la necesidad de que la normativa común de compraventa europea los respete plenamente.

1.4 Con respecto al **contenido**, el CESE considera que la propuesta de Reglamento necesita algunas mejoras importantes de manera que:

— facilite las transacciones en toda la UE, contribuya decididamente a mantener las actividades económicas en el marco del mercado único y asegure una mayor valoración de su potencial;

— aporte realmente un valor añadido europeo en cuanto a costes y beneficios para los operadores económicos y los consumidores;

— ofrezca ventajas sustanciales en términos de *legislar mejor* y posibilite un entorno regulador más sencillo, comprensible y accesible;

— reduzca los costes derivados de las transacciones transfronterizas;

— garantice la seguridad jurídica y una mayor coherencia entre normativas horizontales y verticales, y

— garantice que las pymes y los consumidores se beneficien de manera práctica y segura de las nuevas normativas.

([1]) DO C 84 de 17.3.2011, p. 1.

1.5 Dividir la normativa común de compraventa europea y separar el reglamento en dos documentos según se trate de contratos entre empresas (B2B) o entre empresas y consumidores, con la creación de un calendario claro de aplicación para cada uno, hará que sea más fácil que empresas y consumidores entiendan y apliquen las nuevas normas.

1.6 El CESE considera especialmente importante el carácter facultativo de las nuevas normas y que se garantice el pleno respeto de la libertad de negociación con respecto a la aceptación de la normativa común de compraventa europea.

1.7 El CESE destaca los siguientes aspectos principales:

— existen dificultades importantes en la aplicación de la normativa común de compraventa europea;

— es necesario tener más en cuenta las características específicas de las pymes;

— es necesario elaborar, previa consulta a las organizaciones de empresarios, pymes y consumidores, unos modelos europeos de contratos, diseñados para ámbitos comerciales o sectores de actividad específicos, que contengan cláusulas y condiciones estándares y estén disponibles en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. Serían unos instrumentos especialmente útiles en las relaciones entre empresas y entre empresas y consumidores, y deberían ponerse a disposición del público coincidiendo con la publicación del Reglamento;

— es necesario garantizar una mayor seguridad jurídica y mejorar el contenido de la normativa común de compraventa europea;

— con arreglo a los artículos 12 y 169 del Tratado, hay que tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores y de las pymes al definirse y ejecutarse todas las políticas de la UE y las medidas adoptadas.

1.8 El CESE destaca que la adopción de la normativa común de compraventa europea no es suficiente para garantizar la expansión del comercio transfronterizo para las empresas y las adquisiciones transfronterizas para los consumidores, e invita a la Comisión Europea y a los Estados miembros a seguir esforzándose por explotar todo el potencial de crecimiento económico del mercado único y creación de puestos de trabajo.

1.9 El CESE destaca la importancia de las medidas de acompañamiento para garantizar que las partes que puedan aplicar la normativa común de compraventa europea, si finalmente se adopta, sepan cómo aplicarla de forma efectiva e interpretarla de manera uniforme.

1.10 Las organizaciones de consumidores destacan que, tal y como está, la propuesta no se debería utilizar en las transacciones con consumidores.

Las organizaciones de empresarios y de pymes destacan que, si se llevan a cabo modificaciones y medidas de acompañamiento, la propuesta se puede utilizar en las transacciones con consumidores.

Las propuestas presentadas por las organizaciones de consumidores y de pymes aún divergen en muchos puntos. Encontrar la mejor solución, aceptada por todos, es complejo y difícil.

1.11 El CESE invita a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a que consideren estos aspectos cuando ultimen la normativa común de compraventa europea o cualquier otra iniciativa destinada a regular los derechos de los consumidores en la UE y prosigan con el diálogo con las organizaciones que representan a las pymes y a los consumidores, de modo que se garantice la mayor orientación de esta normativa hacia las necesidades de los beneficiarios, para contribuir así notablemente a facilitar las transacciones en la UE.

2. **Contexto**

2.1 *Marco jurídico actual*

2.1.1 El marco jurídico actual en la UE se caracteriza por las diferencias entre los sistemas jurídicos nacionales y entre el Derecho contractual de los 27 Estados miembros.

2.1.2 La legislación de la UE contiene una serie de normas comunes, especialmente en el ámbito de los contratos entre empresas y consumidores, que armonizan el Derecho sustantivo contractual en materia de consumo. La Directiva 2011/83/UE sobre los derechos de los consumidores ([2]) recientemente aprobada ha armonizado plenamente elementos clave de los contratos a distancia como información precontractual, requisitos formales, derecho de desistimiento, transmisión del riesgo y entrega, dejando bajo una armonización mínima únicamente las garantías jurídicas y cláusulas contractuales abusivas.

2.1.3 Los artículos 12, 38, 164, 168 y 169.4 del Tratado garantizan la preponderancia de las medidas nacionales si estas son más ventajosas para los consumidores.

2.2 *Dificultades encontradas por empresas y consumidores*

2.2.1 Actualmente, solo una de cada diez empresas de la UE exporta sus productos en el marco del mercado único y la mayoría de las que lo hacen únicamente exportan a un número reducido de Estados miembros. Solo el 8 % de los consumidores ha comprado bienes y servicios por Internet en otro Estado miembro. El potencial del mercado interior y del comercio electrónico transfronterizo solo está parcialmente explotado.

2.2.2 Los obstáculos existentes tienen su origen entre otras cosas en las diferencias en las normas fiscales, los requisitos administrativos, las dificultades en la entrega, los diferentes regímenes lingüísticos y culturales, el bajo nivel de penetración de la banda ancha, los requisitos relativos a la protección de datos, el diseño, las limitaciones territoriales de la propiedad intelectual, las modalidades de pago y las diferencias en el marco jurídico. Los datos de la Comisión extraídos de otras investigaciones revelan que en las transacciones entre empresas y consumidores uno de los principales obstáculos que impiden a los consumidores comprar en el extranjero es la falta de un medio efectivo de reparación. El 62 % de los consumidores no compraron en línea en otro país porque temían el fraude, el 59 % no sabían qué hacer en caso de problemas, el 49 % estaban preocupados por la entrega y el 44 % no estaban seguros de sus derechos como consumidores ([3]).

Los **comerciantes**, especialmente las pymes, afrontan problemas como:

— la comprensión de las disposiciones del Derecho contractual extranjero;

([2]) DO L 304 de 22.11.2011, p. 64.
([3]) Cuadro de Indicadores de los Mercados de Consumo, 5ª edición, marzo de 2011.

— la mayor complejidad jurídica del comercio transfronterizo en comparación con el comercio nacional;

— los costes de transacción adicionales elevados.

2.2.3 Los obstáculos al comercio transfronterizo tienen efectos negativos significativos en empresas y consumidores.

3. **La propuesta de la Comisión**

3.1 La Comunicación de la Comisión ([4]) establece la decisión de presentar una propuesta de Reglamento ([5]) relativo a una normativa común de compraventa europea con la finalidad de mejorar el funcionamiento del mercado interior, facilitando la expansión del comercio transfronterizo.

3.2 La propuesta de la Comisión representa:

a) con respecto al **instrumento elegido**:

— un régimen de Derecho contractual **alternativo**, idéntico en todos los Estados miembros y común para toda la UE, que coexistirá con las legislaciones nacionales existentes en materia contractual;

— un marco **facultativo**, elegido por las partes contratantes. El acuerdo del consumidor para aplicar la normativa común de compraventa europea tiene que expresarse en forma de una declaración explícita, distinta de la declaración mediante la cual se expresa el acuerdo con respecto a la celebración del contrato.

b) con respecto a la **forma**: al tratarse de un Reglamento, la normativa común de compraventa europea tendrá una aplicación general y directa.

c) con respecto al **contenido**:

se trata de un régimen extenso (183 artículos), aunque no completo, de Derecho contractual, que hace referencia a:

— los principios generales del Derecho contractual;

— el derecho de las partes a recibir información precontractual esencial y normas sobre cómo celebrar acuerdos entre dos partes, el derecho de desistimiento de los consumidores y la anulación de los contratos;

— cómo interpretar las cláusulas contractuales, normas sobre el contenido y los efectos de los contratos, así como sobre las cláusulas contractuales presuntamente abusivas;

— obligaciones y remedios de las partes;

— normas comunes suplementarias sobre el resarcimiento por pérdida, intereses en caso de mora;

— restitución y prescripción.

Algunas cuestiones seguirán rigiéndose por las normas de Derecho nacional aplicables en virtud del Reglamento 593/2008 ([6]) (Roma I).

3.3 La normativa común de compraventa europea está centrada en los contratos más destacados para el comercio transfronterizo (contratos de compraventa entre empresas y consumidores o entre empresas en caso en que al menos una parte sea una pyme, incluidos los contratos de contenidos digitales y de prestación de servicios relacionados).

3.4 La normativa común de compraventa europea está limitada a los contratos transfronterizos (con la posibilidad de que los Estados miembros la amplíen).

4. **Observaciones generales**

4.1 El CESE acoge favorablemente el propósito de la Comisión de facilitar el desarrollo del comercio transfronterizo para las empresas –especialmente las pymes–, fomentar las compras transfronterizas para los consumidores y consolidar las ventajas del mercado interior.

4.2 Con respecto a **los principios de subsidiariedad y proporcionalidad**, el CESE llama la atención sobre la necesidad de que la normativa común de compraventa europea los respete plenamente.

4.3 Con respecto a la **forma** (un reglamento) y a la **opción** elegida (un «segundo régimen» en cada Estado miembro, aplicado con carácter facultativo, sobre la base de un acuerdo expreso de las partes), tal como ha afirmado el CESE en el dictamen citado más arriba, «estos objetivos deben alcanzarse gradualmente, comenzando por los contratos comerciales de venta transnacional de mercancías (B2B) a modo de realizaciones piloto».

4.4 Con respecto al **contenido**, el CESE considera que la propuesta de Reglamento necesita algunas mejoras importantes de manera que:

— la normativa común de compraventa europea facilite las transacciones en toda la UE, contribuya decididamente a mantener las actividades económicas en el marco del mercado único y asegure una mayor valoración de su potencial;

— aporte realmente un valor añadido europeo en cuanto a costes y beneficios para los operadores económicos y los consumidores;

— ofrezca ventajas sustanciales en términos de *legislar mejor* y posibilite un entorno regulador más sencillo, comprensible y accesible;

— reduzca los costes derivados de las transacciones transfronterizas;

— garantice la seguridad jurídica y una mayor coherencia entre normativas horizontales y verticales, prestando una especial atención a la necesidad de transparencia, claridad y simplicidad, no solo para los profesionales de la justicia, sino también, y sobre todo, para la pequeña empresa y el consumidor medio;

— garantice que las pymes y los consumidores se beneficien de manera práctica y segura de las nuevas normativas.

([4]) COM(2011) 636 final.
([5]) COM(2011) 635 final.
([6]) DO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

4.5 El CESE ya ha destacado que «estos objetivos deben alcanzarse gradualmente, comenzando por los contratos comerciales de venta transnacional de mercancías (B2B) a modo de realizaciones piloto que servirán para comprobar la coexistencia entre los regímenes y su aplicación práctica» ([7]).

Dividir la normativa común de compraventa europea y separar las normas en dos documentos según se trate de contratos entre empresas o entre empresas y consumidores, con la creación de un calendario claro de aplicación para cada uno, hará que sea más fácil para los legisladores decidir qué técnica legislativa debe aplicarse a cada normativa teniendo en cuenta el poder de negociación de las partes.

4.6 El contenido actual de la normativa común de compraventa europea ha generado un importante malestar y numerosas críticas por parte de las organizaciones de consumidores y de pymes, que han cuestionado la necesidad real de un instrumento facultativo para promover el comercio electrónico y la técnica legislativa (régimen facultativo) utilizada en el ámbito de los contratos entre empresas y consumidores.

4.7 El CESE invita a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo a que consideren estos aspectos cuando ultimen la normativa común de compraventa europea y prosigan con el diálogo con las organizaciones que representan a las pymes y a los consumidores, de modo que se garantice la mayor orientación de esta normativa hacia las necesidades de los beneficiarios.

4.8 El CESE considera especialmente importante el carácter facultativo de las nuevas normas y que se garantice el pleno respeto de la libertad de negociación con respecto a la aceptación de la normativa común de compraventa europea.

4.9 En relación a las empresas grandes o que ocupan una posición dominante en el mercado, se recomienda determinar las medidas de acompañamiento más adecuadas para facilitar que las pymes puedan ejercer el derecho a la libertad de elección entre los dos regímenes jurídicos, respetando el carácter facultativo de la normativa común de compraventa europea.

4.10 Con arreglo a los artículos 12 y 169 del Tratado, hay que tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores y de las pymes al definirse y ejecutarse todas las políticas de la UE y las medidas adoptadas.

4.11 El Comité señala importantes dificultades para aplicar la normativa común de compraventa europea:

— aclarar la interrelación entre el instrumento facultativo y el Derecho internacional privado europeo –incluidas las leyes de policía nacionales y las normas de orden público–, artículos 9 y 21 del Reglamento 593/2008 respectivamente;

— aclarar de manera explícita el papel del Reglamento Roma I en el caso de los contratos B2C teniendo en cuenta las recientes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que proporcionan orientaciones al respecto;

— garantizar aun más la seguridad jurídica y elaborar un corpus completo de normas de Derecho contractual que no haga referencia a los diferentes Derechos nacionales de los 27 Estados miembros y que no suponga problemas de interpretación y aplicación.

4.12 El CESE destaca que la adopción de la normativa común de compraventa europea no es suficiente para garantizar la expansión del comercio transfronterizo, explotar todo el potencial de crecimiento económico del mercado único y crear puestos de trabajo.

4.13 En el contexto de la crisis económica y financiera, hay que esforzarse al máximo para garantizar un marco que estimule las exportaciones y eliminar los costes administrativos; respecto de los consumidores, es importante incrementar su confianza en el mercado interior y animarles a efectuar adquisiciones transfronterizas, disponiendo medios efectivos de reparación individual.

4.14 El CESE invita a la Comisión Europea y a los Estados miembros a que sigan esforzándose por eliminar los obstáculos con los que aún se enfrenta el comercio transfronterizo, a que promuevan y apoyen las exportaciones de las pymes y a que contribuyan activamente a detectar y aplicar las medidas más adecuadas para valorar las oportunidades del mercado único para las empresas y los consumidores, destacando la importancia de la cooperación y del diálogo de calidad de las autoridades con los interlocutores sociales, incluidas las organizaciones de pymes y consumidores.

4.15 El CESE llama la atención sobre la importancia de las **medidas de acompañamiento** necesarias para garantizar que las partes sometidas a la aplicación eventual de la normativa común de compraventa europea sepan cómo aplicarla de forma eficaz e interpretarla de manera uniforme. Mediante el Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) y los demás canales de información, los Estados miembros deben asegurar que todas las partes interesadas estén informadas sobre el amplio contenido de la normativa común de compraventa europea, las diferencias entre la legislación nacional y la de la UE, incluidos los aspectos sobre la jurisprudencia y las buenas prácticas observadas.

5. **Observaciones particulares**

5.1 *Es necesario tener más en cuenta las características específicas de las pymes*

5.1.1 El CESE considera que habría que mejorar la propuesta de Reglamento para tener más en cuenta las características específicas de las pymes:

— el 99,8 % de las empresas son pymes, de las cuales el 92 % son microempresas, con una media de dos empleados ([8]);

([7]) DO C 84 de 17.3.2011, p. 1.

([8]) Eurostat.

— las microempresas exportan a un número reducido de Estados miembros, tras analizar el mercado en profundidad;

— el modelo empresarial estándar de una microempresa no pretende celebrar contratos transfronterizos en los 27 Estados miembros;

— existen obstáculos importantes a las transacciones transfronterizas de las pymes, mencionados en el punto 2.2.2.

5.1.2 La propuesta no es suficientemente accesible para las pymes. Es un instrumento complejo y abstracto en el ámbito del Derecho contractual, que en determinados aspectos hace referencia a los distintos Derechos nacionales de los 27 Estados miembros, que las pymes no podrán aplicar sin servicios de asesoramiento y consultoría jurídica. Los instrumentos de aplicación son imprescindibles y pueden contribuir a que las pymes se decanten por la normativa común de compraventa europea.

5.1.3 Las organizaciones de pymes ([9]) defienden la necesidad de alcanzar un equilibrio más sólido entre los derechos y las obligaciones de las partes contratantes en las relaciones B2C y destacan la necesidad de aclarar y simplificar:

— el artículo 23 (el punto 1 sobre el deber de revelar información sobre los bienes y servicios relacionados es demasiado vago);

— el artículo 29 (las sanciones son demasiado amplias e imprecisas);

— el artículo 39 (deberían prevalecer las condiciones de la oferta);

— el artículo 42.1 a) –plazo de desistimiento– (se deberían incluir las disposiciones de la Directiva sobre los derechos de los consumidores);

— el artículo 51 (las necesidades urgentes, o el hecho de que una parte sea «imprevisora», «ignorante» o «inexperimentada» no deberían ser una justificación – la obligación de «la buena fe contractual» abarca las situaciones previstas en este artículo);

— el artículo 72 (en procesos de negociación largos, las partes deberían poder incluir todos los acuerdos en un solo contrato, para no imponer cargas administrativas excesivas –en cuanto al gasto y al tiempo– a las pymes);

— el artículo 78 (en el punto 1 hay que aclarar que, si se va a conferir algún derecho a una tercera parte, también se debería solicitar el consentimiento de la otra parte);

— el artículo 78.4 sobre la renuncia a los derechos conferidos a la tercera parte y por ella: la palabra «implícita» se debería suprimir, porque crea inseguridad;

— el artículo 97 (hay que equilibrar las obligaciones de las partes);

— los artículos 130.3 y 130.5 (falta la custodia responsable por parte del vendedor);

— el artículo 142.4 (añadir el «primer» transportista);

— el artículo 159.1 (son necesarias más aclaraciones).

5.1.4 La normativa común de compraventa europea tiene que garantizar la plena aplicación de los principios de «pensar primero a pequeña escala» y de proporcionalidad, reduciendo las cargas administrativas y los gastos inútiles para las pymes. El CESE destaca la especial importancia de mantener en un nivel mínimo los costes administrativos para las pymes e invita a la Comisión, al Consejo y al Parlamento a que consideren este aspecto cuando ultimen la normativa común de compraventa europea.

5.2 *Protección de los consumidores*

5.2.1 Tal y como se ha dicho anteriormente, el CESE destaca la importancia de garantizar la seguridad jurídica «sobre la base de las fórmulas de protección más avanzadas para los ciudadanos y las empresas», que «no obstará para que los Estados miembros mantengan o introduzcan medidas más estrictas para la protección los consumidores» ([10]) y aboga por «un mercado único de "carácter instrumental" que favorezca al ciudadano consumidor» ([11]).

5.2.2 El contenido de la normativa común de compraventa europea ha generado malestar y críticas por parte de las organizaciones de consumidores (que se quejan del escaso nivel de protección de los consumidores en relación con el artículo 169.4 del Tratado, de que la normativa se aplica sin tener en cuenta los verdaderos deseos de los consumidores, etc.), por lo que han solicitado que los contratos B2C se excluyan de la normativa.

5.2.3 Hay muchos ejemplos que muestran que la propuesta no ofrece la mayor protección de los consumidores:

— artículo 5 (objetividad, «condición razonable»);

— artículo 13.1 (significado exacto de «de forma clara y comprensible»);

— artículo 13.3 c) (ausencia de definición de «soporte duradero»);

— artículo 19.5 (ausencia de definición de «plazo razonable»);

— artículo 20.2 (significado exacto de «transacciones cotidianas»);

— artículo 28.1 (significado exacto de «diligencia razonable»);

([9]) Documentos sobre la posición de la UEAPME:
http://www.ueapme.com/IMG/pdf/120119_pp_General_Remarks_CESL.pdf.
http://www.ueapme.com/IMG/pdf/120119_pp_Specific_Remarks_CESL.pdf.

([10]) DO C 84 de 17.3.2011, p. 1.
([11]) DO C 132 de 3.5.2011, p. 3.

— artículo 30.1 letra c) (ausencia de definición de «el contenido y la certeza suficientes»);

— artículo 42.2 (la sanción por no proporcionar información debería ser la nulidad del contrato);

— artículo 45 (el consumidor nunca debería sufragar los gastos de la devolución de bienes);

— artículo 52.2 [los plazos deberían ser al menos un año en el caso de la letra a) y de dos años en el de la letra b)];

— artículo 53 (la confirmación nunca debería estar implícita);

— artículo 71 (se debería optar por una redacción más clara);

— artículo 74 (significado de «manifiestamente no razonable»);

— artículo 79.1 (no hay definición alguna de la naturaleza del vicio que lleva al efecto «no vinculante»);

— artículo 79.2 (la Directiva no tiene en cuenta la diferencia entre elementos esenciales y no esenciales de un contrato);

— artículo 82 (la Directiva omite las normas sobre la comunicación de cláusulas, obligaciones de información y reglas que se deberían excluir automáticamente de los contratos independientemente de que su contenido sea o no abusivo, al ir en contra de la buena fe);

— artículo 84 (la lista de cláusulas contractuales abusivas es demasiado breve y no está de acuerdo con las leyes nacionales más progresistas);

— artículo 85 (lo mismo ocurre con la lista de cláusulas contractuales presuntamente abusivas);

— artículo 99.3 (disposición totalmente inaceptable);

— artículo 105.2 (el plazo debería ser de al menos dos años);

— artículo 142 (la naturaleza y el significado jurídico de la «posesión material de los bienes» no son equivalentes en las diferentes lenguas a las que se ha traducido, según los distintos ordenamientos jurídicos nacionales);

— artículo 142.2 (el significado de «el control de los contenidos digitales»);

— artículo 167.2 (se debería eliminar la posibilidad de notificación con anterioridad);

— artículos 179 y 180 (se debería optar por una redacción más clara).

5.2.4 Para reforzar la confianza de los consumidores, se necesitan medidas especiales dirigidas a garantizar la responsabilidad y la persecución transfronteriza en caso de fraude o engaño, ya que el 59 % de ellos menciona este motivo como obstáculo a las transacciones transfronterizas.

5.3 *Es necesario elaborar modelos europeos de cláusulas contractuales*

5.3.1 El CESE destaca la necesidad de elaborar modelos europeos de contratos que:

— se pongan a disposición del público coincidiendo con la publicación y entrada en vigor de la normativa común de compraventa europea;

— estén especializados en determinados ámbitos comerciales o sectores de actividad;

— contengan cláusulas y condiciones estándares detalladas que aprovechen el acervo, garanticen un nivel muy elevado de protección del consumidor en los contratos entre empresas y consumidores y la libertad contractual en los contratos entre empresas y apliquen plenamente la *Small Business Act*;

— estén disponibles en todas las lenguas oficiales de la UE;

— se supervisen y se vuelvan a analizar a intervalos regulares, con el objetivo de mejorar su contenido mediante el aprovechamiento de las buenas prácticas, la doctrina y las prácticas judiciales.

Los instrumentos de aplicación son especialmente útiles para las pymes que desean celebrar contratos transfronterizos con consumidores.

5.3.2 Es necesario que las organizaciones de empresarios, pymes y consumidores participen y cooperen en la elaboración de los modelos europeos de cláusulas contractuales.

5.4 *Es necesario garantizar una mayor seguridad jurídica*

5.4.1 La propuesta de Reglamento plantea problemas de interpretación, aplicación y determinación del fundamento jurídico correspondiente.

5.4.2 Para muchos aspectos se hace referencia a la legislación interna (por ejemplo la personalidad jurídica, la invalidez de un contrato por falta de capacidad, ilegalidad o inmoralidad, la determinación de la lengua del contrato, la lucha contra la discriminación, la representación, la pluralidad de deudores y acreedores, la sustitución de las partes incluida la asignación, la compensación y la concentración, el Derecho de propiedad incluida la transferencia de la propiedad, el Derecho de propiedad intelectual y el Derecho de faltas), lo que impondrá a las empresas el estudio de este marco legislativo, el aumento de los gastos de asesoramiento jurídico y la incertidumbre jurídica.

5.4.3 No existen mecanismos que garanticen una interpretación uniforme del Reglamento en la UE. Una base de datos de las resoluciones judiciales no va a establecer un precedente jurisprudencial válido para las instancias nacionales, competentes en la interpretación y la aplicación del reglamento, puesto que es posible que haya interpretaciones diferentes, que crearían incertidumbre jurídica.

5.4.4 Se recomienda controlar las decisiones judiciales, promover las buenas prácticas y elaborar informes anuales, por lo menos en los primeros cinco años de aplicación del Reglamento, para evaluar de manera continuada los resultados registrados, promover las buenas prácticas y tomar las medidas necesarias para facilitar su interpretación uniforme en la UE.

5.5 *Observación adicional*

En época de crisis es poco probable que se destinen fondos importantes a nivel nacional para acciones de información y promoción de nuevas normativas. Se recomienda que el punto 4 (*Repercusiones presupuestarias*) de la exposición de motivos incluya medidas de apoyo sobre sesiones de formación organizadas por la Comisión Europea para los representantes de las organizaciones empresariales, las pymes y los consumidores, que garanticen que sus miembros estén informados sobre la normativa común de compraventa europea, así como medidas de apoyo para que puedan beneficiarse de asesoramiento gratuito sobre la aplicación del Reglamento.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

I. Los siguientes puntos del dictamen de la Sección se modificaron para reflejar las enmiendas aprobadas por el Pleno, aunque más de una cuarta parte de los votos emitidos estaba a favor de mantener el texto original (artículo 54.4 del Reglamento Interno):

a) **Punto 1.2**

*1.2 Con respecto a la **forma** de la normativa común de compraventa europea (un reglamento) y a la* **opción elegida** *(un «segundo régimen» facultativo), el CESE acoge favorablemente la valoración de sus propuestas anteriores* ([1]). *Sin embargo, tal y como ya expresó en su anterior dictamen, considera que la iniciativa de la Comisión debería empezar por establecer una «caja de herramientas» como marco común de referencia ofrecido a las partes para la celebración de contratos transfronterizos y, en segundo lugar, podría presentar un instrumento facultativo para los contratos comerciales de venta transnacional de mercancías (B2B) a modo de realizaciones piloto que servirán para comprobar la coexistencia entre los regímenes y su aplicación práctica.*

Resultado de la votación:

Votos a favor: 93
Votos en contra: 41
Abstenciones: 6

b) **Punto 1.7**

1.7 El CESE destaca los siguientes aspectos principales:

— *existen dificultades importantes en la aplicación de la normativa común de compraventa europea;*

— *es necesario tener más en cuenta las características específicas de las pymes;*

— *es necesario elaborar, previa consulta a las organizaciones de empresarios, pymes y consumidores, unos modelos europeos de contratos, diseñados para ámbitos comerciales o sectores de actividad específicos, que contengan cláusulas y condiciones estándares y estén disponibles en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea. Serán unos instrumentos especialmente útiles en las relaciones entre empresas y entre empresas y consumidores, y que puedan promoverse independientemente de si se aplica o no la normativa común de compraventa europea;*

— *es necesario garantizar una mayor seguridad jurídica y mejorar el contenido de la normativa común de compraventa europea;*

— *con arreglo a los artículos 12 y 153 del Tratado, hay que tener en cuenta las exigencias de la protección de los consumidores y de las pymes al definirse y ejecutarse todas las políticas de la UE y las medidas adoptadas.*

Resultado de la votación:

Votos a favor: 75
Votos en contra: 68
Abstenciones: 7

c) **Punto 1.9**

1.9 El CESE destaca la importancia de las medidas de acompañamiento para garantizar que las partes que puedan aplicar la normativa común de compraventa europea, si finalmente se adopta, sepan cómo aplicarla de forma efectiva e interpretarla de manera uniforme. Sin embargo, el Comité destaca que, tal y como está, la propuesta no se debería utilizar en las transacciones con consumidores.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 85
Votos en contra: 53
Abstenciones: 5

d) **Punto 4.3**

4.3 Con respecto a la forma (un reglamento) y a la opción elegida (un «segundo régimen» en cada Estado miembro, aplicado con carácter facultativo, sobre la base de un acuerdo expreso de las partes), tal como ha afirmado anteriormente el CESE en el dictamen citado más arriba, el instrumento podría limitarse a los contratos estrictamente comerciales, dejando al margen de momento los contratos con los consumidores.

([1]) DO C 84 de 17.3.2011, p. 1 (puntos 1.2 y 1.3).

Resultado de la votación:

Votos a favor: 93
Votos en contra: 41
Abstenciones: 6

e) **Punto 4.13**

4.13 En el contexto de la crisis económica y financiera, hay que esforzarse al máximo para garantizar un marco que estimule las exportaciones y eliminar los costes administrativos; respecto de los consumidores, es importante incrementar su confianza en el mercado interior y animarles a efectuar adquisiciones transfronterizas, disponiendo medios efectivos de reparación individual y colectiva.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 71
Votos en contra: 66
Abstenciones: 8

f) **Punto 5.3.1**

5.3.1 El CESE destaca la necesidad de elaborar modelos europeos de contratos que:

— *se pongan a disposición del público independientemente de que entre en vigor la normativa común de compraventa europea;*

— *estén especializados en determinados ámbitos comerciales o sectores de actividad;*

— *contengan cláusulas y condiciones estándares detalladas que aprovechen el acervo, garanticen un nivel muy elevado de protección del consumidor en los contratos entre empresas y consumidores y la libertad contractual en los contratos entre empresas y apliquen plenamente la Small Business Act;*

— *estén disponibles en todas las lenguas oficiales de la UE;*

— *se supervisen y se vuelvan a analizar a intervalos regulares, con el objetivo de mejorar su contenido mediante el aprovechamiento de las buenas prácticas, la doctrina y las prácticas judiciales.*

Los instrumentos de aplicación son especialmente útiles para las pymes que desean celebrar contratos transfronterizos con consumidores.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 75
Votos en contra: 68
Abstenciones: 7

II. El siguiente punto del dictamen de la sección se suprimió para reflejar la enmienda aprobada por el Pleno, aunque más de una cuarta parte de los votos emitidos estaba a favor de mantenerlo (artículo 54.4 del Reglamento Interno):

a) **Punto 5.4.1**

5.4.1 El Comité destaca que uno de los principales ámbitos que preocupan, desde el punto de vista de los consumidores, en las transacciones transfronterizas es la falta de vías de recurso efectivas. La propuesta de Directiva sobre resolución alternativa de litigios y la propuesta de Reglamento sobre resolución de litigios en línea, ambas recientemente presentadas por la Comisión, representan un importante avance, aunque aún se carece de un mecanismo de recurso colectivo a escala europea.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 71
Votos en contra: 71
Abstenciones: 7

El artículo 56.6 establece que si el resultado de una votación fuese de empate (igual número de votos a favor y en contra), el presidente tendrá voto de calidad. En consonancia con dicho artículo, el presidente decidió apoyar la enmienda.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas»

[COM(2011) 684 final — 2011/0308 (COD)]

(2012/C 181/15)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

Los días 15 y 29 de noviembre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 50, apartado 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas*»

COM(2011) 684 final — 2011/0308 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 125 votos a favor, 2 votos en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Resumen y conclusiones**

1.1 Las microempresas y las pequeñas y medianas empresas representan un altísimo porcentaje del tejido empresarial de la UE, por lo que el CESE acoge favorablemente todas las iniciativas que puedan conducir a un mejor funcionamiento del Mercado Único y que faciliten y promuevan la inversión y el comercio transfronterizos. Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son las que más contribuyen al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la innovación. Pero también son las más vulnerables a los cambios y las evoluciones.

1.2 Las simplificaciones propuestas en la actual revisión se enmarcan, pues, en el objetivo de crecimiento sostenible e integrador trazado en la Estrategia Europa 2020, en el principio de simplificación preconizado en la Comunicación sobre el «Acta del Mercado Único» y en el reconocimiento del papel central de las pymes en el desarrollo económico, señalado en la Comunicación de la Comisión «*Pensar primero a pequeña escala - Small Business Act para Europa*».

1.3 La plena armonización en toda la Unión Europea (UE) de los criterios de clasificación en lo que se refiere al tamaño es una iniciativa loable que, en opinión del CESE, debe hacerse extensiva a las microempresas. Así pues, debe fomentarse la existencia de una única normativa de clasificación que abarque la totalidad del universo empresarial. Esta uniformización general, al fomentar la equidad en toda la UE, deberá revelarse como una medida de fomento de la competencia.

1.4 También debe destacarse que, en el caso de las pequeñas empresas, no se permitirá a los Estados miembros exigir que se faciliten informaciones adicionales a las previstas en la nueva directiva. Solo de esta manera será posible alcanzar plenamente el objetivo de simplificación propuesto en la revisión actual y su aplicación en beneficio de todos, al tiempo que se preservan los intereses de los usuarios de la información financiera, ya sean inversores, acreedores, el Estado o el público en general.

1.5 El CESE considera que, siempre que se garanticen los intereses antes mencionados, las propuestas de simplificación y armonización sean también aplicables a efectos fiscales, impidiendo que los Estados miembros puedan solicitar informaciones adicionales que sirvan para la recaudación de impuestos. Asimismo, la banca debe ser consciente de los cambios y de la posibilidad de adaptar sus métodos de análisis a las nuevas reglas de los estados financieros, evitando así la necesidad de proporcionar información adicional.

1.6 De la simplificación de los estados financieros no cabe esperar que, por sí sola, represente un incentivo para la constitución de empresas y la mejora del entorno empresarial. Este objetivo solo podrá alcanzarse si se adoptan simultáneamente otras medidas que incentiven el crecimiento económico. No obstante, cabe acoger con satisfacción esta o cualquier otra iniciativa que permita reducir los costes administrativos y de oportunidad, así como otras medidas encaminadas a reducir los trámites burocráticos (obligaciones de declaración, obtención de licencia y autorización administrativa, etc.).

1.7 En lo que se refiere a la reducción de costes, humanos y financieros, no cabe duda de que las simplificaciones propuestas liberarán medios para su aplicación en otros ámbitos de la vida de las empresas.

1.8 Cabe celebrar y destacar la importancia de la exención de la auditoría legal obligatoria en el caso de las pequeñas empresas, sean o no sociedades anónimas, pero el CESE considera

que este procedimiento debe seguir siendo obligatorio para las empresas con más de 25 trabajadores. La necesidad de este procedimiento constituye un elemento demasiado oneroso para algunas pequeñas empresas, por lo que ha de garantizarse su exención en el caso de pequeñas empresas que no cotizan en bolsa, independientemente de su forma jurídica. Este procedimiento debe ser de uso facultativo y la responsabilidad de la correspondiente decisión recaer en los socios o accionistas.

1.9 En cambio, una vez que los procedimientos contables se realicen por la vía informática y que la elaboración de los estados financieros se haga mediante los programas informáticos de contabilidad disponibles en el mercado, las simplificaciones podrán, en una primera fase, tener como resultado un aumento de los costes debido a la necesidad de actualizar dichos programas informáticos, factor que no puede minusvalorarse.

1.10 También hay que considerar el impacto, en términos de costes, que exigirá la adaptación de la recogida de las informaciones disponibles, ya sea para las autoridades estadísticas o para la administración fiscal.

1.11 En la mayoría de las pequeñas empresas los estados financieros siguen afrontándose como una mera obligación, impuesta por la ley y al servicio de la administración fiscal. Aunque a esto puede contribuir en gran medida su pequeño tamaño, que hace inviable la contratación de técnicos internos, el factor principal sigue siendo la falta de formación de los gestores y empresarios de muchas pymes. Así pues, deben recomendarse y apoyarse la continuidad y el refuerzo de las iniciativas de formación y sensibilización de los empresarios para que puedan interpretar la información disponible, lo que podrá contribuir a evitar algunos errores de «navegación sin instrumentos» en la gestión. Al mismo tiempo, es preciso considerar la importancia de actualizar la formación de los técnicos de las empresas de contabilidad donde se concentra la mayor parte de la elaboración de los estados financieros de las pequeñas empresas. También debe alentarse y apoyarse la formación y actualización de estos técnicos en materia legislativa.

1.12 En lo que se refiere a la obligatoriedad de comunicar los pagos efectuados a las administraciones públicas por parte de las industrias de extracción y de explotación forestal, el CESE acoge favorablemente la introducción de esta medida, aunque defiende que se haga extensiva a otros sectores relevantes. En esta divulgación, y en aras de la transparencia, debería incluirse cualquier concesión de intereses públicos a intereses privados, como las transacciones relacionadas con la red de transportes, agua, energía y comunicaciones, así como con el juego, donde los importes implicados alcanzan valores importantes y que, con la excepción del juego, constituyen los servicios públicos más básicos para la población.

1.13 Algunas de las disposiciones de la directiva objeto de examen son contrarias a lo establecido en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) (*International Financial Reporting Standards* (IFRS)), concretamente las relativas a la inclusión en el balance del capital social suscrito y no desembolsado y al período máximo de amortización del fondo de comercio (*goodwill*). El CESE se congratula de que la propuesta de Directiva no prevea la adopción obligatoria de las normas NIIF por las pymes, antes de que se saquen todas las conclusiones de su aplicación reciente a nivel mundial.

1.14 Aún se está debatiendo sobre la aplicación de un marco regulador para las microempresas que aborde la situación de estas empresas de manera independiente. Es importante que el marco regulador de las microempresas sea compatible con el examinado en el presente dictamen para evitar la dispersión de la información en documentos diversos.

2. **Contexto de la propuesta**

2.1 La presente propuesta de Directiva propone la derogación de las Directivas 4ª y 7ª, 78/660/CEE relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad y 83/349/CEE relativa a las cuentas consolidadas, y su substitución por una única Directiva sobre los estados financieros individuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas.

2.2 Esta revisión se enmarca en un amplio conjunto de iniciativas de la Comisión destinadas a simplificar los procedimientos exigidos a las pymes para reducir la carga administrativa exigida a este tipo de empresas, y complementa la propuesta de Directiva de 2009 relativa a los estados financieros de las microentidades. La elaboración de estados financieros se considera una de las obligaciones reglamentarias más onerosas para las empresas, con especial relevancia para las de menor tamaño.

2.3 La revisión de las Directivas Contables se menciona en la Comunicación de la Comisión «Acta del Mercado Único – Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza» como una de las prioridades para estimular el crecimiento, destacando la importancia de reducir las exigencias normativas en las pymes, ya sea a nivel europeo o nacional.

2.4 Los objetivos de la revisión son la reducción y simplificación de la carga administrativa que conlleva la elaboración de los estados financieros, en particular para las pequeñas empresas; el aumento de la claridad y del grado de comparabilidad de los estados financieros, especialmente importantes para las empresas con actividades transfronterizas; la protección de los usuarios de la información financiera; y el aumento de la transparencia en los pagos a las administraciones públicas efectuados por las empresas activas en la industria extractiva y de explotación de los bosques primarios.

2.5 Se realizó una consulta a las partes interesadas, incluidos los responsables de la elaboración de los estados financieros, los usuarios, las entidades de normalización y las autoridades públicas, así como una evaluación de impacto, llegándose a las siguientes conclusiones:

2.5.1 En lo que se refiere a la elaboración de los estados financieros, y como se considera un cometido muy oneroso en la vida de las empresas, sobre todo en las de menor tamaño, se modifican los requisitos de las Directivas, creándose un «minirrégimen» específico para las pequeñas empresas que reduce los requisitos de información en las notas explicativas, flexibiliza la auditoría legal de la contabilidad y exime de la preparación obligatoria de estados financieros consolidados a los grupos de pequeña dimensión.

2.5.2 Se armonizan los umbrales de clasificación en lo que se refiere a la dimensión de las empresas, garantizándose el mismo trato en toda Europa para empresas del mismo tamaño.

2.5.3 El número de opciones de que disponen los Estados miembros para la presentación de información adicional se ha limitado al objeto de armonizar las prácticas en la UE y aumentar el grado de comparabilidad de los estados financieros.

2.5.4 En seguimiento del apoyo de la Comisión a la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (ITIE) y del compromiso asumido en la declaración final de la Cumbre del G8 celebrada en Deauville, pasa a exigirse la divulgación de los pagos realizados por las empresas a las administraciones públicas, ya sea a nivel individual o consolidado.

2.6 A fin de proteger a las partes interesadas de la posible disminución de la cantidad de información disponible, pasa a ser obligatoria la divulgación de las informaciones relacionadas con garantías y compromisos y relativas a las transacciones con partes vinculadas. Esta obligatoriedad ya estaba prevista en algunos países.

2.7 Con la simplificación de las normas contables para las pymes se espera contribuir a la mejora del entorno empresarial e incentivar la creación de empresas, con la consiguiente repercusión favorable en la creación de empleo. Paralelamente, y dado que los ahorros derivados de esta simplificación provendrían de la reducción de los costes de honorarios abonados a técnicos contables externos o a empresas de contabilidad, cabe esperar un impacto ligeramente negativo en términos de empleo, lo que en términos globales se traducirá –según afirma la Comisión en lo que se refiere al empleo– en un impacto global nulo de esta medida.

2.8 No se espera que la simplificación de la elaboración de los documentos contables para las empresas más pequeñas tenga como resultado desincentivar el crecimiento. El aumento de costes que acarrearía a la empresa el redimensionamiento no se considera un factor decisivo en la decisión de crecimiento de las empresas.

3. **Medidas principales**

3.1 A fin de reducir la carga administrativa derivada de la elaboración de los estados financieros, se introduce un régimen específico para las pequeñas empresas que limita la obligatoriedad de divulgación de determinadas informaciones en las notas explicativas. Solo deben figurar las siguientes menciones obligatorias: las políticas contables; las garantías, compromisos, contingencias y acuerdos que no se contabilicen en el balance; los acontecimientos posteriores al cierre del ejercicio y no contabilizados, las deudas de largo plazo y garantizadas; y las transacciones entre partes vinculadas. Aunque en algunos Estados es obligatorio, la mayoría de los Estados miembros prevé eximir del deber de informar sobre las circunstancias posteriores al cierre del balance y las transacciones con partes vinculadas, por lo que estas últimas pueden convertirse en obligaciones adicionales. No obstante, la inclusión de esta obligatoriedad se considera necesaria para suplir la disminución de la información disponible y proteger a los usuarios de la información.

3.2 Se armonizan los umbrales de clasificación en lo que se refiere al tamaño de las empresas, clasificándolas como pequeñas, medianas y grandes (en función del importe total del balance, el volumen de negocios y el número de trabajadores), garantizando de este modo que la clasificación sea uniforme en toda la UE. Así pues, se trata de igual manera a empresas del mismo tamaño en distintos Estados miembros. De esta forma, la reducción de la carga administrativa, objetivo de la propuesta, beneficiará equitativamente a las empresas de menor tamaño de todos los Estados miembros.

3.3 La auditoría legal deja de ser obligatoria para las pequeñas empresas. Sin embargo, habida cuenta del tamaño de estas empresas, no parece que se ponga en tela de juicio, de forma general, la transparencia necesaria en la contabilidad. La certificación independiente de las cuentas, incluso simplificadas, y la transparencia necesaria en su presentación y en la información facilitada a las partes interesadas, incluido el diálogo social, siguen siendo indispensables para las pequeñas empresas.

3.4 La presentación de estados financieros consolidados deja de ser obligatoria para los grupos de pequeña dimensión (cuando la sociedad matriz y sus filiales, de manera consolidada, no rebasen dos de los criterios previstos).

3.5 Pasan a ser obligatorios los principios generales de «importancia relativa» y de «primacía del fondo sobre la forma», que, con la reducción de las opciones de presentación de información adicional a los Estados miembros, contribuyen a la armonización de las prácticas en toda la UE aumentando el grado de comparabilidad de los estados financieros.

3.6 Se prevé un nuevo procedimiento, aplicable a las grandes empresas y a las entidades de interés público, de divulgación de los pagos realizados a las administraciones públicas por las actividades de la industria extractiva y de explotación forestal.

4. **Observaciones**

4.1 El impacto de la carga que supone actualmente la elaboración de los estados financieros es considerable, por lo que el CESE apoya el objetivo de simplificación de la Comisión mediante la aplicación del principio de «pensar primero a pequeña escala». En las microempresas y en las pequeñas y medianas empresas es donde más se hacen sentir la carga administrativa y los costes de oportunidad de la elaboración de los estados financieros, por lo que el impacto de estas simplificaciones se notará en la gran mayoría de las empresas europeas.

4.2 Casi 20 años después de la creación del mercado único, la Comisión manifiesta ahora su voluntad de simplificar los procedimientos que han estado gravando el quehacer de las empresas. La importancia de los esfuerzos de simplificación es inequívoca y cabe celebrar y respaldar los objetivos que subyacen en ellos. No obstante, hay que obrar con prudencia para que la simplificación no sea excesiva y se pueda garantizar la confianza y la información de las partes interesadas y de los usuarios de la información financiera, como parece ser el caso de la propuesta objeto de examen. La simplificación no puede dar lugar a una necesidad de reforzar la información contenida

en los estados financieros con otros elementos adicionales que sirvan de respuesta a los requisitos de información fiscal o a las exigencias de la banca. Si surgiera esta necesidad, estaríamos ante un efecto pernicioso y totalmente contrario al objetivo propuesto, que gravaría aún más los costes para las empresas ya que se verían obligadas a mantener tres tipos diferentes de información para diferentes propósitos: jurídico, fiscal y de financiación.

4.3 Como toda modificación, las que ahora se proponen exigirán adaptaciones que, si bien al principio podrán no ser consensuales o incluso tener un fuerte impacto económico, se traducirán necesariamente en una reducción de costes y en la homogeneización de los criterios y tipos de información solicitada en toda la UE. Al principio podría observarse incluso un impacto negativo en términos de costes dado que serán necesarias, en particular, actualizaciones de programas informáticos, formación y adaptaciones en la recopilación de datos fiscales y estadísticos. Los esfuerzos, por supuesto, se verán rápidamente compensados por las ventajas resultantes de los cambios. Por consiguiente, debe apoyarse el esfuerzo de simplificación y a ello puede contribuir en gran medida el acompañamiento de estas medidas con otras que promuevan la formación y la sensibilización de los empresarios, de los técnicos contables y de los usuarios de la información proporcionada por los estados financieros.

4.4 De particular relevancia en esta propuesta de modificación es la introducción de la exención de la auditoría legal de la contabilidad de las pequeñas empresas, sean o no sociedades anónimas. El CESE no es favorable a esta excepción para las empresas con más de 25 trabajadores, porque la certificación por un órgano independiente habilitado aporta a las pymes de este tamaño una valiosa ayuda y una garantía. La auditoría legal desempeña una función social consistente en establecer la veracidad de los estados financieros, lo que es imprescindible en una sociedad que depende, en gran medida, del rendimiento de las empresas en una economía de mercado. Esta medida tiene un impacto financiero real muy considerable en la vida de las pequeñas empresas que no cotizan en bolsa, obligadas a seguir este procedimiento sobre la base únicamente de su forma jurídica sin tener en cuenta su tamaño. No tiene sentido que a una pequeña empresa que no cotiza, y que por lo tanto no está sujeta a las correspondientes exigencias de divulgación y transparencia, y cuyo mantenimiento es esencial, se le imponga un procedimiento costoso sólo porque optó por constituirse con una personalidad jurídica cuya tipificación legal le obliga a ello. La certificación legal de la contabilidad debe servir para satisfacer las exigencias de los destinatarios de los estados financieros y no sólo para respetar ciegamente los procedimientos legales obligatorios relacionados con la forma jurídica de las empresas. Corresponde a los socios y accionistas, gerentes y administradores de las pequeñas empresas la decisión de proceder o no a la auditoría legal de las cuentas, debiendo los Estados miembros abstenerse de imponer este requisito aunque para ello sea necesario modificar la legislación nacional sobre el marco jurídico de los distintos tipos de empresas.

En las empresas con más de 25 trabajadores podrá exigirse la certificación legal de la contabilidad.

4.5 Como ya hizo en el dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Directiva 78/660/CEE relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad, en lo que respecta a las microentidades», el CESE acoge favorablemente la propuesta de simplificación como fuente de estímulo a la iniciativa empresarial y a la competitividad, que contribuye a la plena realización del mercado único. También acoge favorablemente el esfuerzo de homogeneización realizado al imponerse la simplificación en todos los Estados miembros, tal y como había defendido entonces.

4.6 Otra innovación que conviene destacar, y que sin duda tendrá una gran relevancia para la promoción del mercado único, es la definición de los criterios relativos al tamaño de las empresas y su aplicación en todos los Estados miembros. Solo de esta manera puede garantizarse la igualdad de trato en toda la UE para empresas de igual tamaño. Sin embargo, en las categorías mencionadas en el artículo 3 de la Directiva no están incluidas las microempresas, lo que constituye una contradicción respecto de las definiciones utilizadas en ciertos ámbitos como las ayudas estatales, la participación de los Fondos Estructurales y los programas comunitarios. Sobradamente reconocidas como una fuente de dinamismo empresarial y de creación de empleo, esta categoría de entidades está incluida en la Recomendación 2003/361/CE. Por lo tanto, debe procederse a la inclusión en esta directiva de la definición de la categoría de microempresas, para que de este modo un único documento contemple todas las categorías de empresas más corrientes en la UE.

4.7 Además, en relación con las microempresas, todavía está en curso de negociación la propuesta de Directiva de 2009 relativa a estas entidades. Esta división en dos documentos, que tratan de las mismas materias, no parece tener mucho sentido. La dispersión de la información genera costes y confusión entre los usuarios, por lo que debería evitarse, lo cual es posible en este caso. Es importante que las normas de clasificación de las microentidades sean compatibles con la actual propuesta de Directiva, e incluso se armonicen con ella, evitando la dispersión y la necesidad de que las empresas y los técnicos tengan que consultar distintos documentos.

4.8 En lo que se refiere a la publicación de la información sobre los pagos a las administraciones públicas, aunque puedan existir reticencias a la aplicación de esta medida a otros sectores de actividad de interés público o que impliquen concesiones públicas, aparte de las previstas para las industrias extractivas y forestales, el CESE defiende que debe aspirarse a satisfacer esta ambición, dándose a conocer las relaciones entre las sociedades y las administraciones públicas en las transacciones relacionadas con la red de transportes, agua, energía y comunicaciones, así como con el juego. La introducción de esta medida es innovadora pero podría –y ello es deseable– ser más ambiciosa.

4.9 Parecen existir disposiciones contrarias a lo establecido en las NIIF, en una fase en que la mayoría de los países de la UE ya ha adoptado las normas internacionales, aunque no exista obligatoriedad general en Europa de adoptar esta normativa en lo que se refiere a las PYMES. Las NIIF son ya obligatorias en la elaboración de los estados financieros de las empresas que cotizan en bolsa y hay una tendencia a estandarizar las prácticas

contables con estas normas, por lo que la directiva examinada debería también respetar esta tendencia. En este contexto, es importante señalar que existen contradicciones en dos materias: la inclusión en la rúbrica del balance correspondiente al capital social del capital suscrito y no desembolsado y la amortización del fondo de comercio (*goodwill*) en un período máximo de cinco años. Cuando se hayan sacado todas las lecciones de la aplicación a nivel internacional de las recientes normas NIIF relativas a las pymes y siempre y cuando la corrección de estas dos incongruencias no sea incompatible con la simplificación de los procedimientos, será importante alinear las normas aplicadas en la UE con las normas internacionalmente aceptadas.

Bruselas, 29 de marzo 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 el Programa de Consumidores 2014-2020»

[COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD)]

(2012/C 181/16)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

El 30 de noviembre, el Parlamento Europeo, y el 13 de diciembre de 2011, el Consejo, de conformidad con el artículo 169 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 el Programa de Consumidores 2014-2020*»

COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 109 votos a favor, 11 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Síntesis**

1.1 La Comisión Europea ha presentado su propuesta de Reglamento sobre el Programa de Consumidores 2014-2020, que se mantiene en la línea de la Comunicación de la Comisión Europea «Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador» y cuya meta consiste en que el mercado interior esté centrado en un consumidor «informado».

1.2 El CESE se congratula de que los Programas de Consumidores y de Salud sean objeto de dos propuestas distintas lo que permitirá tramitar adecuadamente cada una de ellas.

1.3 Constata la voluntad manifestada por la Comisión de que el consumo constituya el núcleo de las políticas de la UE, lo cual en el contexto actual es esencial. Señala también la escasez de los recursos asignados a esta meta y se plantea interrogantes acerca de la posibilidad de alcanzarla de manera efectiva.

1.4 El CESE toma nota del compromiso consistente en dotarse de instrumentos estadísticos para conocer la realidad del mercado y seguir su evolución en un contexto muy tenso tanto en materia económica como social y medioambiental.

1.5 El Comité toma nota de la voluntad de instaurar indicadores de seguimiento, especialmente indispensables habida cuenta de que el Programa abarca un largo periodo en una coyuntura como la actual.

1.6 El CESE insiste en la necesidad de reforzar las normas de seguridad sobre los productos y servicios comercializados en el territorio de la UE, lo cual requiere endurecer los controles y velar por la cooperación entre las autoridades competentes que han de disponer de medios de sanción eficaces.

1.7 El Comité respalda las medidas destinadas a mejorar los programas de información y educación de los consumidores y a valorizar las buenas prácticas con vistas a facilitar datos pertinentes a partir de fuentes independientes. Hace hincapié en la necesidad de disponer información comprobable, de calidad y accesible a todo tipo de destinatarios para permitir un consumo sostenible.

1.8 En este contexto, el papel de las organizaciones independientes de consumidores es primordial. El CESE recomienda aumentar los fondos de manera significativa, en particular para que puedan recabar los conocimientos especializados necesarios, habida cuenta de la gran amplitud de su ámbito de actividad. En efecto, para mantener los distintos equilibrios económicos es necesario que aquellas puedan desempeñar plenamente su función de contrapoder.

1.9 El CESE anima a los Estados miembros a reconocer, respaldar y financiar a las asociaciones nacionales de consumidores que participan plenamente en la consecución del mercado interior.

1.10 El CESE respalda las distintas iniciativas propuestas para completar los dispositivos de solución extrajudicial de litigios. Sin embargo, el Comité constata que no se hace referencia alguna a la acción colectiva, instrumento indispensable para lograr que se aplique la legislación, como puso de relieve en distintos dictámenes anteriores.

2. **Resumen de la Propuesta de Reglamento la Comisión**

2.1 La propuesta de la Comisión tiene por objeto establecer un Programa de Consumidores para el periodo 2014-2020 que suceda al Programa de acción comunitaria en el ámbito de la protección de los consumidores (2007-2013). Define un marco de financiación de las acciones de la Unión.

2.2 El Reglamento se mantiene en la línea de la Comunicación «*Europa 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*» en la que se exhorta a dotar a los ciudadanos de los medios necesarios para que puedan participar plenamente en el mercado único.

2.3 Dicho Reglamento fue elaborado a raíz del estudio de impacto realizado a medio plazo del Programa de acción comunitaria en el ámbito de la política de los consumidores (2007-2013) en relación con las distintas partes interesadas.

2.4 Dicha evaluación pone de relieve el valor añadido del Programa pese a la escasa financiación otorgada y la consideración incompleta de los nuevos retos sociales y medioambientales.

2.5 El Programa que abarca el período 2014-2020 tiene en cuenta las distintas observaciones formuladas. Para recabar financiación, las acciones propuestas deberán integrar los aspectos relativos al entorno económico, social y técnico, en particular las dificultades derivadas de la mundialización, la digitalización, la necesidad de evolucionar hacia modelos de consumo más sostenibles, el envejecimiento de la población, la exclusión social y los problemas que afrontan los consumidores vulnerables.

2.6 Mediante el nuevo Programa se pretende contribuir a lograr el objetivo general de la futura política de consumidores consistente en que el mercado interior esté centrado en un consumidor «informado».

2.7 Según la Comisión, dicho objetivo contribuirá a reforzar la protección de la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a facilitar el acceso a vías de reclamación eficaces.

2.8 Para alcanzar este objetivo general, la Comisión ha establecido cuatro objetivos específicos:

— consolidar y mejorar la seguridad de los productos a través de una vigilancia efectiva del mercado de toda la UE;

— mejorar la educación e información de los consumidores, de manera que sean más conscientes de sus derechos, desarrollar una base documental para la política de consumidores y apoyar a las asociaciones de consumidores;

— consolidar los derechos de los consumidores, en particular mediante la reglamentación y la mejora de las vías de reclamación;

— apoyar las medidas emprendidas para garantizar el respeto de los derechos de los consumidores potenciando la cooperación entre los organismos ejecutivos nacionales y desarrollando el asesoramiento a los consumidores.

3. **Valoración de la propuesta de la Comisión**

3.1 El CESE está de acuerdo con el objetivo que persigue el Programa consistente en situar al consumidor «informado» en el núcleo del mercado único. Como señala acertadamente la Comisión Europea, conviene otorgar un grado de prioridad elevado a la integración en todas las políticas de la Unión Europea de los intereses de los consumidores cuyos gastos representan el 56 % del PIB y son esenciales para relanzar el crecimiento.

3.2 Las instituciones de la UE y los gobiernos nacionales han de adoptar una Política de los Consumidores para el siglo XXI y reconocer que los consumidores son la fuerza motora y las partes interesadas esenciales que permiten el buen funcionamiento del mercado. En efecto, un mercado realmente competitivo requiere consumidores bien informados y seguros. El refuerzo de la posición o emancipación de los consumidores es un factor que contribuye a mejorar la calidad de los productos y servicios, lo que permite además un funcionamiento más eficaz de la economía de mercado.

3.3 Se debería ampliar el ámbito de la política de los consumidores y la UE debería aspirar a una mayor competitividad e innovación en beneficio de sus ciudadanos. La política de los consumidores debería figurar entre las prioridades de la agenda política e integrarse en todas las políticas y programas de trabajo pertinentes.

3.4 A este respecto, lamenta que el importe de la partida presupuestaria otorgada a la Estrategia Europa 2020 esté claramente desfasado respecto de la meta establecida. En relación con los 500 millones de consumidores que cuenta la Unión Europea en sus 27 Estados miembros, la cantidad prevista por año y consumidor asciende a 5 céntimos de euro, un importe inferior incluso al previsto por el Programa 2007-2013, que el Comité evaluó en 7 céntimos ([1]).

3.5 El CESE acoge favorablemente las grandes orientaciones del Programa articuladas en torno a cuatro objetivos específicos. Este Programa se mantiene en línea con el anterior y no introduce novedades, aun cuando las innovaciones tecnológicas influyen en las condiciones del mercado. A este respecto, considera necesario precisar y completar los instrumentos desarrollados par alcanzar los objetivos establecidos.

3.6 El CESE anima a la Comisión Europea a establecer una relación exhaustiva de todos los programas de la Unión que se refieren o contribuyen al fomento y a la protección de los derechos de los consumidores, con vistas a integrar la política de los consumidores en todos los programas europeos.

3.7 No obstante, el CESE considera necesario añadir un quinto objetivo relativo a la representación y participación de los consumidores en la propuesta de la Comisión. Naturalmente, el CESE acoge con satisfacción que la Comisión haya integrado en el Programa el refuerzo de las capacidades de representación así como el reconocimiento del respaldo a las organizaciones de representación de los consumidores y de sus conocimientos especializados. En efecto, favorecer una mejor representación de los consumidores y reforzar sus capacidades debería ser un objetivo por si mismo. Para que la Comisión pueda cumplir su compromiso de centrar las decisiones de la UE en los consumidores, debería modificarse el Programa para incluir un quinto objetivo.

([1]) DO C 88, 11.4.2006, p. 1.

3.8 El Programa de Consumidores debería dedicar una parte de su presupuesto (gastos de transporte, labor de preparación y participación de los grupos de expertos) a facilitar una mejor representación de los consumidores mediante organizaciones independientes de consumidores en los distintos grupos de expertos, cuando se requiera la contribución de los consumidores. De igual modo, otros programas de la UE deberían dedicar, siempre que sea necesario, una partida específica a fomentar la contribución de las organizaciones de representación de los consumidores.

3.9 El CESE recuerda a la Comisión la necesidad de presentar una «Agenda Europea de los Consumidores» ambiciosa (anunciada en el programa de trabajo de la Comisión 2012 para el segundo trimestre de 2012) y de basarse en el principio de reforzar la posición de los consumidores («capacitación») ateniéndose a los principios que encarna la economía social de mercado, al hilo de los informes aprobados por el Parlamento Europeo.

3.10 La propuesta de «Agenda Europea de los Consumidores» deberá tender realmente a reforzar la posición de los consumidores basándose en la seguridad, la información pertinente y la educación, los derechos, las vías de reclamación y el acceso a la justicia así como las medidas de ejecución.

3.11 No obstante, la responsabilización de los consumidores europeos no puede plasmarse en una transferencia de la responsabilidad hacia los consumidores. Ante todo, el Programa de Consumidores debe crear las condiciones de un mercado justo y equitativo en el que los consumidores puedan sentirse seguros y consumir libremente allí dónde se encuentren. Esta confianza requiere recabar suficiente información y consejos imparciales sobre sus derechos para tomar decisiones sobre consumo de manera informada.

3.12 El CESE insiste en la necesidad de velar por la conexión de los calendarios de la «Agenda Europea de los Consumidores» y de la propuesta de Reglamento sobre el Programa de Consumidores para garantizar la coherencia y la calidad del Programa y de los objetivos estratégicos.

3.13 El Comité intenta hacer así hincapié, respecto a la elaboración por la Comisión Europea de iniciativas legislativas y reglamentarias, en la necesidad de garantizar un nivel elevado de protección de los consumidores (artículo 169 del Tratado). Recuerda, a tal efecto, que el nivel de armonización que se escoja ha de ser adecuado y, en ningún caso, puede traer consigo o permitir la restricción de los derechos de los consumidores europeos, cualquiera que sea su país de origen. En este sentido, el CESE se opone a aquellas eventuales iniciativas, como el régimen optativo, que podrían poner en tela de juicio la protección existente en favor de los consumidores que son la parte débil en el contrato y que no siempre disponen de medios para dotarse de asistencia.

3.14 Por otra parte, el CESE considera conveniente dar garantías de que se consultará al consumidor y a sus representantes durante el proceso de elaboración de los textos o acciones que les conciernen así como reforzar los medios de que disponen.

3.15 El CESE presta especial atención a las medidas encaminadas a reforzar la seguridad de los productos en el conjunto del mercado. Apoya el lanzamiento de iniciativas específicas de cooperación con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 2001/95/CE ([2]) y los estudios emprendidos con vistas a imponer nuevas normas o criterios de seguridad. Dada la problemática que debe tratarse, tiene dudas sobre el alcance de los medios de que dispondrán los distintos organismos de control. El Comité considera necesario organizar campañas informativas nacionales coordinadas por la Comisión.

3.16 El CESE aprueba las medidas propuestas para informar y educar a los consumidores. La mejora de estas dos facetas relativas a la protección de los consumidores contribuirá a reforzar el conocimiento de los consumidores respecto de sus derechos así como reestablecer su confianza. En tal contexto, el CESE insiste en que los textos legislativos de la Unión han de ser más transparentes y comprensibles para los ciudadanos.

3.17 El Comité respalda la creación de bases de datos mediante la elaboración de estudios, análisis y estadísticas que permitan conocer mejor el mercado con vistas a diseñar políticas en los ámbitos que conciernen a los consumidores.

3.18 En cuanto al proyecto DOLCETA, enmarcado en el Programa de Consumidores en curso, cuya modalidad y magnitud actual no está previsto mantener, el CESE anima a la Comisión a buscar una solución para conservar los datos y conocimientos adquiridos a raíz de dicho proyecto y evitar así que se pierda el resultado de tan significativa inversión.

3.19 Considera que todas las iniciativas que permiten fomentar la transparencia de los mercados son prioritarias cualquiera que sea el ámbito que abarquen, por ejemplo, los productos financieros, la protección de datos personales, la energía, las tecnologías digitales y de telecomunicación o los transportes.

3.20 Desde el punto de vista de la política de los consumidores, aunque su formación es esencial para que lleguen a ser conscientes de su papel, sus derechos y sus obligaciones en el mercado interior y en la sociedad con vistas a adaptar sus comportamientos a todo ello, nótese que en ocasiones algunos políticos y empresas malintencionadas aprovechan la falta de formación de los consumidores para desentenderse de sus responsabilidades y limitar sus esfuerzos encaminados a la creación de un entorno favorable para los consumidores.

3.21 El Comité considera necesario concentrarse prioritariamente en la aplicación y el refuerzo de los derechos de los consumidores.

Por otra parte, respalda a la Comisión cuando insiste en la importancia de alcanzar el objetivo de dispensar educación e información adaptada a todos los consumidores.

([2]) DO L 11 de 15.1.2002, p. 4.

3.22 En cualquier caso, los objetivos de mejora de la educación e información no pueden alcanzarse sin la participación de los distintos agentes sociales y económicos. Respalda la postura de basarse en lo ya existente para poder recabar, mejorar en su caso y aprovechar las buenas prácticas de manera que las acciones y los instrumentos disponibles incidan realmente en los consumidores, lo que se requiere dedicarles recursos suficientes.

3.23 Deberíamos concentrarnos, asimismo, en la formación de las empresas que desafortunadamente carecen de información suficiente sobre los derechos de los consumidores. Otros programas de la UE deberían prever cursos de formación sobre el Derecho de defensa de los consumidores destinados a las empresas.

3.24 Las organizaciones de consumidores se dedican a identificar las dificultades por las que atraviesan los consumidores y responder de manera coherente, así como a representar sus intereses. Mediante sus acciones en aras de la aplicación del Derecho de los consumidores, contribuyen a la evolución de las normas jurídicas.

3.25 Habida cuenta del papel esencial encomendado a las organizaciones de consumidores regionales, nacionales y europeas que atesoran conocimientos cada vez más amplios, el CESE considera conveniente reforzar sus capacidades de manera significativa mediante el aumento de los recursos que se les asigna. Otorga gran importancia a las ayudas concedidas a las asociaciones en las distintas esferas mencionadas y, en particular, en los países en los cuales el movimiento de defensa de los consumidores no se ha desarrollado lo suficiente.

3.26 El CESE toma nota de que un cuarta parte del presupuesto del Programa se dedicará a los Centros Europeos del Consumidor (CEC). Esta inversión es especialmente necesaria y cuenta con el decidido apoyo del CESE que solicita a la Comisión que siga presentando informes anuales, más detallados incluso, sobre el funcionamiento de los CEC. El CESE insiste en la importancia de basar dichos informes en criterios precisos y pertinentes para poner de relieve que la referida red arroja resultados concretos para los consumidores europeos aunque no haya alcanzado aún su grado de notoriedad ideal.

3.27 Considera esencial la introducción en el nuevo programa de política de los consumidores de un mecanismo de financiación proactivo y prominente a favor de la consecución del desarrollo del movimiento de los consumidores.

3.28 En cuanto a las vías de reclamación, el CESE constata que la Comisión está decidida a privilegiar soluciones basadas en la corregulación y la autorregulación. Acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas por los profesionales para mejorar las prácticas. No obstante, insiste en que las prácticas no vinculantes no pueden reemplazar un marco legislativo o reglamentario.

3.29 El CESE respalda las gestiones realizadas por la Comisión para facilitar a los consumidores el acceso a los dispositivos de solución extrajudicial de litigios y hace suya la propuesta de vigilar su funcionamiento y eficacia. Considera que la eficacia de estos dispositivos solo puede lograrse si se garantiza la independencia de los sistemas propuestos a los consumidores.

3.30 No obstante, el Comité considera necesario completar la propuesta, ya que consolidar los derechos de los consumidores supone, asimismo, que dispongan de los medios jurídicos adecuados para hacerlos valer. Como mencionó en sus Dictámenes sobre el Programa 2007-2013 así como sobre las acciones colectivas en el ámbito del Derecho comunitario del consumo ([3]) y el Libro Blanco dedicado a las acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia ([4]), el Comité propone evocar la necesidad de reforzar el acceso a la justicia, en particular, a las acciones colectivas.

3.31 Respalda las medidas propuestas para velar por el respeto de la normativa, especialmente en materia de cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación en materia de protección de los consumidores y de coordinación de la vigilancia que potencia la eficacia de las acciones.

3.32 El CESE considera que se ha de prestar mayor atención a la resolución de los litigios, incluso en línea. Toma nota de los nuevos objetivos establecidos, en particular, a efectos de los CEC consistentes en ayudar a informar a los consumidores y a resolver los litigios transfronterizos. Presta particular atención a una evaluación intermedia del Programa para ajustar los recursos financieros que se prevé asignar.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([3]) DO C 162, 25.6.2008, p. 1.
([4]) DO C 228, 22.9.2009, p. 40.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre RAL en materia de consumo)»

[COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)]

(2012/C 181/17)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El Parlamento Europeo y el Consejo decidieron respectivamente los días 13 y 14 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre RAL en materia de consumo)*»

COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de marzo de 2012.

En su 479° Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 121 votos a favor, 11 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen:

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE se congratula de que, tras innumerables llamamientos de las organizaciones de consumidores europeas y del propio CESE en varios de sus dictámenes, la Comisión haya finalmente transformado sus recomendaciones 98/257 y 2001/310 en un instrumento de derecho vinculante.

1.2 El CESE entiende, sin embargo, que como fundamento jurídico serían más adecuados los artículos 169, 2, b) y 4 del Tratado, y no solo el artículo 114, además de los artículos 38 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

1.3 El CESE recomienda que se cree una «marca europea de conformidad» que, basada en principios estructurales comunes, no solo califique a los mecanismos de RAL (resolución alternativa de recursos) que obedecen a las características exigidas en la propuesta, sino que también identifique, de forma armonizada y sin costes para los comerciantes, a quienes se adhieren a estos mecanismos.

1.4 El CESE señala que se reconcede facultad a los sistemas de RAL para aplicarse a conflictos colectivos, como un paso preliminar hacia la concreción de un mecanismo judicial de procedimientos colectivos en la UE, pero recomienda que se señale de manera explícita esa posibilidad en el articulado y se defina debidamente su régimen.

1.5 A este respecto, el CESE reafirma que ello no dispensa de la necesidad ni de la urgencia de que la UE se dote de un instrumento judicial armonizado de acción colectiva a nivel de la UE al que no sustituiría la eventual ampliación de estos sistemas de RAL a litigios colectivos.

1.6 El CESE está de acuerdo con los principios establecidos en los artículos 7, 8 y 9 de la propuesta, pero recomienda que, por razones de certidumbre y claridad, se mantengan las definiciones de los principios de contradicción y de representación, tal como constan en las recomendaciones, garantizando de modo explícito la posibilidad de que las partes se hagan representar por abogados o por terceros y, en particular, por asociaciones representativas de los intereses de los consumidores.

1.7 El CESE recomienda igualmente que el principio de independencia no sea sustituido por un vago «principio de la imparcialidad», menos preciso, de contenido distinto y de diferente naturaleza.

1.8 El CESE se muestra reticente a que estos mecanismos puedan incluir las quejas de comerciantes contra consumidores. No obstante, tomando en consideración las disposiciones de la «Small Business Act» para Europa, las microempresas y las pequeñas empresas deberían tener la posibilidad de resolver litigios con los consumidores acogiéndose a los regímenes de RAL en casos muy concretos y de acuerdo con las condiciones que se estipulen.

1.9 El CESE subraya que esta propuesta no deberá poner nunca en entredicho los sistemas que los Estados miembros posean o creen con carácter obligatorio, de acuerdo con sus tradiciones jurídicas propias.

El CESE solo podrá aceptar que las decisiones de las RAL puedan no ser vinculantes para las partes si se garantiza expresamente que las partes puedan recurrir esas decisiones, cuando les sean desfavorables, en los tribunales ordinarios competentes.

1.10 El CESE recomienda que en la propuesta objeto de examen se incluya un texto idéntico al que figura en la propuesta de reglamento RLL sobre la clara prevalencia del derecho de acceso a la justicia, ya que los RAL no pueden ser ni sustituto ni verdadera «alternativa» a la función de los tribunales de justicia, sino un medio valioso, pero complementario, para la resolución de litigios.

1.11 El CESE recomienda que la cuestión de la financiación de estos sistemas se aborde de modo explícito y valiente, dado que las organizaciones representativas de los consumidores y algunos Estados miembros tienen problemas para hacer frente al incremento de gastos derivado de su aplicación, y que esta cuestión es decisiva para la garantía de la imparcialidad e independencia de los sistemas.

1.12 El CESE entiende que debe revisarse y mejorar el contenido de diversos requisitos haciéndolos más claros, menos ambiguos y más eficaces en sus disposiciones, y recomienda que la Comisión tome en consideración sus observaciones particulares

2. **Resumen de la propuesta**

2.1 Considerando que una parte sustancial de los consumidores europeos encuentra problemas a la hora de adquirir bienes y servicios en el mercado interior y que estos problemas muchas veces quedan sin resolver;

Considerando que las Recomendaciones 98/257/CE [1] y 2001/310/CE [2] no fueron eficaces en su aplicación y que continúan existiendo lagunas, falta de sensibilización de los interesados y calidad desigual de procedimientos en los Estados miembros;

Considerando el contenido y las conclusiones de numerosos estudios en la materia encomendados a lo largo de los años;

Considerando los resultados de la última consulta pública, lanzada en enero de 2011, así como la evaluación de impacto SEC(2011) 1408 final, de 29 de noviembre de 2011;

La Comisión, con la propuesta de directiva objeto de examen, se propone:

a) garantizar que todos los litigios entre un consumidor y un comerciante derivados de la venta de bienes o de la prestación de servicios en cualquier sector económico, puedan ser presentados ante entidades de Resolución Alternativa de Litigios (RAL), tanto si el reclamante es el consumidor como si es el comerciante;

b) asegurar que los consumidores puedan obtener asistencia siempre que estén implicados en un litigio transfronterizo de consumo;

c) garantizar que las entidades de RAL respeten «principios de calidad específicos», como son los de imparcialidad, transparencia, efectividad y equidad, además de la posibilidad de una «gratuidad»;

d) encargar a una única autoridad competente en cada Estado miembro la tarea de seguir el funcionamiento de todas las entidades de RAL;

e) determinar que los Estados miembros establezcan sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias aplicables en caso de incumplimiento de las obligaciones de información a los consumidores y de información a las autoridades competentes;

f) no impedir que los Estados miembros mantengan o aprueben procedimientos de RAL a los litigios entre profesionales;

g) no impedir que los Estados miembros mantengan o introduzcan procedimientos de RAL que aborden conjuntamente litigios idénticos o similares entre un comerciante y varios consumidores (intereses colectivos);

h) animar a los Estados miembros a que desarrollen entidades de RAL que incluyan a comerciantes de otros Estados miembros.

2.2 A tal efecto la Comisión se propone transformar las citadas recomendaciones en una directiva, dando así carácter vinculante a sus disposiciones y utilizando a tal fin como fundamento jurídico exclusivamente el artículo 114 del TFUE (realización de mercado interior).

2.3 Sin embargo, la directiva no impone a los comerciantes la obligación de que se sometan a procedimientos de RAL ni de que sus resultados sean vinculantes para ellos.

2.4 La directiva propuesta prevalecerá sobre cualquier legislación de la Unión que contenga disposiciones destinadas a incentivar la creación de entidades de RAL, a no ser que dicha legislación garantice al menos un nivel equivalente de protección del consumidor.

2.5 La directiva propuesta deberá abarcar a cualquier entidad establecida de manera duradera que ofrezca la resolución de litigios mediante un procedimiento de RAL, lo que incluye los procedimientos de arbitraje institucionalizado que no sean creados sobre una base *ad hoc*.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE, que en una serie de dictámenes viene solicitando insistentemente desde hace varios años la transformación de las Recomendaciones 98/257/CE y 2001/310/CE en derecho vinculante, no puede sino congratularse de esta iniciativa de la Comisión; sin embargo, al margen de los comentarios que siguen, consideramos que llega con retraso. Igualmente, cabe preguntarse si, a fin de garantizar una mayor certidumbre y seguridad, el instrumento podría –o debería– haber sido un reglamento, en lugar de una directiva.

3.2 En cuanto al fundamento jurídico, el CESE entiende que, más allá de la mera realización del mercado interior, lo que está aquí también en juego es un instrumento para proteger a los consumidores, por lo que el fundamento jurídico más adecuado, si no se adopta el artículo 81, debería ser el artículo 169, apartados 2 b) y 4, del Tratado (y no solo el artículo 114), así como los artículos 38 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

3.3 El CESE aplaude que se hayan excluido de su ámbito de aplicación procedimientos que se presentan engañosamente como una resolución amigable de litigios de consumo, cuando solo son una maniobra de marketing, dado que las entidades responsables están empleadas y a sueldo del comerciante y carecen, pues, de garantías de imparcialidad y de independencia. El CESE propone, para que no existan dudas, la creación de una «marca europea de conformidad» que no solo se otorgue a los mecanismos de RAL que cumplen los requisitos exigidos en la propuesta (a semejanza de la «marca de confianza» existente en España), sino que identifique, de forma armonizada y sin costes para los comerciantes, a aquellos que se adhieren a estos mecanismos, garantizando así que los consumidores confíen en ellos.

[1] DO L 115 de 17.4.1998, p. 31.
[2] DO L 109 de 19.4.2001, p. 56.

3.4 Se felicita de que, en línea con la nueva Directiva relativa a los derechos de los consumidores ([3]), el concepto de consumidor se amplíe a los contratos de doble finalidad en los que la actividad comercial de la persona no predomina en el contexto global del contrato, pero le gustaría que esta idea apareciese de forma explícita en el articulado.

3.5 Se congratula de la preocupación por extender el funcionamiento del sistema a los litigios transfronterizos y espera que la Comisión no ceje en el empeño de garantizar las condiciones necesarias para que las RAL puedan abordar eficazmente estos casos, en particular, mediante la resolución de litigios en línea (RLL) y reforzando la cooperación administrativa entre los Estados miembros ([4]). Aconseja asimismo a la Comisión que, a semejanza de lo dispuesto en el número 4 del artículo 6 de la propuesta de Reglamento RLL, convoque, al menos una vez al año, una reunión de las autoridades nacionales competentes previstas en el artículo 15 de la propuesta de directiva, que permita un intercambio de mejores prácticas y el debate de eventuales problemas derivados del funcionamiento de los sistemas RAL.

3.6 Apoya que se reconozca a los sistemas de RAL la posibilidad de aplicarse a conflictos colectivos como un paso preliminar hacia la concreción de un mecanismo judicial de procedimientos colectivos en la UE, pero preferiría que esta posibilidad se señalase de manera explícita en el articulado y que se definiera debidamente su régimen en lugar de dejarla a la discreción de los Estados miembros. A este respecto, el CESE reafirma lo que viene diciendo desde hace años en diversos dictámenes sobre la necesidad y la urgencia de que la UE se dote de un instrumento judicial armonizado de acción colectiva a nivel de la UE que de ningún modo podría verse sustituido por la eventual ampliación de estos sistemas de RAL a litigios colectivos.

3.7 El CESE reconoce la necesidad de garantizar que quienes se ocupen de la gestión y el funcionamiento de la RAL, desde funcionarios a mediadores o árbitros, posean los conocimientos, capacidades, experiencia y competencia personal y profesional necesarios para desempeñar de forma idónea e imparcial sus funciones, y que se les garanticen las condiciones para trabajar con imparcialidad e independencia. En este sentido, el CESE preferiría que tales condiciones se especificaran de manera detallada en el texto de la propuesta, a fin de garantizar homogeneidad de criterios en toda la UE.

3.8 Está de acuerdo con los principios de funcionamiento de la RAL establecidos en los artículos 7, 8 y 9 de la propuesta, que se hacen eco de algunos de los principios ya recogidos en las citadas recomendaciones. Se pregunta, sin embargo, por qué se han omitido principios fundamentales que figuraban en esas recomendaciones, tales como el principio de legalidad y el principio de libertad.

El CESE recomienda que, por razones de certidumbre y claridad, se mantenga la definición autónoma del principio de contradicción y del sistema de representación, señalando claramente la posibilidad de que las partes se hagan representar por abogados o por terceros y, en particular, por asociaciones de consumidores (en vez de mencionarse subrepticiamente en los artículos 8 a) y 9, 1 a)).

Por último, el CESE no está de acuerdo en que el principio de independencia haya sido substituido por un vago «principio de la imparcialidad», de contenido distinto, más impreciso y de diferente naturaleza.

3.9 El CESE se muestra reticente en cuanto a que estos mecanismos puedan incluir reclamaciones de comerciantes contra consumidores porque va en contra de la tradición de los sistemas existentes en la mayoría de los Estados miembros y del enfoque general de los diversos posicionamientos de la Comisión y del PE en la materia a lo largo de los años. Además, y sobre todo, el CESE no está de acuerdo porque convertiría a los mecanismos de RAL en entes para resolver litigios relacionados con impagos, eludiendo el sistema instituido por la UE para las *small claims* y sepultando los sistemas de RAL bajo una avalancha de casos que paralizaría los sistemas, ya que carecerían de la adecuada capacidad de respuesta.

No obstante, teniendo en cuenta las disposiciones de la «Small Business Act» para Europa, las microempresas y las pequeñas empresas, de acuerdo con las condiciones que se definan y concreten, deberían tener la posibilidad de acogerse a los regímenes de RAL en relación con sus litigios con consumidores en el caso de que estos no recojan un encargo efectuado, no recojan una mercancía que dejaron para reparar o no se presenten tras haber realizado una reserva.

3.10 El CESE considera que esta propuesta no deberá poner nunca en entredicho los sistemas que los Estados miembros posean o creen con carácter obligatorio, de acuerdo con sus propias tradiciones jurídicas.

3.11 El CESE solo podrá aceptar que las decisiones de las RAL puedan no ser vinculantes para las partes si se garantiza expresamente el principio fundamental de que los consumidores o los comerciantes pueden interponer recursos ante la jurisdicción de los tribunales ordinarios competentes. De no ser así, además de privar de todo valor añadido en materia de credibilidad y de eficacia a las RAL, cuesta comprender que se pretenda que el ámbito de régimen instituido incluirá también las decisiones de los arbitrajes oficiales u otros mecanismos similares, que son de hecho verdaderas sentencias judiciales.

3.12 El CESE lamenta que en la propuesta objeto de examen la Comisión no haya adoptado una fórmula idéntica a la que se contempló en la propuesta del Reglamento RLL sobre la clara prevalencia del derecho de acceso al sistema judicial, según el

([3]) Directiva 2011/83/EU (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64); dictamen del CESE: DO C 317 de 23.12.2009, p. 54.

([4]) Concretamente en el ámbito del Reglamento (CE) nº 2006/2004 sobre cooperación entre las autoridades nacionales, véase el dictamen del CESE (DO C 218 de 23.7.2011, p. 69).

cual la RAL no es ni un sustituto ni verdadera «alternativa» a la función de los tribunales de justicia, sino un medio valioso, pero complementario, de resolución de litigios ([5]).

3.13 El CESE expresa su extrañeza ante el hecho de que la cuestión de la financiación de estos sistemas no se aborde de modo explícito y valiente en la exposición de motivos de la presente propuesta ni tampoco en el programa 2014-2020, dado que durante las consultas realizadas las organizaciones de consumidores la consideraron esencial. Algunos Estados miembros no pueden permitirse incurrir en los nuevos gastos que supone instituir nuevos organismos, formar mediadores y otros funcionarios de apoyo, proporcionar información y asistencia a los consumidores, realizar peritajes y otras funciones administrativas de nuevo cuño. Este tema fue considerado de manera general decisivo para garantizar la imparcialidad e independencia del sistema ([6]).

3.14 El CESE aconseja asimismo a la Comisión que – si no lo ha hecho aún – proceda a evaluar los principales enfoques regulatorios de los Estados miembros en relación con la aplicación de la Directiva 2008/52/CE ([7]) sobre mediación civil y comercial (artículo 12) conforme a lo sugerido por el Parlamento Europeo ([8]).

4. **Observaciones particulares**

4.1 *Artículo 2, apartado 2, letra a)*

La expresión «están empleadas exclusivamente por el comerciante» da pie a una interpretación dudosa y ambigua. Debería ser sustituida por «mantengan o hayan mantenido en los últimos tres años una relación profesional de dependencia económica, o de otro tipo, susceptible de afectar a su independencia».

4.2 *Artículo 4, letra e)*

La definición es demasiado vaga e indeterminada. Debería ir acompañada de una referencia clara al cumplimiento de los principios que deben presidir su funcionamiento y a su certificación como perteneciente a una red de entidades reconocidas.

4.3 *Artículo 5, apartado 3*

El CESE no alcanza a ver exactamente cuál pueda ser el alcance de esta norma, pero teme que no comporte la eficacia deseada; en lugar de promover la armonización que se pretende gracias a un funcionamiento integrado a nivel europeo y nacional de todos los mecanismos de RAL asumiendo el mismo enfoque de sistemas comunes e idénticos, contribuiría más bien a que los Estados miembros mantengan sus actuales estructuras y se limiten a instituir, desde un punto de vista meramente formal, un mecanismo supletorio que, en la práctica, no resolverá los problemas geográficos y sectoriales que actualmente se plantean.

4.4 *Artículo 6*

El CESE valoraría favorablemente que a la hora de determinar y comprobar que se cumplen los requisitos en materia de conocimientos especializados e imparcialidad, se garantizase una participación activa de las organizaciones representativas de profesionales y consumidores, concretamente en los procesos de selección y designación de las personas físicas a cargo de la resolución de litigios; esta tarea no se debería dejar en manos de burócratas y funcionarios de los organismos oficiales de los Estados miembros.

4.5 *Artículo 7*

La propuesta, además de imponer requisitos en materia de medios, debería imponer igualmente una «obligación de resultados»; es decir, debería permitir que se pueda verificar que la utilización de estos mecanismos produce resultados cuantificables en relación con los sectores donde más reclamaciones se producen y con la calidad de los servicios prestados por los profesionales, adoptando un planteamiento activo para promover la confianza en su utilización.

Por otro lado, es fundamental que los Estados miembros garanticen que las entidades de RAL divulguen informaciones sobre los servicios prestados (que incluyen concretamente información, mediación, conciliación y arbitraje), resultados financieros (garantizando así la necesaria transparencia de estos mecanismos e incrementando la confianza del consumidor) y el grado de satisfacción de los usuarios con estos organismos.

El CESE considera asimismo que en lo que respecta al apartado 2 de ese artículo, además de los respectivos informes anuales de actividad, las entidades deberán publicar también, mediante sus canales normales de comunicación, su presupuesto anual y una memoria de las decisiones arbitrales adoptadas. Esto no iría en detrimento de las normas relativas al tratamiento de datos personales establecidas en la legislación nacional que traspone la Directiva 95/46/CE.

4.6 *Artículo 9*

Aunque el CESE reconoce la pertinencia del principio de equidad, cuestiona que se omita el principio de legalidad, tal como se enuncia en la Recomendación de la Comisión de 30 de marzo de 1998 ([9]). La ausencia de esta disposición en el articulado de la directiva podría resultar perjudicial para los consumidores en las relaciones comerciales transfronterizas, especialmente cuando la legislación del domicilio del consumidor ofrezca una mayor protección que la legislación del Estado miembro en el que se encuentra constituido el mecanismo de RAL. El CESE reitera la necesidad de incluir el principio de legalidad en el ámbito de esta directiva, lo que garantizaría que las decisiones de las entidades de RAL no priven a los consumidores del nivel de protección que les garantiza la legislación vigente.

([5]) En la propuesta de reglamento RLL se afirma literalmente: «*El derecho a la tutela judicial efectiva y el derecho a un juez imparcial forman parte de los derechos fundamentales garantizados por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Los procedimientos de resolución de litigios en línea no pueden concebirse como un sustituto de los procedimientos judiciales y no deberían privar a consumidores o comerciantes de sus derechos a intentar conseguir reparación ante los tribunales. Por lo tanto, no debería haber nada en este Reglamento que impidiese a las partes ejercer su derecho de acceso al sistema judicial*».

([6]) Véase el dictamen del CESE INT/608 (en preparación).

([7]) DO L 136 de 24.5.2008, p. 3; dictamen del CESE: DO C 286 de 17.11.2005, p. 1.

([8]) Informe sobre la aplicación de la Directiva sobre la mediación en los Estados miembros, su impacto en la mediación y su aceptación por los Tribunales (A7-0275/2011); ponente: A. McCarthy.

([9]) La cual afirma expresamente en relación con los litigios transfronterizos: «*La decisión del órgano no podrá tener como resultado privar al consumidor de la protección que le garantizan las disposiciones imperativas de la ley del Estado […] miembro en el cual el consumidor tenga su residencia habitual, en los asuntos previstos en el artículo 5 del Convenio de Roma*».

4.7 *Artículo 10*

El CESE teme que la ambigüedad de este artículo pueda inducir a creer al consumidor que un litigio puede ser resuelto por medio de una entidad de RAL, cuando en realidad los comerciantes están únicamente obligados a informar de que esos mecanismos existen, pero puede incluso suceder que no se hayan adherido a ninguno.

El CESE insta por tanto a la Comisión a que haga lo necesario para que la propuesta garantice que los Estados miembros exigen a los comerciantes que faciliten esta información en el momento justo antes de celebrarse el contrato, permitiendo así al consumidor tomar una decisión consciente e informada, y sabiendo de antemano si el comerciante se ha adherido o no a entidades de RAL.

El CESE entiende asimismo que el cumplimento insuficiente o el incumplimiento de la obligación a la que se refiere el apartado 2 deberá considerarse una práctica comercial desleal e incluirse en la lista anexa a la Directiva 2005/29/CE, al margen de las sanciones que se prevén en el artículo 18 de la propuesta.

4.8 *Artículos 15 a 17*

El CESE teme que estas normas no sean suficientes para que las entidades de RAL cumplan totalmente los requisitos, dado que se basan siempre en criterios resultantes de una autoevaluación. Por ello, es esencial que la Comisión incentive la intervención directa de la sociedad civil en el seguimiento de estos mecanismos, a través de las respectivas organizaciones representativas de los sectores en cuestión ([10]).

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([10]) A semejanza de lo que sucede en el sector energético en Italia: aunque se trata de un mecanismo de RAL de carácter público, es gestionado por representantes de los consumidores y por las empresas de energía, participando los primeros activamente en la formación de los técnicos de este mecanismo.

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Los siguientes puntos del dictamen de la Sección se modificaron para reflejar las enmiendas aprobadas por la Asamblea aunque más de una cuarta parte de los votos emitidos fue a favor de su mantenimiento en la forma original (artículo 54.4 del Reglamento Interno):

a) Punto 1.8:

El CESE no está de acuerdo en que estos mecanismos puedan incluir las quejas de comerciantes contra consumidores.

b) Punto 3.9:

El CESE no está de acuerdo en que estos mecanismos puedan incluir reclamaciones de comerciantes contra consumidores porque va en contra de la tradición de los sistemas existentes en la mayoría de los Estados miembros y del enfoque general de los diversos posicionamientos de la Comisión y del PE en la materia a lo largo de los años. Además, y sobre todo, el CESE no está de acuerdo porque convertiría a los mecanismos de RAL en entes para resolver litigios relacionados con impagos, eludiendo el sistema instituido por la UE para las small claims y sepultando los sistemas de RAL bajo una avalancha de casos que paralizaría los sistemas, ya que carecerían de la adecuada capacidad de respuesta.

De conformidad con el artículo 51(4) del Reglamento Interno, las enmiendas se examinaron juntas.

Resultado de la votación de las enmiendas:

Votos a favor: 80
Votos en contra: 52
Abstenciones: 19

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (Reglamento sobre RLL en materia de consumo)»

[COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD)]

(2012/C 181/18)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

Los días 13 y 14 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (Reglamento sobre RLL en materia de consumo)*»

COM(2011) 794 final — 2011/0374 (CIOD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 117 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE, que viene solicitando desde hace tiempo una iniciativa de este cariz, acoge favorablemente la propuesta de la Comisión y da su visto bueno a la elección del Reglamento como instrumento jurídico.

1.2 Sin embargo, el CESE considera que la base jurídica más apropiada sería el artículo 169.2, b) y el artículo 4 del TFUE, y no solo el artículo 114, así como los artículos 38 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

1.3 El CESE acoge favorablemente la declaración de la Comisión en el sentido de que, con la creación de este sistema, no se pretende privar a las partes del derecho a recurrir ante los tribunales, si así lo desean, ni sustituir al normal funcionamiento de los procesos judiciales.

1.4 Sin embargo, considera que la propuesta es tímida e incluso engañosa en su título, y se sitúa muy por debajo de lo que cabría esperar y de lo que es deseable y posible, especialmente por lo que respecta a la utilización de toda una serie de medios tecnológicos y de sistemas de información electrónica ya existentes y utilizados con éxito, de la llamada segunda generación de RLL.

1.5 Por ello el CESE recomienda a la Comisión que considere esta propuesta como solo un primer paso hacia una efectiva resolución de litigios en línea y desarrolle a corto plazo las posibilidades del sistema para integrar toda la innovación tecnológica compatible con la certidumbre y seguridad jurídica, aun cuando tenga que crear «ex novo» un sistema específico y autónomo para la RLL de la UE para las transacciones transfronterizas.

1.6 El CESE considera que no se justifica que se excluyan del sistema los litigios que no sean transfronterizos o los que no resulten exclusivamente de transacciones concluidas a través de medios electrónicos (litigios *offline*).

1.7 El CESE no cree que estos mecanismos puedan incluir las reclamaciones de los comerciantes contra los consumidores.

1.8 El CESE recomienda que se formule explícitamente la posibilidad de que las partes puedan hacerse representar por abogados o por terceros, como asociaciones que representen los intereses de los consumidores en sus reclamaciones en línea.

1.9 El CESE insta a la Comisión a que precise más claramente de qué modo la plataforma RLL podrá resolver las cuestiones más complejas que puedan surgir en ciertos litigios en línea, como la discusión sobre las cláusulas contractuales abusivas o la ley aplicable a los contratos.

1.10 El CESE alberga serias dudas de que sean realistas los plazos impuestos y teme que hacerlos obligatorios, junto con la previsible imposibilidad práctica de su cumplimiento, contribuya al descrédito del sistema en el que uno de los principales objetivos es garantizar la rapidez y eficacia.

1.11 El CESE propone la interconexión de dicha plataforma en línea con un «libro de reclamaciones en línea», que los sitios web de los comerciantes en línea deberían facilitar.

1.12 El CESE recomienda que la Comisión adopte un sistema de garantía de calidad del sistema que se creará, propone la concesión de *trustmarks* (sellos o etiquetas de confianza) por entidades acreditadas y autorizadas a los agentes económicos que den a conocer (en sus sitios web) y promuevan la resolución de litigios a través de la plataforma, y aboga por que en los códigos de conducta se incluya una referencia a la resolución de litigios a través de dicha plataforma.

1.13 El CESE recomienda que la cuestión de la financiación de este sistema se aborde de modo explícito y valiente en caso de que las organizaciones representativas de los consumidores y algunos Estados miembros no tengan los medios para hacer frente a los mayores gastos que supone su aplicación, dado que esta cuestión es decisiva para garantizar la imparcialidad e independencia del sistema.

1.14 El CESE considera que demasiados aspectos esenciales del instrumento legislativo y del funcionamiento del sistema se dejan para futuros actos de ejecución o actos delegados, que van mucho más allá de los límites establecidos en el artículo 290 del Tratado, lo que tiene consecuencias para la seguridad y certidumbre jurídica del dispositivo.

1.15 El CESE considera necesario revisar y mejorar el contenido de diversas disposiciones para que resulten más claras, menos ambiguas y más eficaces, y recomienda a la Comisión que tenga en cuenta sus observaciones específicas.

2. **Síntesis de la propuesta**

2.1 Considerando que una parte sustancial de las entidades encargadas de la resolución extrajudicial de litigios de consumo (RAL) no brinda a los consumidores europeos la posibilidad de efectuar toda la tramitación de los procedimientos en línea;

Considerando que la falta de medios de reparación eficaces para las reclamaciones resultantes de transacciones transfronterizas de consumo en línea tiene consecuencias nefastas para los consumidores y las empresas;

Considerando que el tenor de las conclusiones de innumerables estudios encargados en la materia señalan que existe un apoyo generalizado al desarrollo de herramientas para la resolución de litigios de consumo en línea (RLL), a través de una acción a nivel de la UE;

Considerando que los resultados de la evaluación de impacto SEC(2011) 1408 final, de 29.11.2011, señalan que solo la combinación de los dos instrumentos, RAL y RLL, puede asegurar el acceso a medios extrajudiciales imparciales, transparentes y eficaces para la resolución de litigios de consumo ligados a transacciones transfronterizas de comercio electrónico;

La Comisión, con la propuesta de Reglamento, pretende establecer un sistema de RLL en toda la UE, para facilitar la resolución de litigios en línea en materia de consumo relacionados con la venta de bienes o la prestación de servicios transfronterizos por vía electrónica entre un comerciante y un consumidor.

2.2 Para ello, la Comisión utiliza exclusivamente como base jurídica el artículo 114 del TFUE que tiene como objetivo la realización del mercado interior en el sentido de:

a) Crear una «plataforma europea para la resolución de litigios en línea» (plataforma RLL), bajo la forma de un sitio web interactivo, gratuito y accesible en línea, en todas las lenguas oficiales de la UE. Dicha plataforma ofrecerá un único punto de entrada a los consumidores y a los comerciantes que quieran resolver extrajudicialmente un litigio derivado de una transacción transfronteriza de comercio electrónico, en el que todos sus elementos residan o estén establecidos en diferentes Estados miembros de la UE;

b) Constituir una «red de moderadores de RLL», que constará de un punto de contacto en cada Estado miembro, a saber, la autoridad competente designada en los términos de la Directiva RAL como responsable de la asistencia para la resolución de los litigios presentados a través de dicha plataforma.

2.3 El Reglamento propuesto solo se aplica a litigios entre comerciantes y consumidores que se produzcan por la venta de bienes o la prestación de servicios transfronterizos que se efectúen en línea.

2.4 El sistema que se instituirá deberá basarse en las entidades de RAL ya existentes y en el respeto de las tradiciones jurídicas de los Estados miembros en lo que se refiere a las respectivas normas nacionales de procedimiento, principalmente en materia de costes, sin perjuicio de un conjunto de normas de funcionamiento común, para garantizar su eficacia y rapidez. Este sistema no se opone al funcionamiento de cualquier entidad de RAL en línea ya existente en la UE ni impide que las entidades de RAL puedan dirimir los litigios transfronterizos que les sometan por otras vías distintas a la plataforma.

2.5 Los procedimientos de RLL no pretenden sustituir a los procesos judiciales ni privar a los consumidores o comerciantes de su derecho a obtener reparación a través de los tribunales. El Reglamento propuesto se aplicará a todas las entidades que ofrezcan, con carácter permanente, una resolución de litigios a través de un procedimiento de RAL, incluidos los procedimientos de arbitraje institucionalizado que no sean creados «*ad hoc*».

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE, en algunos de sus dictámenes más recientes y especialmente tras la adopción de la Agenda Digital [1], de las 50 medidas [2] y de las doce prioridades para estimular el mercado interior [3], ha solicitado la creación de un sistema de resolución de litigios en línea, por lo que no puede sino celebrar esta iniciativa de la Comisión, apoyando igualmente la elección del instrumento jurídico adoptado: el Reglamento.

[1] COM(2010) 245 final.
[2] COM(2010) 608 final.
[3] COM(2011) 206 final.

3.2 En cuanto a la base jurídica, el CESE entiende que, además de la mera realización del mercado interior, lo que está también en juego es un instrumento de protección de los consumidores, por lo que la base jurídica más adecuada, de no adoptarse el artículo 81 del TFUE, debería ser el artículo 169, apartado 2, letra b) y apartado 4, y no solo el artículo 114, así como los artículos 38 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

3.3 El Comité aplaude la expresa declaración de la Comisión, en el sentido de que, con la creación de este sistema no se pretende privar del derecho a recurrir a los tribunales, si las partes así lo desean, ni sustituir al normal funcionamiento de los procesos judiciales.

3.4 El Comité acoge favorablemente la ampliación de la noción de consumidor, en el mismo sentido que la propuesta de directiva de RAL y dando continuidad a la nueva directiva «*derechos de los consumidores*» ([4]), para hacer extensivo su campo de aplicación a los contratos de doble finalidad, en los que la actividad comercial de la persona ya no es predominante en el contexto global del contrato, pero le gustaría que esta noción apareciese de forma explícita en el articulado.

3.5 Asimismo, toma nota de la preocupación de la Comisión por respetar las tradiciones jurídicas de los Estados miembros y no pretender sustituir o disminuir el papel de las entidades de RAL existentes en el ámbito de este sistema, pero duda que de este modo se dé un paso significativo hacia la desmaterialización de los litigios para que se pudieran tratar en línea.

3.6 Reconoce que, en la práctica, la propuesta sometida a examen se limita a crear una especie de «sello de correo electrónico», o de un «buzón en línea» al que se dirigen las reclamaciones que, tras una selección meramente formal, se remiten a las diferentes entidades de RAL, configurándose de esta forma como un sistema de distribución burocrático, administrativo y pesado.

3.7 Considera que la propuesta es tímida y se sitúa muy por debajo de lo que cabría esperar y de lo que es deseable y posible, especialmente por lo que respecta a:

a) el Plan de Acción Plurianual 2009-2013 sobre Justicia Electrónica Europea ([5]);

b) el documento vanguardista de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Comercial Internacional ([6]) (UNCITRAL), A/CN.9/706, titulado «*Possible future work on online dispute resolution in cross-border electronic commerce transactions*»;

c) la exclusión de los litigios que no sean meramente transfronterizos, obligando a los Estados miembros que lo deseen a configurar sistemas puramente nacionales para los litigios internos, aunque las partes interesadas sean de diferente nacionalidad pero residan permanente o temporalmente en el mismo Estado miembro;

d) la exclusión de los litigios que no resulten exclusivamente de transacciones concluidas a través de medios electrónicos (u *offline*), al no haber adoptado la definición más amplia del comercio electrónico que figura en la Directiva 2000/31/CE, incluidos los litigios resultantes de las comunicaciones comerciales en línea que no se traducen en una transacción, o incluso la posibilidad, ya reconocida en la actualidad por algunos dispositivos de RAL, de tratar electrónicamente litigios resultantes de transacciones efectuadas a distancia por medios no electrónicos (venta por catálogo o a domicilio) e incluso transacciones presenciales efectuadas en viajes a otros Estados miembros, en los casos en que el litigio surja después de concluir la transacción comercial;

e) la no adopción de lo que hoy se conoce vulgarmente como un sistema de 2ª generación de RLL ([7]) (*Resolución de litigios en línea*), en el que la tecnología (inherente a esta plataforma) asume un papel activo y opera como una verdadera «*cuarta parte*» ([8]) (además de las dos partes y del mediador/árbitro) en el proceso de resolución de litigios en línea en materia de consumo; ello permitiría a las partes comunicarse a distancia, en tiempo real o con un desfase, por medio de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, en lugar de comunicarse en presencia una de otra;

f) la falta de cualquier referencia a un sistema de garantía de calidad del sistema instituido, como la norma ISO 10003 – «Directrices para la resolución de conflictos de forma externa a las organizaciones», que también podría servir para normalizar un folleto informativo sobre el funcionamiento del mecanismo, o a la existencia de una «watch list» (lista de control) en la que pudieran registrase las reclamaciones contra los profesionales.

3.8 A pesar de que el Reglamento atribuye a la plataforma RLL la posibilidad de «permitir a las partes y a la entidad de RAL llevar a cabo en línea el procedimiento de resolución del litigio» (artículo 5, apartado 3, letra d)), el CESE esperaba que se hubiesen sentado las bases de un sistema de RLL como elemento de legitimación de la justicia en línea, o justicia electrónica; esperaba que la estructura facilitada reutilizase y reprodujese las infraestructuras y recursos tecnológicos existentes, sincrónicos o asincrónicos, como, por ejemplo, los «chats», foros electrónicos, «mailing lists» (listas de correo), correo electrónico, teleconferencia, audio y vídeoconferencia y salas de mediación virtuales; también esperaba que mejorase las aplicaciones de la justicia y abogase por la utilización de útiles de primera y segunda generación de RLL en el proceso (negociación, mediación y arbitraje en línea), promoviendo la «mediación electrónica» entre las partes, el incremento del proceso productivo y el fomento de procedimientos más fácilmente observables y previsibles.

([4]) Directiva 2011/83/UE (DO L 304 de 22.11.2011, p. 64).
([5]) DO C 75 de 31.3.2009, p. 1.
([6]) Consúltese en http://www.uncitral.org/uncitral/publications/online_resources_ODR.html.
([7]) Véase G. Peruginelli y G. Chiti «*Artificial Intelligence Dispute Resolution*» in Proceedings of the Workshop on the Law of electronic agents – LEA 2002.
([8]) Véanse, entre otros, los procedimientos CYBERSETTLE (http://www.cybersettle.com) SMARTSETTLE (http://www.smartsettle.com) y SQUARETRADE (http://www.squaretrade.com). Este último ha permitido la resolución de más de 200 000 litigios en 120 países, desde 1999, ECODIR (disponible em http://www.ecodir.org/).

3.9 Aunque sin avanzar hacia los mencionados modelos de segunda generación –en los que el recurso a los útiles telemáticos y la ayuda de la inteligencia artificial, por medio de modelos matemáticos, permiten la resolución de los litigios mediante la evaluación sistemática de las propuestas de las partes, apoyadas a su vez por agentes informáticos dotados de igual capacidad («interfaces inteligentes») en un proceso interactivo basado en esquemas normalizados de negociación como la BATNA («*Best Alternative to a Negotiated Agreement*»: mejor alternativa a un acuerdo negociado) o la WATNA («*Worst Alternative to a Negotiated Agreement*»: peor alternativa a un acuerdo negociado) para llegar a la ZOPA («*Zone of Possible Agreement*»: zona de posible acuerdo)–, la Comisión, para estar a la altura de las expectativas y los anuncios de esta iniciativa, debería haber considerado, por lo menos, las posibilidades de incluir en las funciones de la plataforma para los participantes en un sistema de RLL las herramientas de ayuda para la toma de decisiones como, por ejemplo, los sistemas periciales, sistemas de información basada en casos anteriores, sistemas de acceso a bases de datos informáticos (razonamiento por analogía o «*case based reasoning*» (CBR) en la literatura internacional) y la resolución de litigios en línea que se base en los diferentes estilos de las partes para resolver los litigios.

3.10 El CESE también se pregunta cómo la Comisión ha previsto la resolución en línea de los casos que no solo tengan que ver con los desacuerdos comerciales clásicos del tipo «defecto», «mal funcionamiento» o «retrasos en la entrega o falta de entrega», sino más bien con el debate sobre las cláusulas contractuales abusivas o la legislación aplicable a los contratos.

3.11 El CESE apreciaría que se mencionase explícitamente la posibilidad de que las partes se hagan representar por abogados o por terceros, y especialmente por asociaciones que representen los intereses de los consumidores en sus reclamaciones en línea.

3.12 El CESE observa con extrañeza que la cuestión de la financiación para la aplicación de este nuevo instrumento no se haya abordado de modo explícito y valiente, cuando lo cierto es que las organizaciones que representan a los consumidores lo consideraron esencial en las consultas realizadas; algunos Estados miembros no están en condiciones de hacer frente al aumento de gastos que suponen las nuevas estructuras, formación de «moderadores» y otros funcionarios de apoyo, información y asistencia a los consumidores y nuevas funciones burocráticas, cuando este tema ha sido considerado por todos como decisivo para garantizar la imparcialidad e independencia del sistema.

4. **Observaciones específicas**

4.1 *Artículo 1: Objeto*

El objeto de este Reglamento debería comportar igualmente el principio del acceso al derecho y la justicia por las partes. Además de la resolución de litigios, la plataforma podría servir también para la prevención de litigios, permitiendo recabar información pertinente para resolver los conflictos.

4.2 *Artículo 2: Ámbito de aplicación*

El CESE apreciaría que, también desde el punto de vista de la racionalidad económica, el Reglamento pudiera aplicarse igualmente a los conflictos acaecidos en un entorno «*offline*», dado que, habida cuenta de la forma en que actúan diversos prestadores de RAL, ya es una práctica común utilizar tecnologías de la información en la mediación entre las partes.

En el plano formal, se sugiere que la materia de las exclusiones de aplicación debería constar en este artículo 2 y no en el artículo 4, que se atiene a las definiciones.

4.3 *Artículo 3: Relación con otros actos legislativos de la Unión*

El CESE sugiere la inclusión de las directivas sobre comercio electrónico, venta de bienes de consumo y contratos a distancia. ([9])

4.4 *Capítulo II – Plataforma europea de resolución de litigios en línea*

El CESE preferiría que, en aras de una mayor claridad, los elementos relativos a la concepción de la plataforma y al proceso de tramitación fuesen objeto de capítulos diferentes.

4.5 *Artículo 5, apartado 3, letra b)*

El CESE duda de que, en la práctica, las partes puedan elegir una entidad de RAL por falta de conocimientos y criterios para ello. Por otro lado, sería conveniente que las propias partes pudiesen por sí mismas proceder a la designación de una entidad con la que ya hayan trabajado anteriormente.

4.6 *Artículo 5, apartado 3, letra i)*

El CESE teme que estas informaciones sean insuficientes. Por ello propone que, además de las estadísticas sobre los resultados de los litigios, la plataforma indique cuáles son las metodologías de RAL más utilizadas y facilite datos estadísticos de los asuntos tratados. Por otra parte, la plataforma debe integrar un sistema de gestión de los procedimientos dotado de indicadores de gestión (incluidos los procedimientos abiertos, los cerrados y los pendientes, así como la duración y costes del procedimiento). Además, el CESE considera que la mera indicación o propuesta a las partes de una o más entidades de RAL no asegura que se consiga el objetivo perseguido: el acceso a la justicia por las partes. El CESE subraya que basta que una de las partes no esté de acuerdo con la entidad de RAL propuesta para que el proceso acabe por abandono (véanse artículo 7, apartado 3 y artículo 8, apartado 2, letra b), y apartado 4), lo que, de hecho, aboca al fracaso del sistema.

([9]) Directiva n.º 2000/31/CE (DO L 178 de 17.7.2000, p. 1), Directiva n.º 1999/44/CE (DO L 171 de 7.7.1999, p. 12) y Directiva n.º 97/7/CE (DO L 144 de 4.6.1997, p. 19).

4.7 *Artículo 6: Red de moderadores de resolución de litigios en línea*

El CESE considera que la expresión «*resolución de litigios en línea*» es engañosa y debería evitarse, ya que, a decir verdad, la resolución de litigios no se promueve en línea, sino por los métodos clásicos de RAL. Tan solo se acepta electrónicamente la reclamación.

El CESE teme seriamente que este sistema condicione o menoscabe la rapidez y eficacia postulada en el objeto de la propuesta de Reglamento, ya que podría dar lugar a una tramitación burocratizada del procedimiento, dado el sistema de redirección en tres fases preconizado, y emite serias dudas sobre la posibilidad de respetar efectivamente el plazo de treinta días establecido en el artículo 9, letra b). Conviene señalar que, hasta que las partes procedan a la efectiva resolución del litigio por el prestador de RAL, la reclamación tiene que presentarse por vía electrónica a la plataforma, para luego ser examinada y propuesta a las entidades de RAL competentes, y a continuación redirigida por los moderadores de RLL hacia la entidad de RAL elegida, lo que supone inevitablemente la dilación del procedimiento con los consiguientes costes de retrasos y de oportunidad para las partes.

4.8 *Artículo 7: Presentación de reclamaciones*

El CESE aconseja que se preste la debida atención a la necesidad de brindar a las partes la posibilidad de hacer traducir de manera fiable y a un coste razonable la reclamación y los documentos anexos. Esta cuestión reviste una importancia crucial para el funcionamiento del sistema, pero la propuesta la ignora, pues ni siquiera hace referencia a los sistemas de traducción automática ya existentes y que deberían integrarse en el sistema.

4.9 *Artículo 7, apartados 2 y 6*

El CESE subraya que el documento anexo, «Información que se debe proporcionar al rellenar el impreso electrónico de reclamación» es tan totalmente insuficiente en cuanto a su contenido y la forma en que debe rellenarse que ni siquiera merece un comentario.

El CESE considera que este sitio web, además de facilitar un impreso, debería disponer de un manual de instrucciones en línea sobre el *modus operandi* para rellenarlo; debería incluir instrucciones específicas en este sentido (instrucciones previas para la adaptación a este *software* o, adicionalmente, facilitar un sitio web de apoyo con instrucciones, ayudas y respuestas a las preguntas más frecuentes); debería prever un espacio interactivo para que las partes expliquen sus problemas y reciban respuestas inmediatas en línea; debería facilitar la exposición oral de los hechos en diferentes lenguas y con traducción inmediata, a través de las nuevas tecnologías de la comunicación existentes; y además, debería prever un sistema para detectar automáticamente los formularios incorrecta o incompletamente cumplimentados, facilitando la información necesaria para su corrección y evitando así la necesidad de presentar una nueva reclamación.

El CESE considera que algunos conceptos jurídicos indeterminados como, por ejemplo, i) «suficiente» (apartado 2) o ii) «datos que sean exactos, pertinentes y no excesivos con relación a los fines para los que se recaben» (apartado 6) deben ser objeto de precisiones para garantizar una información concreta.

El CESE propone que se tenga en cuenta no solo una obligación con respecto a los medios (facilitar un impreso en línea), sino que sea posible cumplimentarlo de forma intuitiva, *consumer friendly*, fácil y cómoda. ([10])

Por otra parte, el CESE propone la interconexión de esta plataforma en línea con un «libro de reclamaciones en línea», cuya existencia debería figurar en los sitios web de los comerciantes en línea. Su cumplimentación podría brindar la posibilidad de remitirlo directa, automáticamente y de forma electrónica por interfaz a la plataforma RLL central, para que tenga lugar la resolución del litigio.

4.10 *Artículo 8, apartado 1*

El CESE recuerda que entre los consumidores hay un cierto grado de analfabetismo (por no hablar de la exclusión digital) y teme que la sanción prevista en el apartado 1 tenga un efecto totalmente contrario a los objetivos de la iniciativa, traduciéndose en una práctica formal de no resolver los litigios.

4.11 *Artículo 12: Confidencialidad y seguridad de los datos*

El CESE advierte que las normas sobre el secreto profesional y la confidencialidad están sujetas a la legislación nacional y que no se exige ninguna disposición para la carga de la prueba y las soluciones en los casos en que no se cumplan dichas obligaciones.

4.12 *Artículo 13: Información de los consumidores*

El CESE propone la concesión de *trustmarks* (sellos o marcas de confianza) por entidades acreditadas y autorizadas a los agentes económicos que den a conocer (en sus sitios web) y promuevan la resolución de litigios a través de esta plataforma como, por ejemplo, «TRUSTe», Euro-Label o Global Trustmark Alliance.

El CESE aboga por que en los códigos de conducta (elaborados por agentes económicos, asociaciones de consumidores o proveedores, así como por entidades gubernamentales) se incluya una referencia a la resolución de litigios a través de esta plataforma en línea.

([10]) Efectivamente, algunas comunicaciones importantes pueden menoscabarse por una mala ortografía, errores gramaticales o tipográficos. Los errores ortográficos pueden inducir a conclusiones precipitadas sobre la otra parte o generar dudas en cuanto a la calidad del propio proceso de resolución de litigios. En este sentido, las herramientas para la verificación ortográfica resultan muy útiles como puede verse en http://www.juripax.com/.

4.13 *Artículos 15 y 16: Actos de ejecución y Ejercicio de la delegación*

En diversas disposiciones de la propuesta (artículo 6, apartado 5, y artículo 7, apartados 4 y 5) importantes aspectos esenciales del instrumento legislativo y del funcionamiento del sistema se dejan para futuros actos de ejecución o actos delegados, que el CESE considera que van bastante más allá de los límites establecidos en el artículo 290 del Tratado y definidos en la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación del artículo 290 del Tratado (COM(2009) 673 final de 9.12.2009), lo que tiene consecuencias para la seguridad y certidumbre jurídica del dispositivo.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Adaptación al nuevo marco legislativo (Aplicación del paquete sobre mercancías)»

[COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD)

COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD)

COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD)

COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD)

COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD)

COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD)

COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD)

COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD)

COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD)]

(2012/C 181/19)

Ponente único: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El Consejo, en fecha de 20 de diciembre de 2011, y el Parlamento Europeo, en fecha de 30 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Adaptación al nuevo marco legislativo (Aplicación del paquete sobre mercancías)*»

COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD)

COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD)

COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD)

COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD)

COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD)

COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD)

COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD)

COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD)

COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 9 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 115 votos a favor, 4 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité valora positivamente la aprobación por la Comisión Europea de las Propuestas de modificación de diez directivas sobre armonización técnica relativas a la aplicación del denominado «Paquete sobre mercancías», mediante una mera adaptación de las mismas a la Decisión nº 768/2008/CE [1] (un marco común para la comercialización de las mercancías).

1.2 Convendría, en el futuro, precisar la naturaleza y el umbral mínimo de las sanciones que habrán de ser garantizadas por la normativa de los Estados miembros, ya que, del conjunto de las disposiciones relevantes solo se infiere la obligación a cargo de los poderes internos de fijar las reglas de sanción para estas conductas, y no por ejemplo, su tipificación y demás elementos punitivos, fijados a nivel supranacional.

1.3 La Comisión debería tener en cuenta las observaciones formuladas por el CESE, en su dictamen del 13 de diciembre de 2007 sobre el marco jurídico horizontal [2], respecto a la necesidad de incrementar la coordinación y refuerzo de las actividades de vigilancia en el mercado.

[1] DO L 218 de 13.8.2008, p. 82; Dictamen del CESE: DO C 120, de 16.5.2008, p. 1.

[2] DO C 120, p. 1 de 16.5.2008.

1.4 En cuanto a la protección jurídica del mercado de la UE, debería evolucionar hacia un sistema nuevo que determinase el origen y trazabilidad de los productos, para mejorar la información de los consumidores.

2. **Introducción**

2.1 La libre circulación de mercancías es una de las cuatro libertades básicas en las que se fundamenta el mercado interior, y viene expresamente reconocida en los Tratados (artículos 28 y siguientes del TFUE) dando lugar a numerosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia que se ha incorporado al acervo de la UE.

2.1.1 La aprobación en 1985 de la técnica legislativa del «nuevo enfoque», que limita los requisitos legislativos a lo esencial y aborda con detalle los aspectos técnicos en normas europeas armonizadas, ha contribuido a acelerar el proceso de armonización, permitiendo que sectores industriales completos puedan beneficiarse de la libre circulación.

2.1.2 En el Derecho derivado, la Decisión 90/683/CEE ([3]) del Consejo, introdujo el denominado enfoque global y posteriormente fue sustituida por la Decisión 93/465/CEE ([4]), en la que se establecían orientaciones generales y procedimientos detallados en materia de evaluación de la conformidad que deben utilizarse en las directivas del nuevo enfoque.

2.2 En julio de 2008 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron un nuevo marco legislativo, con la finalidad de mejorar el funcionamiento de la comercialización de bienes en el mercado interior, aprobando el Reglamento CE 765/2008 ([5]) sobre acreditación y vigilancia y la Decisión 768/2008/CE que establece un marco común para la comercialización de productos.

2.2.1 El objetivo del paquete de 2008 era impulsar la libre circulación de mercancías seguras, potenciando la eficacia de la legislación de la UE sobre seguridad de los productos, reforzando la protección de los consumidores y creando condiciones equitativas de competencia para los agentes económicos. Respecto a la libre circulación de mercancías, este nuevo marco jurídico horizontal de 2008 debe completarse con la legislación sobre normalización de los productos.

2.2.2 Estos instrumentos jurídicos van mucho más allá de un simple reexamen del nuevo enfoque y, de hecho, establecen un nuevo entorno legislativo para el espacio armonizado, tratándose de documentos complementarios, indisolublemente ligados entre sí y vinculados ambos con la legislación sectorial, a la que sirven de respaldo y complemento.

2.3 El Reglamento CE 765/2008/CE establece la consolidación de las normas en materia de acreditación y vigilancia del mercado de modo que los productos no conformes puedan identificarse fácilmente y retirarse del mercado. El principal objetivo es garantizar la libre circulación de mercancías en el sector armonizado mediante:

— el refuerzo de la cooperación europea para que la acreditación pueda desempeñar de forma eficaz su función como nivel final de control en relación con el buen funcionamiento del la legislación de la UE;

— el establecimiento de un marco para el reconocimiento de una organización ya existente, la EA (Cooperación Europea para la Acreditación), para garantizar una rigurosa evaluación por pares por parte de los organismos nacionales de acreditación;

— un marco de la UE en materia de vigilancia del mercado y control de los productos que entran en el mercado de la Unión que garantice una cooperación más estrecha entre las autoridades internas y las autoridades aduaneras, el intercambio de información y la cooperación entre las autoridades nacionales en el caso de productos presentes en el mercado de más Estados miembros;

— la aplicación de normas uniformes y claras en todos los sectores, la estabilidad jurídica y la coherencia de las medidas, una suavización de los requisitos que se deben cumplir antes de la comercialización y una reducción de los gastos vinculados a la evaluación de la conformidad.

2.4 La Decisión 768/2008/CE es un acto *sui generis* que refleja el compromiso del legislador europeo por aplicar su contenido de la manera más sistemática posible a todos los textos legislativos sobre productos (pasados, actuales y futuros) y así facilitar su aplicación por parte de todos los implicados.

2.4.1 La Decisión establece un marco horizontal general de coherencia de la legislación sobre libre circulación de mercancías que cuenta con:

— definiciones armonizadas, obligaciones comunes para los agentes económicos, criterios de selección de los organismos de evaluación de la conformidad, criterios para las autoridades notificadoras nacionales y normas para el proceso de notificación;

— normas para seleccionar las modalidades de evaluación de la conformidad y una serie de procedimientos armonizados con el fin de evitar duplicaciones onerosas;

— una definición única del marcado CE (con las correspondientes responsabilidades y salvaguardias);

([3]) DO L 380 de 31.12.1990, p. 13.
([4]) DO L 220 de 30.8.1993, p. 23.
([5]) DO L 218 de 13.8.2008, p. 30; Dictamen del CESE: DO C 120, de 16.5.2008, p. 1.

— un procedimiento de información y vigilancia del mercado como prolongación del sistema creado por la Directiva sobre la seguridad de los productos;

— disposiciones armonizadas para los futuros mecanismos de salvaguardia como complemento de las disposiciones relativas a la vigilancia del mercado.

2.5 El CESE, en su Dictamen sobre ambas propuestas, resaltó:

— la importancia de garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de mercancías para que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro puedan serlo, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE;

— que la libre circulación de bienes es un motor esencial de la competitividad y del desarrollo económico y social del mercado único europeo y que el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos seguros y de calidad son elementos fundamentales para los consumidores, las empresas y los ciudadanos europeos.

En resumen, el CESE apoyaba las propuestas de la Comisión, realizando una serie de observaciones y sugerencias respecto a ambos instrumentos.

2.6 El Reglamento 765/2008 entró en vigor el 1 de enero de 2010. Sus disposiciones son directamente aplicables desde dicha fecha y están siendo ejecutadas por las autoridades nacionales, bajo la coordinación de la Comisión.

2.7 La Decisión 768/2008, dirigida a las instituciones de la Unión, es un acto jurídico sin efecto vinculante para empresas, personas físicas o Estados miembros. Esta diseñada para funcionar como un marco horizontal para encuadrar las disposiciones que son elementos comunes de la legislación de armonización técnica. Estas disposiciones estandarizadas deberían integrarse en toda legislación nueva o revisada.

3. **Los obstáculos a la libre circulación de mercancías**

3.1 El objetivo de ambos instrumentos es abordar varios problemas que se han venido observando en diferentes sectores industriales regulados por la legislación europea de la armonización técnica, es decir, la legislación que establece los requisitos comunes para la comercialización de productos.

3.2 La principal preocupación era asegurar la seguridad de los ciudadanos y reducir el número de productos presentes en el mercado que no satisfacían los requisitos de la legislación de la UE. Otro objetivo es mejorar la calidad del trabajo realizado por los organismos de prueba y certificación de productos. Además, este nuevo marco horizontal debería aportar más coherencia al conjunto del marco regulatorio de productos y simplificar su aplicación.

3.3 *Problemas de incumplimiento de los requisitos vigentes*

3.3.1 Un número importante de productos que se encuentran en el mercado no cumple los requisitos detallados en las Directivas. Algunas empresas simplemente añaden la marca de conformidad CE a sus productos a pesar de que dichos productos no cumplen las condiciones establecidas para reflejar dicha marca.

3.3.2 No todos los importadores y distribuidores realizan las verificaciones necesarias para asegurar que comercializan solo productos que cumplen la normativa. Para las autoridades de vigilancia del mercado suele ser difícil localizar a los operadores económicos que suministran dichos productos, especialmente cuando éstos son de terceros países.

3.4 Los Estados miembros también están imponiendo diferentes obligaciones a importadores y distribuidores para que éstos se aseguren de que los productos cumplen los requisitos aplicables. Además, las acciones que están realizando las autoridades nacionales en lo referente a los productos que no cumplen la normativa a veces difieren entre los distintos Estados miembros.

3.5 *Problemas por la actuación de algunos organismos acreditados*

3.5.1 Algunas directivas exigen la certificación de los productos por parte de «organismos acreditados» (entes que prueban, inspeccionan y certifican los productos). Aunque la mayoría de los organismos acreditados realizan su trabajo de manera concienzuda y responsable, ha habido algunos casos que han sembrado dudas sobre la cualificación de algunos organismos y la credibilidad de los certificados que expiden.

3.5.2 Existen diferencias en cuanto al método y al nivel de rigor en la forma en que los Estados miembros evalúan y controlan la cualificación de los organismos acreditados. Existe una preocupación especial acerca de la cualificación de las filiales o subcontratistas localizados fuera de la UE.

3.6 *Incoherencias concretas de la legislación vigente*

3.6.1 Las directivas sobre libre circulación de productos siguen, a menudo, un enfoque basado en el riesgo y, a veces, pueden aplicarse varias directivas a un mismo producto. Para los fabricantes, esto significa que han de aplicar todos los requisitos al producto.

3.6.2 La aplicabilidad simultánea de varias directivas con relación a un mismo producto puede dar lugar a dificultades en el procedimiento de evaluación de la conformidad, en especial, cuando las directivas utilizan el mismo «módulo», pero el texto del módulo varía de una directiva a otra.

4. **La propuesta de la Comisión**

4.1 A raíz de la adopción del nuevo marco en julio de 2008, los servicios de la Comisión buscaron, en la legislación sobre productos, instrumentos que fueran a ser revisados en los años siguientes, por motivos sectoriales, figurando la mayor parte como revisiones individuales que figuraban en el programa de trabajo de la Comisión.

4.2 Con esta propuesta, la Comisión Europea pretende actualizar la legislación del «nuevo enfoque» existente en determinados sectores afectados, en relación con los nuevos estándares fijados por la Decisión nº 768/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo. Para lograr esto, se prevé alinear con la Decisión las diez directivas siguientes:

— Directiva 2006/95/CE, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre el **material eléctrico destinado a utilizarse con determinados límites de tensión**;

— Directiva 2009/105/CE relativa a los **recipientes a presión simples**;

— Directiva 2009/23/CE relativa a los **instrumentos de pesaje de funcionamiento no automático**;

— Directiva 93/15/CE relativa a la armonización de las disposiciones sobre la puesta en el mercado y el control de los **explosivos con fines civiles**;

— Directiva 94/9/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los **aparatos** y sistemas de protección para uso en **atmósferas** potencialmente **explosivas**;

— Directiva 95/16/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre **ascensores**;

— Directiva 97/23/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre **equipos a presión**;

— Directiva 2004/22/CE relativa a los **instrumentos de medida**;

— Directiva 2004/108/CE relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la **compatibilidad electromagnética** y por la que se deroga la Directiva 89/336/CEE;

— Directiva 2007/23/CE sobre la puesta en el mercado de **artículos pirotécnicos**.

4.2.1 El principal punto común de estas directivas es su estructura similar: definiciones, requisitos esenciales de salud y seguridad, referencias a normas europeas armonizadas, requisitos para los fabricantes, requisitos de trazabilidad y requisitos de evaluación de la conformidad y mecanismos de salvaguardia.

4.2.2 Los sectores regulados son sectores industriales muy destacados que afrontan una intensa competencia internacional, por lo que la simplificación y la garantía de igualdad de condiciones en el mercado de la UE podrán resultarles beneficiosas.

4.2.3 Sin embargo, en esta propuesta, la Comisión propone adaptar a la Decisión nº 768/2008/CE un paquete de directivas que no estaba previsto revisar ahora, pero para las que sería beneficioso adoptar disposiciones sobre vigilancia del mercado y otras cuestiones transectoriales, sin entrar a cuestionar consideraciones puramente sectoriales.

4.2.4 El objetivo de este paquete es modificar estas directivas con el único propósito de integrar las disposiciones horizontales de la Decisión, de una vez y en un proceso simplificado, y sin reexaminar aspectos sectoriales, a fin de obtener los beneficios inmediatos del nuevo marco legislativo en el mayor número posible de sectores. Limitan estrictamente su contenido a una adaptación a la Decisión de definición, requisitos de trazabilidad, obligaciones de los agentes económicos, criterios y procedimientos para la selección de los organismos de evaluación de la conformidad y requisitos de evaluación de la conformidad.

4.2.5 Para lograr la máxima calidad jurídica, la Comisión ha optado por la técnica legislativa de la refundición que consiste en «la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un texto único, tanto las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior como las disposiciones de este último que permanecen inalteradas. El nuevo acto jurídico sustituye y deroga al anterior». Además, también deben adaptarse a la terminología y las disposiciones del Tratado de Lisboa.

4.3 *Según la Comisión, la adaptación de las diez directivas podría resumirse así:*

4.3.1 Medidas para abordar el problema de la no conformidad:

— obligaciones de los importadores y distribuidores;

— obligaciones de los fabricantes;

— requisitos de trazabilidad;

— reorganización del procedimiento de cláusula de salvaguardia (vigilancia en el mercado).

4.3.2 Medidas para garantizar la calidad de trabajo realizado por los organismos notificados:

— refuerzo de los requisitos de notificación para los organismos notificados;

— revisión del proceso de notificación;

— requisitos para las autoridades notificantes;

— obligaciones de información.

4.3.3 Medidas para garantizar una mayor coherencia entre las directivas:

— adaptación de las definiciones y la terminología comúnmente utilizadas;

— adaptación de los textos de los procedimientos de evaluación de la conformidad.

4.3.4 La propuesta, sin embargo, no comprende los aspectos relativos a la aplicación de la política de normalización de la UE, que podría tener repercusiones en la aplicación de las directivas que abarca, y que se abordarán en otra iniciativa legislativa.

5. **Observaciones generales**

5.1 El Comité valora positivamente la adopción por la Comisión Europea de las Propuestas de modificación de diez directivas sobre armonización técnica relativas a la aplicación del denominado «Paquete sobre mercancías», mediante una mera adaptación de las mismas a la Decisión nº 768/2008/CE (un marco común para la comercialización de las mercancías).

5.2 La Decisión nº 768/2008/CE fue adoptada junto con el Reglamento (CE) nº 765/2008 (sobre acreditación y vigilancia del mercado). Ambas establecían pautas para mejorar el funcionamiento del mercado interior al establecer un enfoque más coherente de la política de armonización técnica sobre seguridad de los productos, así como un régimen de vigilancia más efectivo para todas las mercancías introducidas en el mercado procedentes de la UE o de terceros Estados, y reforzar la protección de los consumidores en el mercado único.

5.2.1 Dado que la citada decisión no tiene por sí misma efectos jurídicos vinculantes para terceros (lo que no excluye su control de legalidad por el TJUE) – es un acto *sui generis* que refleja un compromiso institucional – la aplicación de parte de sus disposiciones a las directivas mencionadas hará más eficiente el mecanismo de vigilancia del mercado sin necesidad de proceder a la modificación de cada una de estas directivas.

5.2.2 Consiguientemente, se clarificarán los efectos jurídicos de las normas en cuestión de una forma ágil y simplificada, siguiendo la técnica de la refundición normativa, a la vez que se adapta el paquete de directivas a la terminología y a ciertas disposiciones del Tratado de Lisboa.

5.3 El Comité subraya también la contribución de las referidas modificaciones normativas a la consecución de otros objetivos políticos relevantes de la UE tales como la consolidación de la competitividad de las empresas europeas, el fortalecimiento de las estrategias de los agentes económicos en los ámbitos sectoriales afectados, y, el incremento de las garantías para alcanzar un alto nivel de protección de los consumidores, entre otros.

6. **Observaciones específicas**

6.1 Habida cuenta de la singular técnica legislativa empleada aquí por la Comisión, y de que su ámbito de aplicación se refiere a competencias de naturaleza compartida (funcionamiento del mercado interior - letra a) del párrafo segundo del artículo cuarto del TFUE, y, artículo 114 del TFUE), conviene realizar diversas consideraciones que se refieren a la terminología utilizada en alguna disposición de la Decisión nº 768/2008/CE, a la aplicación del principio de subsidiariedad y al papel de la sociedad civil organizada en la futura implementación del paquete de diez directivas.

6.2 Existe cierta falta de concreción al utilizarse de forma indistinta los términos de «principios generales» (artículo primero de la Decisión, y artículo R11 de su anexo I), y «principios comunes» (considerandos quinto y sexto de la Decisión), sin que ni en el texto de la Decisión, ni en el de ninguna de las directivas modificadas por sus disposiciones, se concrete el significado de ambas nociones, ni la diferencia existente (si la hubiera), entre ellas. Similarmente, se utiliza el término de «interés público» (considerando octavo de la Decisión y artículo 3, así como artículo R31 y R33 de su anexo I), sin concretar tampoco su contenido en el ámbito de aplicación de las citadas normas.

Ciertamente, la loable agilidad que supone el recurso a esta técnica de modificación de las directivas no impide la precisa y detallada definición de términos relevantes para su implementación.

6.3 Una de las ventajas de la entrada en vigor de las directivas será el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y denuncia por los propios agentes del mercado de las prácticas irregulares o ilegales. No obstante, convendría precisar la naturaleza y el umbral mínimo de las sanciones que habrán de ser garantizadas por la normativa de los Estados miembros, ya que, del conjunto de las disposiciones relevantes solo se infiere la obligación a cargo de los poderes internos de fijar las reglas de sanción para estas conductas (v. gr. Considerando 24 [COM(2011) 773 final]).

6.3.1 En un entorno jurídico fragmentado a nivel normativo y administrativo, como es el de los Estados miembros de la UE en este ámbito, se corre un serio riesgo de ineficacia en la consecución de los objetivos relevantes si no se fijan dichas obligaciones de manera más concreta a nivel supranacional.

6.3.2 El CESE pide a la Comisión que solucione este problema que afecta actualmente al funcionamiento del mercado interior y presente propuestas al respecto, como en otras políticas de la UE.

6.4 Las modificaciones normativas no refuerzan, ni valorizan, el papel de las organizaciones de consumidores en la labor de supervisión, información y denuncia que, paradójicamente, se deja en manos, principalmente, de los agentes del mercado.

6.5 El mandato del TUE y del TFUE de fortalecer la subsidiariedad horizontal, y, por ende el principio de democracia participativa y el papel de la sociedad civil organizada en la UE, a duras penas podrá lograrse a la luz de lo previsto en la única disposición de la decisión (el considerando 35), que atribuye a las organizaciones de consumidores un papel pasivo al respecto (ser informados por la Comisión sobre las campañas de concienciación del marcado CE) y que debería resultar idéntico al que tienen los productores.

6.6 El sistema actual de marcado no garantiza que el producto ha pasado un proceso de garantía de calidad y seguridad, lo que defrauda las expectativas de los consumidores. La Comisión, los productores y los consumidores deberían examinar la posibilidad de crear en el futuro un nuevo sistema de marcado que determine el origen de los productos y garantice su trazabilidad, para mejorar la información de los consumidores.

Bruselas, 28 de marzo 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 Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)»

[COM(2011) 809 final — 2011/0401 (COD)],

la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)»

[COM(2011) 810 final — 2011/0399 (COD)],

la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)»

[COM(2011) 811 final — 2011/0402 (CNS)]

y la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2014-2018) que complementa Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación»

[COM(2011) 812 final — 2011/0400 (NLE)]

(2012/C 181/20)

Ponente: **Gerd WOLF**

Los días 15 y 13 de diciembre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 173, apartado 3, y el artículo 182, apartado 1, del Tratado FUE, 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 Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)*»

COM(2011) 809 final — 2011/0401 (COD).

Los días 19 y 13 de diciembre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 188, apartado 2, y los artículos 173 y 183 del Tratado FUE, el Consejo y el Parlamento decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)*»

COM(2011) 810 final — 2011/0399 (COD).

El 15 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 182, apartado 4, del Tratado FUE, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)*»

COM(2011) 811 final — 2011/0402 (CNS).

El 21 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 7, apartado 1, del Tratado FUE, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2014-2018) que complementa Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación*»

COM(2011) 812 final — 2011/0400 (NLE).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 122 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. **Resumen y recomendaciones**

1.1 El Comité acoge con satisfacción y respalda las propuestas de la Comisión y su enfoque general como elemento sustancial de la Estrategia Europa 2020. Aplaude la intención de la Comisión de darle una mayor preponderancia a la investigación y la innovación. Comprueba que ha habido avances significativos, también con respecto a sus recomendaciones anteriores. No obstante, se deben completar, aclarar y corregir una serie de aspectos.

1.2 Se aprecian en especial las propuestas de simplificación y flexibilidad. En su aplicación habrá de tenerse en cuenta una continuidad idónea y evitar nuevas complicaciones.

1.3 La declaración de intenciones en torno a la gobernanza debe concretarse a la mayor brevedad, para lo que se requiere la aprobación por parte de todos los interesados.

1.4 Con respecto a la experiencia adquirida con Horizonte 2020, su puesta en marcha y estructuración, la Comisión deberá presentar un informe intermedio una vez hayan transcurrido aproximadamente dos años.

1.5 Debe reforzarse el atractivo del perfil profesional de investigador europeo, en línea con las conclusiones del Consejo de Competitividad de 2 de marzo de 2010 ([1]), a fin de eliminar o compensar las desventajas sociales actuales.

1.6 En todas las propuestas de la Comisión (programa marco, normas de participación, Programa Euratom), para las que ahora se sugiere la fórmula jurídica de «reglamento», debería mantenerse la hasta ahora habitual fórmula jurídica de «decisión», a no ser que la Comisión pueda alegar una motivación convincente.

1.7 Se acogen con satisfacción y se respaldan todos los subprogramas y normas, en especial aquellos que sean favorables a la innovación social, la investigación pionera, las PYME y las universidades.

1.8 Los proyectos de colaboración asumibles y que cuenten con un número manejable de participantes deben seguir siendo el principal instrumento de Horizonte 2020.

1.9 De conformidad con el principio de subsidiariedad, las infraestructuras son el modelo de valor añadido europeo. Esta cuestión debe contemplarse con mayor claridad en la dotación presupuestaria indicativa.

1.10 En lo que respecta a los «retos sociales», debe hacerse mayor hincapié en la labor de investigación y desarrollo a fin de lograr un sistema energético sostenible y de bajo consumo de CO_2.

1.11 Además, la lista de «retos sociales» debe ampliarse con el importante tema de la «capacidad de innovación de la sociedad y las empresas».

1.12 Las tecnologías facilitadoras esenciales son útiles tanto para la competitividad industrial como para encarar los retos sociales. El Comité apoya firmemente su reforzamiento.

1.13 A la hora de sopesar los diversos criterios de valoración para el fomento de la investigación, la excelencia debe seguir teniendo prioridad según las normas establecidas. Para estimular la innovación, la evaluación del mercado, a priori muy complicada, desempeña en todo caso un papel clave.

1.14 Deben identificarse las posibles contradicciones que pueda haber entre los objetivos de una política de investigación de carácter científico y los objetivos de una política industrial y de la competencia que favorezcan la innovación, a fin de hallar soluciones convenientes.

1.15 La integración exitosa de la política de investigación e innovación exige la colaboración de numerosas direcciones generales y servicios de la Comisión. El Comité apoya los esfuerzos que se realicen en ese sentido. Hará falta además personal especializado, que lleve tiempo trabajando y permanezca en los respectivos campos de investigación. La Comisión debería cuidar y conservar sus competencias específicas y su capacidad de valoración en cuestiones tanto científicas como técnicas.

1.16 Los principales objetivos del Programa Euratom deben ser, tal y como se propone, la seguridad nuclear, el almacenamiento definitivo de residuos altamente radioactivos y el desarrollo de la fusión, con el proyecto internacional ITER como buque insignia. En su estructura deberá prestarse atención a que el apoyo y el compromiso de los Estados miembros perduren.

1.17 Debe elaborarse una síntesis comprensible de los instrumentos y jerga técnica que se emplean en Horizonte 2020, a fin de garantizar su facilidad de uso. Deberá prestarse especial atención a que el asesoramiento que se proporcione a las PYME sea completo y competente.

([1]) Conclusiones sobre el tema «movilidad y mejores carreras para los investigadores». 2 999ª reunión del Consejo de Competitividad, Bruselas, 1 y 2 de marzo de 2010.

2. **Resumen de las propuestas presentadas por la Comisión**

En este dictamen se procede a examinar un paquete con las siguientes medidas propuestas por la Comisión en documentos separados:

1) Propuesta de Programa Marco Horizonte 2020 para el período 2014-2020;

2) Propuesta de un único tipo de normas de participación y difusión;

3) Propuesta de programa específico único para la ejecución de Horizonte 2020, y

4) Propuesta para los subprogramas de Horizonte 2020 correspondientes al Tratado Euratom.

Estos documentos abarcan un total de aproximadamente 380 páginas. Las cuestiones fundamentales se resumen en los puntos 2.1 a 2.4, a fin de que puedan vincularse fácilmente a las observaciones y recomendaciones del Comité, que se recogen posteriormente en los capítulos 3 a 7.

2.1 *Programa Marco Horizonte 2020*

2.1.1 Frente a lo que ha sido su costumbre, la Comisión no ha propuesto el Octavo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, tal y como se esperaba en un principio, sino que en el Programa Marco Horizonte 2020 se incluirán además, en cumplimiento de los propósitos formulados en el Libro Verde ([2]), todas aquellas tareas que se promovían ya en las bases del Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, en los subprogramas pertinentes para la innovación del Programa Marco de Competencia e Innovación (CIP), así como a través del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT). Para ello no se propone como hasta ahora una «decisión» del Parlamento Europeo y del Consejo sino un «reglamento».

2.1.2 Los objetivos clave y la piedra angular de la política de ayudas de Horizonte 2020 son:

a) ciencia excelente – presupuesto propuesto: 27 818 millones de euros;

b) liderazgo industrial – presupuesto propuesto: 20 280 millones de euros;

c) retos sociales – presupuesto propuesto: 35 888 millones de euros.

2.1.3 Otro de los objetivos consiste en facilitar el acceso y la participación en el Programa Marco.

2.1.4 El presupuesto total que se sugiere para Horizonte 2020 alcanza aproximadamente los 88 000 millones de euros, que deberán complementarse a través de acciones de los Fondos Estructurales y del Programa de Formación.

([2]) COM(2011) 48 final y DO C 318 de 29.10.2011, p. 121.

2.2 *Normas de participación y difusión*

2.2.1 Hacen referencia a las modalidades de participación en el Programa Marco. Deben garantizar la existencia de un Programa Marco uniforme y flexible, favorecer su simplificación y aplicarse a todos los componentes de Horizonte 2020. Se deja abierta la posibilidad de especificar variaciones o excepciones.

2.2.2 Se establecerá un único tipo de ayuda, sin distinciones entre los participantes. Deberá recurrirse además en mayor medida a cantidades a tanto alzado, porcentajes a tanto alzado y costes unitarios, con una aceptación más amplia de la contabilidad habitual de los beneficiarios de la ayuda financiera.

2.2.3 En la ayuda financiera están previstos los siguientes porcentajes de financiación para costes directos subvencionables:

a) la ayuda financiera en el marco de Horizonte 2020 puede, sin perjuicio del principio de cofinanciación, alcanzar hasta un 100 % de los **costes directos subvencionables;**

b) la ayuda financiera en el marco de Horizonte 2020 se limita a un máximo del 70 % del total de **costes directos subvencionables** para las siguientes acciones:

— acciones que consisten principalmente en el desarrollo de prototipos, pruebas, proyectos de demostración, avances experimentales, proyectos piloto o aplicaciones comerciales;

— acciones para la cofinanciación de programas.

2.2.4 Los **costes indirectos subvencionables** se determinarán mediante la aplicación de un porcentaje a tanto alzado del 20 % del total de costes directos subvencionables; el programa de trabajo puede contemplar de forma alternativa el cálculo mediante cantidades a tanto alzado o costes unitarios.

2.2.5 Se prevén para ello las siguientes condiciones de participación

2.2.5.1 Participación de un mínimo de tres personas jurídicas en una acción.

— Cada una de las tres personas jurídicas tiene su sede en un Estado miembro o en un país asociado.

— Las tres personas jurídicas tienen su sede en Estados miembros o países asociados diferentes.

— Las tres personas jurídicas son independientes entre sí, según lo dispuesto en el artículo 7.

2.2.5.2 No obstante, en los siguientes casos se requiere la participación de una única persona jurídica establecida en un Estado miembro o país asociado:

a) acciones de investigación pioneras del Consejo Europeo de Investigación (CEI),

b) uso del instrumento para PYME,

c) acciones para la cofinanciación de programas,

d) casos excepcionales previstos en el programa o plan de trabajo, así como

e) acciones de coordinación, apoyo, movilidad y formación.

2.2.6 Método de evaluación

2.2.6.1 Las propuestas recibidas se valorarán en función de los siguientes criterios:

a) excelencia,

b) resultados,

c) calidad y eficiencia de la ejecución.

2.2.6.2 Las propuestas de investigación pionera (CEI) se valorarán exclusivamente en función del criterio de excelencia.

2.3 *Programa específico*

2.3.1 Mientras que en el Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico se recurría a diversos «programas específicos» (por ejemplo, «Colaboración» o «Capacidades»), la Comisión propone que a partir de ahora se emplee un único «programa específico» que recoja los diversos objetivos y estructuras de apoyo en el marco de los subprogramas.

2.3.2 Estos son los cuatro subprogramas:

I. Ciencia excelente, con

i. investigación pionera (CEI),

ii. exploración de tecnologías futuras y emergentes (FET),

iii. acciones del programa Marie Curie, e

iv. infraestructuras europeas de investigación.

II. Liderazgo industrial, con

i. tecnologías de la información y de las comunicaciones,

ii. nanotecnología,

iii. materiales,

iv. biotecnología,

v. fabricación y procesamiento, y

vi. espacio.

A ello se añade un acceso mejorado a la financiación de riesgos y el incremento de la innovación en las pequeñas y medianas empresas.

III. Retos sociales, con

i. salud, cambio demográfico y bienestar,

ii. seguridad alimentaria e inocuidad de los alimentos, agricultura sostenible, investigación marina y marítima, bioeconomía,

iii. energía segura, limpia y eficiente,

iv. transporte inteligente, ecológico e integrado,

v. acción por el clima, eficiencia de los recursos y materias primas,

vi. sociedades europeas inclusivas, innovadoras y seguras.

IV. Acciones del Centro Común de Investigación (JRC), a excepción del ámbito nuclear, con el objetivo de mejorar las bases científicas en el proceso de toma de decisiones políticas, aclarar los cambios en la sociedad causados por procesos naturales y explorar nuevos campos científicos y tecnológicos.

(Las acciones del JRC destinadas al ámbito nuclear se incluyen en el subprograma Euratom).

2.4 *Programa Euratom 2014-2018*

2.4.1 Comprende actividades de investigación en el campo de la energía nuclear (fusión y fisión nuclear) y de la protección contra las radiaciones. A diferencia de lo que se ha venido haciendo hasta ahora, el programa se va a proponer como reglamento y no como decisión. Deberá contribuir a los objetivos estratégicos de Horizonte 2020 (punto 2.1.2). Según el Tratado Euratom, la duración se limita a cinco años, de ahí que finalice en 2018.

2.4.2 Las acciones indirectas del Programa Euratom incluyen:

a) funcionamiento seguro de los sistemas nucleares,

b) soluciones para la eliminación de los residuos nucleares finales,

c) consolidación y mantenimiento de competencias en el ámbito nuclear (fisión nuclear),

d) fomento de la protección radiológica,

e) desarrollo de la fusión nuclear mediante instalaciones piloto existentes y futuras,

f) para ello, desarrollo de materiales, tecnologías y proyectos,

g) promoción de la innovación y de la competitividad industrial,

h) disponibilidad y uso de infraestructuras de investigación.

2.4.3 Para la puesta en marcha de las acciones indirectas, la Comisión contará con el apoyo de comités asesores.

2.4.4 Las acciones directas se refieren al programa de I+D del Centro Común de Investigaciones.

2.4.5 En el caso del proyecto ITER se presentará una decisión específica, ya que su financiación debe ejecutarse fuera del marco financiero plurianual.

3. **Observaciones generales del Comité**

Debido a la extensión de los cuatro documentos presentados por la Comisión, el Comité tan solo puede abordar un número limitado de aspectos que considera esenciales.

3.1 *Aprobación unánime*

El Comité acoge con satisfacción y respalda las propuestas de la Comisión en tanto elementos esenciales de la Estrategia Europa 2020. Considera que el enfoque general es el adecuado. Constata que se han tenido en cuenta muchas de sus recomendaciones anteriores (por ejemplo, sobre la simplificación ([3]), el Libro Verde ([4]) y la Unión por la innovación ([5])) y se remite por tanto a esos dictámenes y sus recomendaciones correspondientes. No obstante, se deben completar, aclarar y corregir una serie de aspectos.

3.2 *Prioridades, presupuesto, objetivo del 3 % y efecto palanca*

3.2.1 La investigación, el desarrollo y la innovación le garantizan a Europa su presencia futura en el mundo; a tenor de su enorme importancia, es necesario darles una mayor prioridad, no solo en la Comisión, sino también y sobre todo en los Estados miembros. El Comité observa con satisfacción que el presupuesto que se propone para Horizonte 2020 refleja la voluntad de la Comisión de dar más prioridad a la investigación y a la innovación, así como a las inversiones necesarias para ello. Esto se corresponde con las recomendaciones ya mencionadas del Comité y por tanto se respalda plenamente. En todo caso, la cuantía del presupuesto que ahora se propone debe seguirse considerando insuficiente, a tenor del objetivo del 3 % que se expone a continuación y de los ambiciosos objetivos en materia de investigación e innovación, si bien el Comité considera que se trata, a pesar de todo, de un compromiso alcanzable pese al resto de las limitaciones.

3.2.2 El Consejo de Barcelona de 2002 formuló, en el diseño de la Estrategia de Lisboa para 2010, el objetivo del 3 % centrado inicialmente en la política de ayudas de los Estados miembros y de su industria. Indicó que los Estados miembros deberían destinar hasta el año 2010 el 3 % del PIB a investigación y desarrollo; una tercera parte financiada por la administración pública y dos terceras partes por la industria. Dicho objetivo no se ha alcanzado por el momento ni como media europea ni en la mayoría de los Estados miembros. Por ello, se ha retomado de nuevo en la Estrategia Europa 2020.

3.2.3 La política de ayudas que se establece en el Programa Horizonte 2020 debe servir de palanca definitiva para alcanzar al menos en esta ocasión el objetivo del 3 %. Lamentablemente, y a pesar del incremento presupuestario arriba mencionado, hay que seguir poniendo en duda que dicha palanca tenga la fuerza suficiente. La totalidad del presupuesto comunitario representa alrededor del 1 % del PIB de los Estados miembros. De ahí se extrae un porcentaje de apenas el 9 % para el presupuesto propuesto para Horizonte 2020. La relación del efecto palanca en términos cuantitativos sigue siendo inferior a 1:30, Por tanto, el presupuesto propuesto puede considerarse únicamente un primer paso importante para alcanzar la dotación que realmente se necesita y que no debería reducirse de ningún modo.

3.3 *Simplificación y continuidad*

El Comité apoya especialmente todas aquellas acciones que contribuyan a la simplificación del sistema ([6]), tal y como viene reclamando desde hace tiempo. Se trata de un difícil equilibrio entre la simplificación, la equidad individual y la continuidad, necesaria en todo caso, que, de ser necesario, deberá reajustarse. Sin embargo, esto no debe derivar de ningún modo en un retroceso hacia procedimientos extremadamente complejos y lentos.

3.4 *Margen de maniobra y flexibilidad*

El Comité acoge con agrado que se prevea, además de unas pocas normas sencillas, flexibilidad y margen de maniobra suficientes en la configuración del Programa y la distribución del presupuesto (programa específico, título I, artículo 6 «Presupuesto»). Es por tanto de especial importancia aclarar cómo será el futuro proceso de toma de decisiones a ese respecto, en especial el papel del comité del programa.

3.5 *Gobernanza*

El Comité respalda los considerandos y propósitos de la Comisión a este respecto (que figuran en el COM(2011) 809 final, apartado 21), especialmente el énfasis en los procesos de abajo a arriba. Apoya además la intención de llevar a cabo un intercambio de ideas periódico con los usuarios finales, ciudadanos, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil cuando vayan a fijarse las prioridades de los programas específicos.

3.5.1 El Comité considera sin embargo que estas declaraciones genéricas de la Comisión deben concretarse con **indicaciones detalladas y precisas** sobre las decisiones que será necesario tomar, con respecto al desarrollo del Programa, las dotaciones (también presupuestarias) y las especificaciones por temas. Una buena gobernanza debe aclarar íntegramente en qué medida, a través de qué estructuras y en qué nivel de decisión (por ejemplo, comités de programas) van a participar las partes interesadas y los representantes de la sociedad civil, de manera proporcionada, en estos procesos y programas de trabajo. En efecto, la Comisión considera que en el programa de trabajo no solo se deben recoger los temas, sino también normas detalladas relativas al presupuesto, los instrumentos y cobertura de la ayuda, y, de ser necesario, la contratación externa, por ejemplo plataformas tecnológicas europeas, iniciativas en virtud del artículo 185, etc.

([3]) Véase principalmente DO C 48 de 15.2.2011, p. 129.
([4]) COM(2011) 48 final y DO C 318 de 29.10.2011, p. 121.
([5]) DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

([6]) Véase nota a pie de página 3.

3.5.2 Teniendo en cuenta el propósito que menciona la Comisión en su propuesta de recurrir también a agencias ejecutivas y otras estructuras externas, de conformidad con el artículo 55 del Reglamento Financiero, es necesario asimismo aclarar cuáles serán su papel, competencias y controles.

3.5.3 El Comité recomienda que estas cuestiones se diluciden mediante consenso con todas las partes interesadas, se presenten en un documento de acompañamiento y se tenga en cuenta además su opinión. Del mismo modo pide que, en este proceso de elaboración y sobre todo en lo que respecta al programa de trabajo, no se vuelva a caer, por la puerta trasera, en la (extremada) reglamentación y complejidad de antaño (véase también el punto 3.3). Los procedimientos vigentes deberían abandonarse únicamente en la medida en que ello resulte **inevitable durante el proceso de simplificación.**

3.6 *Solapamientos*

Algunos de los subtemas y cuestiones de los subprogramas del «programa específico» pueden solaparse, lo que por una parte hace que aumente la flexibilidad, pero por otra puede dar lugar a que se alteren las prioridades y se compliquen la supervisión y las atribuciones. Así, es posible que subprogramas tales como el de «ciencia excelente» o «liderazgo industrial» puedan aportar conocimientos y estímulos decisivos al subprograma «retos sociales».

3.7 *Informe de medio plazo*

El Comité recomienda que, además de la evaluación intermedia prevista una vez hayan transcurrido cuatro años (análoga a la establecida en el COM(2011) 52 final), la Comisión tenga a bien presentar un informe de medio plazo cuando se hayan cumplido dos años desde el inicio del Programa, un informe intermedio de situación, que dé cuenta de las acciones realizadas hasta entonces y de las experiencias adquiridas, en especial con respecto a la gobernanza, por parte de la Comisión y de las partes interesadas.

3.8 *Dotaciones presupuestarias indicativas*

Teniendo en cuenta las limitaciones a las que se alude, el Comité también acoge con satisfacción la dotación indicativa que se propone y el reparto del presupuesto entre los subprogramas y sus subtemas correspondientes, en especial en lo que respecta a la promoción de las pequeñas y medianas empresas y la consideración de los problemas y cuestiones sociales; se abordarán más adelante tres excepciones en ese sentido (puntos 4.3, 4.2.1 y 4.2.2). También debe reinar la transparencia en torno al peso que debe tener la coordinación de los programas nacionales y regionales (por ejemplo, el nuevo esquema ERA-Net) en comparación con la financiación directa de la investigación.

3.9 *Profesión de investigador*

En el considerando 22 de la propuesta de Programa Marco, la Comisión señala que: «*"Horizonte 2020" debe contribuir al atractivo de la profesión de investigador en la Unión*». En este sentido, el Comité echa en falta datos concretos sobre las medidas que se han adoptado entretanto para aplicar las conclusiones del Consejo de Competitividad [7] de 2 de marzo de 2010 y mejorar realmente la difícil situación social de los jóvenes científicos y científicas (para más información al respecto, véase el capítulo 6).

3.10 *Reglamento o decisión*

El Comité no tiene claro -y tampoco considera que por parte de la Comisión exista ninguna justificación basada en experiencias pasadas- por qué el principio de subsidiariedad exige o permite alejarse de la práctica habitual y proponer en otros dos documentos presentados por la Comisión un reglamento en lugar de una decisión. El Comité recomienda atenerse a la práctica habitual, a no ser que la Comisión pueda alegar una motivación jurídica lógica.

3.11 *Acción coordinada de la Comisión*

Son muchos los aspectos de la política europea de investigación e innovación que requieren una acción coordinada, colaborativa y eficiente, no solo entre la Comisión y los Estados miembros, sino también entre los diversos comisarios, direcciones generales y servicios de la Comisión. Entre ellos cabe citar la política educativa, la situación social de los investigadores, los Fondos Estructurales, la política de cohesión, la política industrial y de competencia, la política energética, de salud, medioambiental, etc. El Comité alienta a la Comisión a reforzar sus acciones a este respecto y a desarrollar los procesos e instrumentos que se requieran para tal fin.

3.12 *Personal especializado*

El Comité insiste [8] en su recomendación más urgente, a saber, que las organizaciones que fomentan la investigación, incluidos los servicios de la Comisión (o las agencias ejecutivas previstas) cuenten con personal científico altamente especializado y experimentado que conozca perfectamente y a más largo plazo el sector que corresponda y esté al corriente de sus particularidades y de su comunidad específica. En investigación y desarrollo la rotación regular de puestos es muy contraproducente.

3.12.1 Mantener la competencia y el compromiso

Por otra parte, el Comité está preocupado por que la Comisión, siguiendo la tendencia anunciada de encomendar a agencias especializadas las tareas y actividades de fomento de la investigación y la innovación que hasta ahora realizaba la propia Comisión, podría no solo renunciar a su competencia específica y a su capacidad de valoración, sino acabar por no identificarse en grado suficiente con los contenidos sustantivos de este ámbito de las políticas. No obstante, este compromiso es indispensable para poder defender en la esfera política el importante ámbito de la investigación, el desarrollo y la innovación con conocimiento de causa, eficacia y pasión. Ello implicaría para la Comisión la pérdida de un peso determinante en el delicado sistema de «controles y contrapesos» entre los órganos de la Unión.

[7] Conclusiones sobre el tema «movilidad y mejores carreras para los investigadores». 2 999. Reunión del Consejo de Competitividad, Bruselas, 1 y 2 de marzo de 2010.

[8] DO C 44 de 16.2.2008, p. 1.

3.13 *Otras acciones – Estrategia 2020*

En opinión del Comité, el Programa Horizonte 2020 es un pilar importante y decisivo de la Estrategia 2020. Sin embargo, debe complementarse mediante otras acciones importantes de la Comisión, pero sobre todo de los Estados miembros. Se remite en ese sentido a sus iniciativas para la Estrategia 2020. Se trata fundamentalmente de que en todos los Estados miembros se puedan lograr u organizar sistemas económicos ([9]), sociales y educativos eficaces y abiertos a la innovación.

4. **Otras observaciones del Comité**

4.1 *Ciencias sociales y humanidades, política educativa e innovaciones*

El Comité acoge con satisfacción que en todos los objetivos generales de Horizonte 2020 se contemple la investigación e innovación en materia de ciencias sociales y humanidades. Considera que dichos temas son relevantes e importantes y aplaude la importancia que se les da en el Programa. Recomienda que se haga lo necesario a fin de brindar mayor preponderancia a las medidas para lograr un sistema educativo más eficaz en todos los niveles de enseñanza. Se trata de una tarea esencial y decisiva para fomentar y aprovechar óptima y eficazmente el potencial de talento de la UE. Más específicamente con respecto a los objetivos de Horizonte 2002, se trata en especial de que las universidades formen a numerosos expertos cualificados. Pero para eso hay que sentar las bases ya en la escuela.

4.2 *Retos sociales*

El Comité respalda la lista de retos sociales, si bien recomienda hacer mayor hincapié en los siguientes ámbitos:

4.2.1 Problema energético y climático

Para el establecimiento de prioridades en el subprograma «retos sociales», el Comité recomienda, a tenor del objetivo ([10]) tan ambicioso, transformar plenamente nuestro actual suministro energético de aquí a 2050 y recurrir íntegramente a técnicas sostenibles de baja emisión de CO_2, además de prestar mayor atención a este tema en la dotación presupuestaria ([11]). Lograr suficientes tecnologías intermedias y de almacenamiento de energía con bajo consumo de CO_2 que sean asequibles sigue planteando un problema sin solución adecuada para la oferta fluctuante de energía eólica y solar; lo mismo cabe decir del suministro a largo plazo de combustible para el tráfico pesado, aéreo y marítimo. No obstante, las repercusiones en la economía y la sociedad deben ser analizadas en mayor profundidad.

4.2.2 Capacidad de innovación de la sociedad y las empresas

Además, el Comité recomienda que en la lista de retos se incluya el importante tema de la capacidad de innovación de la sociedad y las empresas. **(¿Por qué Google o Facebook no surgieron en Europa? ¿Por qué no tienen todos los Estados miembros una estructura administrativa, económica y social igual de eficaz?).** Este tema se contempla en la propuesta de la Comisión (véase el apartado 2.3.2 – III – vi), en el objetivo «sociedades inclusivas, innovadoras y seguras», si bien el Comité considera que no se aborda de forma suficiente, teniendo en cuenta su enorme significado social y económico. Se trata en última instancia del tema primordial de la «Unión por la innovación» ([12]) (el apartado 2.3.2 - III – vi debería abreviarse así: «sociedades inclusivas y seguras»).

4.3 *PYME y microempresas como agentes de la innovación*

El Comité saluda la mejora de las propuestas para promover las PYME. Considera que se trata de un elemento importante del enfoque general Europa 2020 y se remite a sus dictámenes relativos a la Unión por la innovación ([13]). En ellos señala que «*la definición y la calificación de las pequeñas y medianas empresas debe revisarse porque las nuevas oportunidades de trabajo en red que permiten las TIC hacen que las microempresas, e incluso las empresas unipersonales, estén adquiriendo mayor importancia. Quizá se deba reflexionar también sobre la línea divisoria entre estas empresas y las profesiones liberales*». El Comité se congratula de la información recibida de la Comisión en el sentido de que ya se está procediendo a ello. En referencia al capítulo 7, el Comité recalca que para las PYME es de especial importancia estar informadas y comprender los diversos instrumentos de ayuda que brinda Horizonte 2020 y la manera de acceder a ellos. Sería deseable que hubiese centros de información donde se pudiesen formular preguntas directamente.

4.4 *Universidades*

El Comité acoge con agrado que en las normas de participación y difusión se contemple la posibilidad de recibir una ayuda del 100 % del total de los costes directos subvencionables. Ve en ello ventajas para los investigadores y grupos de investigación en ciencias naturales, ingeniería y humanidades que trabajan en las universidades. Esto favorece el objetivo al que tantas veces ha hecho referencia el Comité, a saber, que en la UE se creen y mantengan universidades de primer orden. También a efectos del Informe Matias (Parlamento Europeo, A7-0302/2011), a estas acciones les hace falta apoyo complementario procedente de la política de cohesión a fin de lograr las capacidades necesarias en los Estados miembros que por el momento participan de forma insuficiente en el Programa Marco. Sin perjuicio de ello, es necesario adoptar medidas más importantes para lograr este objetivo, cuya consideración excedería los límites de este dictamen.

4.5 *Infraestructuras de investigación*

Como ya se ha señalado en varias ocasiones, el Comité considera que las grandes infraestructuras son medios e instrumentos decisivos para la investigación y la excelencia tecnológica y científica, sin las que estas no serían en absoluto posibles. A ello hay que añadir su enorme atractivo y prestigio, tanto para la cooperación interna europea como para los mejores ingenieros y científicos del mundo ([14]). Además, el potencial de uso de grandes infraestructuras supera las posibilidades y necesidades de un único Estado miembro, lo que implica que estas instalaciones normalmente sean construidas y gestionadas por una serie de Estados miembros que colaboran entre ellos.

([9]) Consúltese por ejemplo: http://www.worldbank.org.
([10]) COM (2011) 885 final.
([11]) DO C 21 de 21.1.2011, p. 49.
([12]) DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.
([13]) DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.
([14]) DO C 182 de 4.8.2009, p. 40.

4.5.1 Principio de subsidiariedad

Estas infraestructuras son modélicas para optar a las ayudas comunitarias de conformidad con el principio de subsidiariedad. No obstante, el Comité lamenta que la enorme importancia que se les da en el fondo y en la forma no se refleje en la dotación presupuestaria indicativa que se propone. Recomienda por tanto reducir el porcentaje del presupuesto indicativo no gastado (a excepción de las pymes) entre un 2 % y un 2,5 % y adjudicar la cantidad resultante a las partidas de infraestructura. Esto es incluso más necesario si se tiene en cuenta que también están incluidas las infraestructuras electrónicas, importantes y con una relevancia cada vez mayor.

4.5.2 Costes operativos

El Comité recomienda que la Comisión participe también, en el marco de la financiación de proyectos, en los costes operativos de las infraestructuras; pide a la Comisión que aclare si efectivamente tiene la intención de hacerlo.

4.6 *Tecnologías facilitadoras esenciales*

Como ya ha subrayado el Comité en numerosas ocasiones ([15]), el desarrollo, dominio y comercialización de las tecnologías facilitadoras esenciales es una cuestión transversal determinante para, por una parte, reforzar la competitividad industrial de la UE y, por otra, encarar retos sociales tales como el suministro energético sostenible o la salud. El Comité acoge con satisfacción que a este tema se le conceda la importancia que merece, sobre todo teniendo en cuenta que se trata de un motor eficaz para la colaboración entre los centros de investigación y la industria, también en el marco de las cooperaciones público-privadas. En este ámbito, tiene especial importancia el programa FET-Open.

4.7 *Procedimientos contables I*

El Comité acoge con satisfacción que deban reconocerse los procedimientos contables que habitualmente emplean los organismos de investigación y las empresas de cada Estado miembro (por ejemplo, el cálculo de tarifas horarias en el sector industrial). Esto debe incluir también los gastos que genera la aplicación del impuesto sobre el valor añadido.

4.8 *Procedimientos contables II*

El Comité acoge además con satisfacción la evidente simplificación que resulta de un porcentaje del 100 %/20 % o del 70 %/20 % (para más información sobre estos conceptos, véanse los puntos 2.2.3 y 2.2.4) de las normas de participación. Aunque las enormes ventajas administrativas no disminuyen, para los diversos grupos de participantes, y en función de las cuotas actuales, pueden darse tanto ventajas como inconvenientes financieros. El Comité recomienda por tanto que se acumule experiencia al respecto y, de ser necesario, se incrementen más adelante los porcentajes de ayuda para los costes indirectos.

4.9 *Contratación – aspecto clave*

En la construcción de infraestructuras de investigación y grandes aparatos, normalmente se encarga a la industria que desarrolle y elabore componentes novedosos, precisos y enormemente complejos. De ahí que haya que adentrarse en nuevos ámbitos tecnológicos, donde pueden surgir los problemas típicos descritos en el dictamen del Comité relativo a la transferencia de conocimientos ([16]). En él el Comité recomienda «*revisar las experiencias disponibles en materia de aplicación de las normas sobre ayudas, presupuesto, contratación y competencia vigentes en la UE y en los Estados miembros, con el fin de comprobar si se acomodan al objetivo de mantener y aprovechar del mejor modo posible las capacidades y conocimientos especializados adquiridos en la realización de dichos proyectos en beneficio de la competitividad europea, y también con vistas a los correspondientes proyectos de seguimiento posteriores*».

4.10 *Nuevos enfoques de la política industrial y de competencia*

Se debería reflexionar en torno a nuevos enfoques relativos a la política industrial y de competencia. Cabe preguntarse si las ideas ya esgrimidas por la Comisión con respecto a la «contratación precomercial» se corresponden con el instrumento idóneo. El Comité ve aquí, por una parte, el riesgo de que por temor a posibles monopolios del conocimiento se prefiera renunciar a posiciones de liderazgo industrial y a un alto rendimiento en este sector. Esto sería un grave error. Por otra parte, se plantea el riesgo de que, debido a medidas proteccionistas que suponen un escollo a la investigación, no se cuente con el mejor producto por encontrarse únicamente disponible fuera del ámbito europeo. El Comité recomienda que se identifiquen los diversos objetivos, en parte contradictorios entre sí, de la política de investigación, innovación e industria, y qué se exige de ellos, además de debatirlos y precisarlos con las diversas partes interesadas; para casos concretos pueden ser incluso necesario introducir excepciones (véase apartado 4.9).

4.11 *Tamaño eficiente de los proyectos*

La tendencia a establecer estructuras cada vez más complejas, como por ejemplo las iniciativas conjuntas de tecnología, las TIC o incluso también las iniciativas emblemáticas FET, debería analizarse con suma atención. Cada vez son más los recursos y la dedicación que hay que invertir en la administración autónoma y en los numerosos procesos de coordinación, y ello no debería derivar de ningún modo en una «Torre de Babel».

4.11.1 Proyectos de colaboración como principal instrumento

Aunque la integración de recursos puede ser positiva, al mismo tiempo puede dar lugar, en cierta medida, a la expulsión de los participantes de menor tamaño del Programa Marco, ya que estos no disponen del costoso apoyo jurídico y administrativo que resulta necesario. Esto afecta especialmente a las PYME y a los grupos de investigación de las universidades. **Los proyectos de colaboración asumibles y que cuentan con un número de participantes manejable deben seguir siendo el instrumento esencial de Horizonte 2020.**

4.12 *El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT)*

Puesto que el EIT está financiado con el presupuesto de Horizonte 2020, el Comité considera que su labor forma parte también de la estrategia que persigue el Programa y por eso lo incluye en sus recomendaciones. Se va a elaborar además un dictamen ([17]) específico.

([15]) DO C 48 de 15.2.2011, p. 112.

([16]) DO C 218 de 11.9.2009, p. 8, apartado 1.8 y capítulo 5.

([17]) COM(2011) 822 final.- Dictamen del CESE "EIT - Agenda de Innovación Estratégica (Véase la página 122 del presente Diario Oficial).

4.13 *Criterios de evaluación*

En el punto 2.2.6 se especifican los criterios de evaluación ([18]) y de selección propuestos por la Comisión: **excelencia, resultados, calidad y eficiencia**. El Comité lo considera correcto, siempre y cuando no se socave la primacía de la excelencia, que es en todo caso el criterio más importante del alto rendimiento. En la investigación pionera, advierte sobre la sobrevaloración de las publicaciones más citadas, ya que ello conlleva el predominio de los temas de investigación que ya están en todo caso perfectamente asentados. Insiste en su advertencia general sobre los criterios de evaluación establecidos.

4.13.1 **Los aspectos relacionados con el mercado** ([19]) deben desempeñar también un papel importante en la evaluación, sobre todo en el fomento de la innovación. El hecho de que esta tarea no sea en absoluto sencilla en una situación a priori en la que se usan enfoques novedosos y que no desemboque necesariamente en una evaluación correcta lo demuestran los errores de apreciación que se cometen al inicio, como sucedió con el desarrollo del ordenador personal (PC).

4.14 *Centro Común de Investigación*

El Comité aplaude las propuestas de fomento directo del Centro Común de Investigación. Señala asimismo que su actividad debe someterse a los mismos procesos de evaluación que se emplean para los demás. Si el Centro Común de Investigación solicita también ayudas indirectas del Programa específico, se debe mantener la plena igualdad de condiciones con respecto a otros solicitantes y partes interesadas que no pertenezcan a la Comisión.

5. **Euratom**

5.1 El Comité aprecia ante todo y de forma positiva que el Programa Euratom propuesto sea una continuación del Programa Euratom 2012-2013 ([20]) recientemente presentado por la Comisión y que ha sido objeto de un atento análisis por parte del Comité. El Comité repite y confirma su mensaje fundamental, a saber, que «*considera que es necesario conservar y ampliar los conocimientos en materia de tecnología nuclear, su aprovechamiento y sus consecuencias. El Programa Marco I+D de Euratom, gracias a su función de coordinación y concentración de recursos, así como de integración de los esfuerzos comunes, aporta a este respecto un valor añadido europeo significativo*». El Comité confirma además el resto de aspectos y recomendaciones mencionados en ese mismo contexto. A ese respecto, el Comité se concentra aquí en una selección de puntos concretos. Las tareas principales son establecer sistemas de reactores de alta seguridad y reducir al máximo los residuos altamente radioactivos persistentes.

5.2 El Comité constata satisfecho que sus recomendaciones se recogen de nuevo en lo esencial en el Programa propuesto por la Comisión:

— seguridad de los reactores mejorada, almacenamiento de residuos radioactivos persistentes, transmutación para la reducción de la radiotoxicidad, control del material fisible y protección frente a las radiaciones;

— repercusiones de las pruebas de resistencia;

— trabajos de desarrollo para la obtención de energía a partir de la fusión nuclear y programa ITER como gran proyecto internacional;

— formación de especialistas e inculcación de fundamentos mínimos en la escuela.

5.2.1 El Comité insiste ([21]) en la necesidad, sin perjuicio de la decisión que tomen los Estados miembros a favor o en contra del uso de la energía nuclear, de «*seguir desarrollando dentro de la UE, con la mayor determinación, los conocimientos en materia de seguridad y las tecnologías en que se basan, y hacerlos accesibles. Renunciar a profundizar los conocimientos implicaría adoptar una peligrosa política del avestruz*». El Comité está preocupado por el hecho de que en aquellos Estados miembros en los que se renuncia ahora o se renuncie en el futuro al uso de la energía atómica, el estudio y desarrollo de estas competencias pueda desaparecer. Es algo que debe evitarse a toda costa.

5.3 *Foro Europeo de la Energía Nuclear (ENEF)*

En cuanto a las cuestiones relativas a la tecnología de los reactores de fisión, el Comité apoya especialmente los procedimientos y recomendaciones del *Foro Europeo de la Energía Nuclear* (ENEF), en cuyos trabajos participa, en colaboración con la Comisión, con sus propios representantes.

5.4 *Pruebas de resistencia*

La decisión de someter a todas las centrales nucleares de la UE a pruebas de resistencia es una consecuencia lógica del accidente acaecido en los reactores de Fukushima tras el tsunami. En cuanto estén disponibles los resultados de esas pruebas de resistencia, no solo se deberán determinar las consecuencias correspondientes para las centrales nucleares existentes, sino que también habrá que fijar las prioridades que proceda en el Programa Euratom, orientándolas hacia la investigación, el desarrollo y la demostración.

5.4.1 Se deberá prestar especial atención al examen de los accidentes que superen la gravedad tipo.

5.5 *Fusión*

Ha surgido entre la opinión pública un debate sobre el programa de fusión, por una parte porque no cabe esperar de él ninguna contribución reseñable al suministro energético con bajas emisiones de CO_2 de aquí a 2050 (plazo de la Hoja de Ruta) y, por otra, porque los costes de construcción del proyecto internacional ITER (que, a propuesta de la Comisión, deben financiarse fuera del Programa Marco) han aumentado considerablemente frente a las estimaciones iniciales.

([18]) Véase el punto 4.2, DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.
([19]) Véase especialmente el apartado 3.7.2 DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.
([20]) COM(2011) 71 final, COM(2011) 72 final, COM(2011) 73 final, COM(2011) 74 final y DO C 318 de 29.10.2011, p. 127.
([21]) DO C 318 de 29.10.2011, p. 127, punto 3.4.

5.5.1 Hoja de Ruta 2050

El Comité va a elaborar un dictamen específico para la Hoja de Ruta 2050 ([22]). Cabe destacar aquí que, teniendo en cuenta la evolución demográfica global y la carencia cada vez mayor de energía en todo el mundo, el problema energético mundial no se puede solucionar en absoluto de forma sostenible con las medidas que la UE ha establecido hasta 2050. En este sentido, entre la gama de posibles tecnologías que pueden hacer frente a tan compleja tarea, la energía de fusión es la única opción disponible o conocida que hasta ahora no se ha utilizado.

5.5.2 ITER I

Aunque solo los preparativos científico-técnicos (europeos) para el programa ITER -cuyos costes de construcción son sufragados por otras fuentes ([23]) - forman parte del Programa Euratom, es correcto considerar que ITER es el buque insignia de la investigación sobre fusión a nivel mundial y también del Programa Europeo de Fusión. Sea cual sea la posibilidad y la necesidad de mejoras y alternativas conceptuales, ITER supone un progreso decisivo y único a nivel mundial para el uso futuro de la energía de fusión. ITER ha llevado a cabo por primera vez en el mundo una fusión térmica de 500 megavatios con buenos resultados ([24]).

5.5.3 ITER II

Además, ITER es también un **campo de pruebas para una dimensión hasta ahora única de la colaboración internacional** entre las principales naciones industrializadas. **Forman parte del proyecto China, la Unión Europea, India, Japón, Corea, Rusia y los Estados Unidos.** El interés que tienen en formar parte del desarrollo de nuevos aspectos tecnológicos decisivos da prueba de las enormes expectativas que existen en torno a una fuente de energía ventajosa libre de emisiones de CO_2. La originalidad y complejidad de esta colaboración es sin embargo también la razón por la que hubo que corregir la idea original de que los costes totales que repercuten en cada uno de los participantes disminuirían con la entrada de nuevos participantes. El gran mérito de esta colaboración no reside principalmente en el ahorro de costes, sino en la adquisición de experiencia, ideas y especialistas de excelencia. Además supone, de forma similar a la Estación Espacial Internacional, una contribución nada desdeñable al entendimiento y la paz a nivel internacional (ITER fue originalmente propuesto e iniciado por Gorbachov, Mitterrand y Reagan). En opinión del Comité, el planteamiento de la Comisión de sufragar la parte europea de los costes de construcción de ITER sin recurrir al presupuesto de la UE no puede poner en riesgo de ningún modo la continuación del proyecto.

5.5.4 Compromiso de los Estados miembros – Acuerdos de asociación

En su breve dictamen sobre el Programa Euratom ([25]), el Comité puso de manifiesto que las denominadas «asociaciones» son determinantes como fundamento y fábrica de ideas del programa de fusión y para consolidar el compromiso de los Estados miembros. El Comité recalca lo señalado en aquella ocasión y advierte de nuevo del riesgo de perder ese importante apoyo o dejar que se agote. Además, las asociaciones son el instrumento de eficacia demostrada para garantizar la «programación conjunta en investigación» que desea la Comisión ([26]). Por ello, aunque puedan introducirse modificaciones en la estructura organizativa del Programa Europeo de Fusión, deberán seguir estando disponibles instrumentos eficaces de la programación conjunta en investigación, a fin de coordinar e integrar plenamente a nivel comunitario los programas de los laboratorios participantes de los Estados miembros, de forma que se mantenga el liderazgo de la UE en este campo de investigación y el respaldo necesario por parte de los Estados miembros.

6. El Espacio Europeo de Investigación – Mercado único para los investigadores

6.1 La Comisión da por hecho que el Espacio Europeo de Investigación se ultimará antes de 2014. Para el Comité esto es lo deseable, si bien tiene dudas de que pueda lograrse, ya que para ello deben cumplirse los criterios del mercado único, por ejemplo la patente comunitaria o un mercado único para los investigadores ([27]).

6.2 Apoyándose en la Decisión del Consejo ([28]) de 2 de marzo de 2010, el Comité considera que es urgente actuar con el fin de mejorar la situación social insatisfactoria en la que se hallan los jóvenes científicos y científicas que trabajan en centros de investigación y universidades públicos, algo que claramente contradice el objetivo de que la profesión de investigador sea atractiva, o en todo caso de que no tenga peor consideración que otras profesiones comparables.

6.3 El Comité reconoce que las organizaciones científicas de algunos Estados miembros ya han logrado mejorar en este sentido y se preocupan por seguir haciéndolo. Reconoce además que la Comisión ha tratado de introducir mejoras, como con los programas Marie Curie y Erasmus.

6.4 El problema radica en el sistema social y de retribución del servicio público de los Estados miembros, por el se bonifica/remunera normalmente a los científicos y científicas que trabajan en centros de investigación y universidades del sector público. Estos sistemas se basan normalmente en proseguir la trayectoria profesional con el mismo empleador, al que también recompensan. Pero precisamente por estas mismas razones estos sistemas no satisfacen los requerimientos específicos de la ciencia y la investigación.

6.5 Y es que con este sistema no se tiene en cuenta ni se recompensa ni el exigente y extenso proceso de selección, incluida la promoción (grado de doctor), que los jóvenes científicos y científicas ya han tenido que superar previamente con éxito, ni tampoco el hecho de que para ellos no se trata de una carrera permanente, al menos al principio, sino de trabajos temporales, normalmente sin perspectiva alguna de prolongación o de lograr un puesto indefinido más adelante. A ello se añade la preocupación, perfectamente legítima, sobre su futuro profesional y todo lo que ello conlleva, no solo con respecto a obtener un trabajo en el sector de la ciencia y la investigación, sino también a la vida personal y la fundación de una familia.

([22]) Véase nota a pie de página 10.
([23]) Véase también COM(2011) 931 final. El Comité elaborará un dictamen separado al respecto.
([24]) Consúltese en http://www.iter.org/.
([25]) DO C 318 de 29.10.2011, p. 131, apartado 4.5.1.
([26]) COM(2008) 468 final y DO C 228 de 22.9.2009, p. 56.
([27]) Véase DO C 44 de 16.2.2008, p. 1, apartado 1.3.
([28]) Véase nota a pie de página 1.

6.6 Este riesgo social claramente elevado no se recompensa ni mediante unos ingresos más altos ni a través de la una protección social de mayor nivel. Tampoco se tiene muy en cuenta que para disfrutar de una carrera exitosa en el sistema científico se necesita un mínimo de movilidad, es más, estos sistemas por lo general perjudican dicha movilidad.

6.7 Los sistemas de retribución de los Estados miembros apenas son compatibles entre sí y las prestaciones sociales a que se accede con un trabajo en el extranjero normalmente no se pueden intercambiar o transferir, lo que menoscaba gravemente la movilidad entre Estados miembros.

6.8 De ahí que sería más que necesario que los sistemas sociales y de retribución de los Estados miembros se adaptaran a las condiciones específicas que requieren los científicos y científicas. Puesto que este objetivo tan solo se podría alcanzar tras un lento proceso, el Comité destaca la Decisión del Consejo arriba mencionada y recomienda, por su parte, que la Comisión ponga todo su empeño en establecer, junto con los Estados miembros, un fondo especial (vinculado al Fondo Social) que compense las desventajas citadas a los jóvenes científicos y científicas mediante las correspondientes prestaciones complementarias. Dichas prestaciones deben contemplar tanto el mayor riesgo social que generan los contratos temporales como la reducción o pérdida de prestaciones sociales adquiridas a través de la movilidad (en especial la transnacional).

7. **Facilidad de uso e información – Breve manual – Centros de información**

7.1 El Comité reitera su llamamiento urgente a la Comisión, habida cuenta de la variedad de instrumentos de ayuda, procesos, redes y jerga especializada (proyectos, TIC, plataformas tecnológicas, alianzas para la innovación, iniciativas emblemáticas, ERA-Net, programación conjunta, Erasmus, Marie Curie, COST, EUREKA, etc.), para que elabore un compendio y una descripción breves y comprensibles, que también estén disponibles en Internet, con cuya ayuda se puedan entender cuáles son las características de cada uno de los instrumentos, sus condiciones, objetivos, etc. Esto ayudaría en gran medida a la simplificación y la transparencia, y podría servir de complemento perfecto a la función, ya de por sí excelente, que desempeña el portal CORDIS.

7.2 Recomienda además limitarse a lo esencial y renunciar a la publicidad o la argumentación. Incluso para el Comité hubiese sido mucho más sencillo que en los documentos que se le presentaron para examen se hubiese recurrido menos a las consideraciones filosóficas y se hubiese hecho un resumen del contenido fundamental.

7.3 Recomienda además publicar una variante destinada especialmente a las PYME que tenga en cuenta sus necesidades particulares y su grado de conocimientos. Se deberían poner en marcha también centros de información competentes, por ejemplo, impartiendo formación a organizaciones regionales (como las cámaras de industria y de comercio) mediante seminarios y actividades apropiadas para que puedan hacer las veces de centros de información.

Bruselas, 28 de marzo 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 294/2008, por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología»

[COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD)]

y la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agenda de Innovación Estratégica del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT): la contribución del EIT a una Europa más innovadora»

[COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD)]

(2012/C 181/21)

Ponente: **Jacques LEMERCIER**

El 13 de diciembre de 2011 y el 16 de enero de 2012, de conformidad con artículo 173.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, 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 294/2008, por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología*»

COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD)

y la

«*Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agenda de Innovación Estratégica del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT): la contribución del EIT a una Europa más innovadora*»

COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 123 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité aprueba en conjunto la iniciativa de la Comisión referente al Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (acrónimo en inglés: EIT).

1.2 Comparte en lo esencial las propuestas de la Comisión, resultado de la consulta de las diferentes partes interesadas, de los análisis de impacto y de los datos que emanan de las experiencias realizadas.

1.3 Es consciente de los retrasos que acumula la Unión Europea en materia de cooperación, intercambio de conocimientos y aproximación entre los centros de investigación y formación de alto nivel, por lo que acoge con satisfacción la iniciativa emprendida por la Comisión.

1.4 Ante la globalización de la investigación y el peso decisivo de la innovación en la producción, sostiene la necesidad de impulsar la excelencia.

2. **Motivación**

2.1 El Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT, European Institute of Innovation and Technology) se creó en 2008.

2.2 El EIT nació a raíz de una propuesta de la Comisión al Consejo adoptada el 22 de febrero de 2006 y se estableció, en el marco de la Estrategia de Lisboa, para impulsar el crecimiento y el empleo en la UE.

2.3 Su objetivo prioritario es reducir los retrasos existentes en la política industrial europea basada en la innovación tecnológica y favorecer así las sinergias entre la investigación fundamental, la investigación y el desarrollo y las aplicaciones industriales innovadoras en Europa, especialmente para las PYME-PYMI.

2.4 Como centro de excelencia, el EIT quiere convertirse en abanderado de la innovación, la investigación y el crecimiento en la UE. Para ello, su enfoque es un acercamiento funcional y geográfico de las estructuras de educación superior, investigación e innovación.

2.5 Este concepto es muy similar al adoptado por el Instituto de Tecnología de Massachusetts (MIT, Massachusetts Institute of Technology), que trabaja por la integración horizontal de los tres sectores.

2.6 Budapest fue la ciudad elegida en junio de 2008 como sede del EIT.

2.7 El EIT no financia directamente proyectos individuales. En realidad, aporta una contribución del 25 % para financiar las Comunidades de Conocimiento e Innovación (CCI) [1] descentralizadas.

2.8 Estas CCI, integradas por universidades, empresas y centros de investigación, trabajan conjuntamente en proyectos innovadores y contribuyen, junto con los socios locales emprendedores e innovadores de todo tipo, a la financiación de proyectos locales hasta un 75 %.

2.9 Las tres primeras CCI fueron seleccionadas en diciembre de 2009, con centros de ubicación conjunta en Francia, Alemania, Reino Unido, Suiza, Italia, España, Países Bajos, Suecia, Finlandia, Hungría, Bélgica y Polonia.

3. **Propuestas de la Comisión**

3.1 En este contexto, el EIT debe convertirse en un centro de referencia y atracción para las universidades, instituciones de investigación, empresas dedicadas a la investigación y el desarrollo (I+D) y, sobre todo, para las pequeñas y medianas empresas innovadoras, que son también las principales creadoras de puestos de trabajo cualificados y nuevos oficios.

3.2 Con el fin de reforzar sus efectos y estimular la innovación en nuevos ámbitos relacionados con los retos que afronta la sociedad, el EIT ampliará gradualmente su gama de CCI (Comunidades de Conocimiento e Innovación) dentro del Programa marco para la financiación de la investigación 2014-2020.

3.2.1 Los presupuestos asignados serán objeto de control, y los resultados concretos decidirán en última instancia la viabilidad de cada CCI.

3.2.2 Siguiendo un planteamiento gradual para la creación de nuevas CCI, el EIT garantizará que se tengan debidamente en cuenta las lecciones aprendidas de la experiencia y que las nuevas CCI se creen solo en ámbitos en los que exista un claro potencial de innovación y una excelencia de primer nivel que sirva de base para atraer las competencias y la financiación necesarias.

3.3 Así pues, en el período 2014-2020 se crearán dos nuevas generaciones de CCI: en 2014 se crearán tres CCI y otras tres en 2018, lo que, con las tres ya existentes, supone un total de nueve CCI (lo que equivale a crear entre cuarenta y cincuenta centros de ubicación conjunta en toda la UE).

3.4 Basándose en sólidas bases científicas y de investigación, pueden agrupar a las partes interesadas en los ámbitos de la formación, la investigación y la innovación. Todas son capaces de movilizar la inversión y generar un compromiso a largo plazo por parte de las empresas, promover nuevos avances tecnológicos y estimular la innovación social:

— una CCI para las industrias manufactureras de valor añadido;

— una CCI para la cadena de suministro de alimentos;

— una CCI para la innovación en favor de una vida saludable y un envejecimiento activo;

— una CCI para una sociedad más segura frente a una digitalización acelerada de la economía;

— una CCI para el surgimiento de nuevos métodos sostenibles de exploración, extracción, procesamiento, reciclaje y alternativos;

— una CCI sobre la movilidad urbana.

3.5 La creación de CCI descentralizadas, que agrupen a nivel local, y probablemente a nivel regional, a todos los socios potenciales, parece ser una respuesta adecuada a los retos a los que se enfrenta Europa. Ante la imposibilidad demostrada de armonizar en un plazo razonable (es decir, corto) los sistemas de investigación, formación y producción de los distintos Estados miembros –cuestiones que afectan a la subsidiariedad–, las CCI ofrecen una solución práctica para superar esta dificultad y proporcionar un nuevo modelo de desarrollo político de la industria y los servicios.

3.6 La autonomía en materia de contratación, organización y financiación otorgada a las CCI permitirá facilitar la identificación de los investigadores más competentes y motivados, y debería fomentar el intercambio de experiencias y la cooperación internacional que prevé la Comisión.

4. **Observaciones generales y específicas**

4.1 La **estructura general** propuesta por la Comisión es innovadora y prometedora. El Comité quiere reiterar lo expuesto en su dictamen anterior [2] sobre la creación del Instituto Europeo de Tecnología, ya que considera que sus observaciones generales siguen siendo plenamente válidas hoy en día.

4.2 En cuanto al **presupuesto**, el Comité considera que, dado el número de CCI por crear y la duración del programa, el presupuesto asignado por la Comisión en la práctica supone un estancamiento o incluso una reducción relativa de los fondos hasta el año 2020; no obstante, el EIT representa una vía de crecimiento sostenible a medio y largo plazo para las PYME-PIMI europeas, un crecimiento que abundará en innovación y empleos, y cuyo desarrollo debe alentarse en los ámbitos más prometedores.

4.3 La **estructura de financiación** de las CCI representa una ventaja clara, ya que solo el 25 % procede de la aportación del EIT y el 75 % restante deben aportarlo las empresas asociadas: PYME, centros de investigación, organismos públicos o privados que participan en esta experiencia. Esta estructura permite, gracias a su flexibilidad, acelerar el proceso de adquisición y transición entre la investigación fundamental y aplicada, la innovación y las patentes, así como la creación o el desarrollo de empresas que introducen innovaciones en el mercado.

[1] En inglés: Knowledge and Innovation Communities (KIC).

[2] DO C 161 de 13.7.2007, p. 28.

4.4 Además, las iniciativas locales pueden tener un margen de maniobra considerable en los Estados miembros.

4.5 La **estructura de gobernanza** de las CCI y la renovación periódica de sus miembros son bazas indiscutibles. El Comité comparte el planteamiento que guía el desarrollo del EIT y considera que, para mejorar la eficiencia, es necesario preservar la independencia y la autonomía de las CCI, y juzgar su trabajo según los resultados.

4.6 Un elemento interesante de este desarrollo en dos fases será facilitar la comercialización de las patentes y productos innovadores que surjan de las CCI.

Frente a una globalización que se acelera y que fragiliza las industrias tradicionales, el CESE apoya la idea de que la noción de «excelencia» en lo que respecta a la formación y la producción es un valor de futuro y un instrumento eficaz para fomentar la competitividad.

4.7 En la Unión, hoy más que nunca, es el valor añadido de los productos o servicios innovadores, en una perspectiva sólida de desarrollo sostenible, lo que creará puestos de trabajo cualificados y evitará la deslocalización a países con bajos costes laborales.

4.8 El CESE señala que existe una relativa concentración de CCI. El Comité confía en que se hagan esfuerzos concretos para que, en el mayor número posible de Estados miembros, se establezcan vínculos con laboratorios, empresas y centros de investigación con el fin de ampliar el potencial creativo y los recursos humanos y tecnológicos de las CCI, y para no acentuar los desequilibrios entre los Estados miembros en el ámbito de la investigación y la formación de alto nivel. Señala también que se han comprometido con la iniciativa más de doscientos socios de todos los Estados miembros.

4.9 El CESE aprueba, en particular, la concesión de títulos con la denominación EIT que faciliten la movilidad de los investigadores y el desarrollo de las empresas y PYME fuera de su territorio de origen.

4.10 El CESE espera que se dé a las instituciones, empresas y socios potenciales la máxima información posible para que apoyen y contribuyan a la creación de CCI en los ámbitos fundamentales señalados en la Estrategia Europa 2020.

Para lograr este objetivo, el EIT debe desarrollar con la mayor rapidez posible una amplia publicidad en torno a estos temas con el fin de permitir a las empresas y socios potenciales crear sus proyectos de colaboración.

4.11 El CESE, consciente de las reticencias que pueden despertarse en las instituciones nacionales existentes, e incluso los frenos que pueden ponerse, pide a la Comisión que promueva un diálogo profundo entre el EIT y estas para lograr sinergias que a la larga considera ineludibles.

Pone de manifiesto, en concreto, las inquietudes expresadas por los responsables de los centros de investigación y formación con respecto a que sus presupuestos se vean reducidos en beneficio de las CCI.

Bruselas, 28 de marzo 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 para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020)»

[COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)]

(2012/C 181/22)

Ponente: **Ronny LANNOO**

Coponente: **Brendan BURNS**

El 13 de diciembre de 2011, el Parlamento, y el 24 de enero de 2012, el Consejo, 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020)*»

COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 142 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE, aunque respalda los grandes objetivos del Programa COSME, constata que no atiende a las solicitudes que formuló en su dictamen sobre la «*Small Business Act*» *(SBA)* ([1]), en particular, reforzar el acompañamiento y el asesoramiento a las PYME, la transmisión de las empresas, la concertación y la colaboración con las organizaciones de PYME.

1.2 Solicita más visibilidad para las acciones concretas que se han de emprender. De entrada se plantean dos problemas:

— el objetivo: El objetivo del Reglamento consiste en fomentar la competitividad de las empresas. Se trata de que sean capaces de rivalizar con sus competidores en los mercados mundiales. El CESE, aunque está de acuerdo con el objetivo formulado, considera igualmente importante favorecer la sostenibilidad de las PYME en los mercados europeos, los mercados de proximidad y los mercados locales;

— los medios: El CESE pide a la Comisión que complete la propuesta legislativa mediante un programa de trabajo que enumere las medidas concretas que se desplegarán para atender a las necesidades de todas las categorías de PYME así como a sus expectativas ante la crisis actual.

1.3 La adopción de cualquier decisión relativa al programa operativo debería ser competencia del Parlamento y al Consejo con arreglo al procedimiento de codecisión. El procedimiento de actos delegados deberá limitarse al diseño y ejecución de los programas anuales, elaborados de acuerdo con los Estados miembros y las organizaciones de PYME.

1.4 El CESE solicita que el Programa:

— se dirija a todas las empresas ([2]);

— concentre sus medios en sus prioridades esenciales: información, acompañamiento y asesoramiento, acceso a los mercados, acceso a la financiación, adaptación de los requisitos y normas europeos, cooperación, consideración de las prioridades de la Estrategia Europa 2020 (innovación, economía verde y contratación de jóvenes);

— se fija a tal efecto un quinto objetivo específico: el acompañamiento de las PYME y su acceso al asesoramiento, prestando especial atención a las pequeñas empresas y las microempresas.

1.5 El CESE sugiere una cuarta acción enfocada en mejorar las legislaciones, en particular mediante la creación de un «*Office of advocacy*» ([3]) cuya misión consista en lograr que la legislación tenga más en cuenta la realidad de las pequeñas empresas. No obstante, aun quedan por determinar la función y el encaje del «*Office of advocacy*» con otros organismos gestores, por ejemplo, la red de representantes de las PYME. Reitera su oposición a la generalización de las excepciones y aboga por la participación de las organizaciones de PYME en el proceso legislativo y decisorio.

([1]) DO C 376 de 22.12.2011, pp. 51-57.

([2]) Véase la nota 1.

([3]) Véase la nota 1.

1.6 El CESE hace hincapié en que en la propuesta de Reglamento no se tiene suficientemente en cuenta la gobernanza en colaboración. No acepta que se limite a una simple consulta y alerta al Parlamento y al Consejo de la necesidad de crear esta gobernanza y reforzar la asociación con las organizaciones representativas de las PYME, como es el caso en otros programas europeos ([4]). El CESE pide que se instaure un grupo de trabajo a fin de que las organizaciones europeas de PYME sean consultadas en todas las fases de elaboración, concepción, aplicación y seguimiento del programa COSME.

1.7 En cuanto al artículo 9 sobre la mejora del acceso a los mercados, el CESE solicita que:

— se distinga entre, por una parte, el acceso a los mercados y, por otra, la información, el asesoramiento y la formación de las PYME;

— se respalden las acciones ya emprendidas en los Estados miembros por las organizaciones de PYME y los organismos públicos;

— se adapten las misiones y la organización de la red «*Europe Enterprise Network*» (EEN) para que complete las acciones de las organizaciones de PYME y las asocie a sus actividades. La red ha de adquirir mayor visibilidad y se debe aprovechar plenamente su potencial.

1.8 El CESE constata la existencia de ambigüedades en los instrumentos financieros propuestos, el programa «Horizon 2020» y otras fuentes de financiación como, por ejemplo, las recogidas en las propuestas de reglamentos sobre cohesión territorial. Esta situación genera dificultades para las PYME. Por consiguiente, pide que se aclare la articulación entre las distintas fuentes de financiación. Aunque se congratula de que el 56 % del presupuesto se dedique a los instrumentos financieros, el CESE solicita a la Comisión y al Parlamento que establezcan una clave de reparto entre los dos instrumentos, los abran a todas las empresas y a todos los tipos de inversiones y los coordinen con otras financiaciones europeas similares para que las PYME puedan escoger el instrumento más adaptado. Además, pide que se modifiquen las normas y los requisitos del instrumento de garantías de préstamo (IGP).

1.9 Solicita que se revise el texto del anexo I sobre los indicadores a fin de definirlos de acuerdo con las organizaciones de PYME. Conviene, asimismo, revisar el texto del anexo II y la ficha financiera legislativa, dadas las contradicciones existentes con el texto de la propuesta.

1.10 El CESE recomienda al Parlamento y al Consejo que respalden y refuercen el Programa aunque otorgando mayor visibilidad a su contenido, a sus medidas operativas así como a la financiación de las prioridades, garantizando al mismo tiempo la colaboración con las organizaciones europeas de PYME. Su presupuesto de 2 500 millones de euros parece, sin embargo, realmente insignificante dadas sus metas. El CESE se opone a las tentativas de reducir el presupuesto del Programa y solicita insistentemente al Parlamento que, por el contrario, le conceda más importancia. El CESE considera que son las PYME las que sacarán a la Unión de la crisis y crearán nuevos empleos.

1.11 Sin embargo, el CESE considera que el Programa carece de ambición. A su juicio, el presupuesto propuesto, que asciende a 2 500 millones de euros, no bastará para poner en práctica las disposiciones necesarias destinadas a apoyar la actividad y el desarrollo duradero de las PYME. Ahora bien, las PYME son las que sacarán a la Unión de la crisis y crearán nuevos empleos. Por lo tanto, el CESE se opone a los intentos de reducir este presupuesto. Pide al Parlamento Europeo que lo refuerce hasta llegar al nivel presupuestario del actual Programa para la Innovación y la Competitividad (PIC), con vistas a aumentar, prioritariamente, los recursos presupuestarios asignados a los instrumentos financieros.

1.12 El CESE pide a la Comisión Europea que aclare el reparto presupuestario del Programa (excluidos los instrumentos financieros) y que incorpore en el mismo un desglose preciso de los recursos financieros asignados a cada actividad del Programa.

2. **Observaciones generales**

2.1 En su Dictamen sobre la revisión de la SBA ([5]), el CESE propuso sus prioridades para el programa «Competitividad PYME» 2014-2020. Desafortunadamente, la propuesta COSME no las tiene suficientemente en cuenta y carece de visibilidad respecto de las medidas prácticas que se han de emprender. El CESE solicita a la Comisión que le someta, así como al Parlamento Europeo y al Consejo, un plan de acción para toda la duración del referido Programa.

2.2 El CESE considera sorprendente la ausencia de referencia a la SBA, cuando ésta debería constituir la base del Programa. No menciona el principio «una sola vez». El principio «pensar primero a pequeña escala» se evoca poco y la especificidad de las distintas categorías de PYME no se tiene suficientemente en cuenta.

2.3 La competitividad evoluciona según las reglas del mercado y depende de otros factores como la disparidad de los costes de la mano de obra, el poder adquisitivo, la fiscalidad, el acceso a la financiación o la empleabilidad de los jóvenes. El CESE considera que la prioridad del Programa COSME ha de ser el desarrollo sostenible de las empresas y no limitarse a su competitividad.

2.4 Por último, el Programa COSME debe prever medidas destinadas específicamente a las pequeñas empresas y las microempresas.

([4]) Artículo 5 del Reglamento general de los Fondos Estructurales.

([5]) Véase nota 1.

2.5 Con ocasión del análisis de la puesta en práctica de la definición europea de las PYME en 2012, el CESE solicita que se tenga en cuenta la gran diversidad que las caracteriza. Además, la Comisión debería transmitir al Comité las conclusiones de ese análisis e invitarlo a participar en los trabajos de seguimiento.

3. **Posiciones sobre la propuesta de Reglamento**

3.1 *Sobre los considerandos*

3.1.1 El CESE está de acuerdo con las orientaciones recogidas en el considerando 10. El Programa COSME debería asimismo:

— simplificar la actividad de la PYME y reducir sus cargas administrativas;

— favorecer la ejecución de las prioridades de la Estrategia Europa 2020 como la innovación, la economía verde y la contratación de jóvenes; el CESE se congratula de que la propuesta incluya el considerando 11, que presta especial atención a las microempresas, las empresas artesanales y las empresas sociales;

— aplicar los principios de la «*Small Business Act*» (SBA) en las políticas y en los programas europeos, nacionales y territoriales;

— tener en cuenta las necesidades de las PYME en los demás programas europeos y velar por la coordinación y simplificación de sus normas administrativas.

3.1.2 Además de referirse a la creación y al desarrollo de las empresas, el Comité considera que convendría mencionar asimismo en el considerando 11 la segunda oportunidad, la transmisión y recuperación de empresas, la empleabilidad de los jóvenes, la formación de los empresarios y de sus empleados, así como el papel que desempeñan los trabajadores autónomos y las profesiones liberales.

3.1.3 En el considerando 12 se debería mencionar que, para la mayoría de las PYME, uno de los problemas esenciales es el acceso a un asesoramiento adecuado. El CESE, aunque respalda el principio de la red «*Enterprise Europe Network*», considera que se debería aprovechar plenamente su potencial. Sin embargo, muchas PYME europeas parecen tener escasa conciencia de su existencia. Los servicios prestados por la «*Enterprise Europe Network*» han de basarse, en la medida de lo posible, en las demandas y necesidades reales de las PYME. El CESE respalda la propuesta de reestructurar la gobernanza de esta red y de que todas las organizaciones empresariales relevantes participen en dicha gobernanza.

3.1.4 Las facultades de la Comisión para adoptar actos conforme al procedimiento de delegación mencionado en el considerando 28 debe limitarse a la ejecución del Programa, en particular los programas anuales, y a las normas de externalización, tras consultar a las partes interesadas. Tanto el programa operativo de las medidas prácticas como las normas específicas de participación deberían ser adoptadas por Parlamento Europeo y el Consejo.

3.1.5 El CESE insiste en que el reglamento COSME instaure un verdadero sistema de gobernanza con las organizaciones europeas de PYME. Debe atenerse a la idea de asociación propuesta en el artículo 5 del Reglamento sobre las disposiciones comunes de los fondos estructurales ([6]). Las organizaciones de PYME han de participar en todo el proceso de elaboración del Programa y en su ejecución anual, con arreglo a la SBA.

3.1.6 El turismo aporta un claro valor añadido a la economía de la UE y el Programa COSME debería incluir medidas de apoyo al sector del turismo. No obstante, hay muchos otros sectores que aportan también un claro valor añadido, por lo que hacer hincapié únicamente en el sector del turismo implica establecer prioridades, lo cual contradice el enfoque horizontal del Programa y la política de la UE sobre las PYME en general.

3.2 *Capítulo 1: Objeto*

3.2.1 El CESE solicita que se añada en el artículo 1 las expresiones siguientes: «microempresas», «empresas artesanales», «trabajadores autónomos» y «profesiones liberales».

3.2.2 El CESE respalda los objetivos generales recogidos en el artículo 2. Sugiere incluir una referencia al desarrollo duradero de las PYME y al fomento de la transmisión de las empresas.

3.2.3 El artículo 2 debe completarse añadiendo un cuarto objetivo general, a saber, la aplicación de los principios de la SBA y la ejecución de sus prioridades en las políticas y los programas de la Unión.

3.3 *Capítulo 2: Objetivos específicos y ámbitos de actuación*

3.3.1 Los cuatro objetivos específicos del artículo 3 son esenciales. Sin embargo, el CESE solicita que se añada:

— en el apartado 1, letra d): la mejora del acceso a los mercados de proximidad, favoreciendo en particular la adaptación de los requisitos y normas europeas a las necesidades y circunstancias de las pequeñas empresas y de las microempresas;

— un quinto objetivo específico: favorecer el seguimiento de las PYME y su acceso al asesoramiento.

3.3.2 El CESE solicita al Parlamento y al Consejo que se añada un nuevo artículo sobre la gobernanza que prevea la creación de un grupo de trabajo consultivo que reúna a las organizaciones europeas representativas de las diferentes categorías de PYME para la elaboración, ejecución y seguimiento del Programa, así como de sus variaciones anuales.

([6]) Véase la nota 1.

3.3.3 El CESE subraya la necesidad de incluir en el artículo 6 una serie de propuestas específicas para:

— fomentar los procedimientos de evaluación de impacto y establecer un sistema similar al «*Office of advocacy*» tras definir claramente su función y sus facultades;

— aplicar los principios «pensar primero a pequeña escala» (*Think Small First*) y «una sola vez» (*Only once*) de la SBA durante el proceso legislativo y en la ejecución de la Estrategia Europa 2020;

— velar por que la legislación se elabore de acuerdo con las organizaciones de PYME.

3.3.4 El CESE reitera su oposición a la generalización de las excepciones para las microempresas ([7]). Recomienda la participación de las organizaciones de PYME para adaptar la legislación a las especificidades de las microempresas.

3.3.5 El CESE solicita que se incluya en el artículo 7 una referencia a las acciones destinadas a favorecer la transmisión y recuperación de empresas. Se trata, en particular, de la formación de los futuros cesionarios, la información y formación de los jóvenes estudiantes respecto del entorno empresarial de las PYME y de sus oportunidades.

3.3.6 En cuanto al artículo 9, es preciso distinguir, por una parte, las acciones dirigidas a mejorar el acceso al mercado y, por otra, las acciones de información, de asesoramiento y de seguimiento de las empresas. El CESE propone que se escinda el artículo 9 en dos artículos distintos, de la manera siguiente:

3.3.6.1 Artículo 9: Acciones para mejorar el acceso a los mercados

Conviene retomar los puntos 2, 3 y 4, así como completar el punto 2, precisando que el Programa COSME respaldará, en particular, las medidas destinadas a fomentar la participación de las PYME y de las microempresas en el proceso de elaboración y adaptación de los requisitos y las normas europeas, así como su cumplimiento por parte de las empresas.

3.3.6.2 Artículo 9*bis*: Acciones relativas a la información, el asesoramiento y el seguimiento de las empresas

— El CESE subraya que una de las prioridades debe ser garantizar el acceso de todas las PYME a la información, al asesoramiento y al seguimiento. Por ello, el Reglamento COSME deberá:

  — facilitar a las organizaciones de PYME el acceso a los programas de la Unión y prever medidas de asistencia técnica destinadas a informar y a asesorar a las PYME. Las organizaciones de PYME deberán desempeñar al respecto un papel más destacado.

  — reforzar el papel de la «ventanilla única» de las organizaciones de PYME a escala nacional y territorial.

— El CESE lamenta que un mayor número de PYME, y especialmente de pequeñas empresas y microempresas, no sean destinatarias ni se beneficien de la acción de la red «*Europe Enterprise Network*» (EEN) y que no participen todas las organizaciones de PYME. Asimismo, considera que, para garantizar el acceso de todas esas PYME a la información, la red EEN deberá implantarse en todas esas organizaciones. Es preciso apoyar su acción procurando, sin embargo, no crear nuevas estructuras intermediarias. Si el modelo de consorcios regionales ha demostrado su eficacia en muchos Estados miembros y regiones, probablemente convenga adaptarlo para permitir la adhesión de todas las organizaciones de PYME.

  El CESE considera que la red EEN debería destinarse prioritariamente a las organizaciones de PYME representativas que hayan dado prueba de su capacidad para estructurar y a facilitar a esas empresas servicios de información, asesoramiento y seguimiento. Por otra parte, recomienda que la actividad de la red se defina previa concertación con las organizaciones europeas representativas de las PYME y que éstas puedan ser consultadas a la hora de elaborar el pliego de condiciones en el que se definan las actividades de la futura red.

3.4 *Capítulo 3: Ejecución del Programa*

3.4.1 El artículo 10 establece que el programa de trabajo anual se adopte de forma concertada mediante un comité integrado por representantes de los Estados miembros. El CESE considera que se debe consultar previamente a las organizaciones europeas representativas de las PYME en el marco del grupo de trabajo cuya creación solicita el CESE (véase el punto 3.3.2). El seguimiento de la ejecución y la gestión del Programa, previstos por el artículo 12, se hará en concertación con dicho grupo.

3.4.2 El artículo 11 establece unas «medidas de apoyo», generalmente estudios y evaluaciones. A este respecto igualmente, el CESE solicita a la Comisión que presente un programa de estudios y evaluaciones claro, elaborado con las organizaciones representativas de las PYME, con el fin de dar respuesta a las expectativas de las empresas.

3.5 *Capítulo 5: Comité y disposiciones finales*

3.5.1 En su artículo 16, el Reglamento debería precisar que la Comisión esté asistida no sólo por un Comité integrado por representantes de los Estados miembros sino también por el grupo de socios propuesto por el CESE (véase el punto 3.3.2).

3.5.2 Aunque el CESE acepta el principio de los actos delegados para las medidas de ejecución, considera que las propuestas recogidas en el artículo 17, apartado 2, forman parte del proceso decisorio que es competencia del Parlamento Europeo y del Consejo, en la medida en que se trata de una modificación de un objetivo específico del Programa. Solicita al Parlamento Europeo y al Consejo que eliminen el apartado 2 del artículo 17.

([7]) Véase la nota 1.

3.5.3 En cuanto al artículo 18, los actos delegados han de adoptarse de forma concertada por el grupo de trabajo específico de los socios propuesto en el punto 3.3.2. Tal es el caso igualmente del artículo 19, dedicado al procedimiento de urgencia.

3.6 *Anexo I: Indicadores para los objetivos generales y específicos*

3.6.1 El CESE recomienda a la Comisión que defina estos indicadores de acuerdo con las organizaciones de PYME, y teniendo en cuenta los ya existentes en la esfera de los Estados miembros.

3.6.2 El CESE propone reconsiderar los criterios empleados para la evaluación comparativa de la competitividad. La «creación de empresas» que figura en el anexo I del proyecto de reglamento no es más que uno de los indicadores para evaluar la competitividad de la economía. Incluso el Programa COSME para la competitividad de las empresas y de las PYME establece como meta a medio plazo adoptar de aquí a 2017 «unas siete medidas de simplificación al año». Para la reducción de las cargas administrativas el CESE sugiere que se especifiquen desde ahora los sectores prioritarios que sean especialmente importantes para la competitividad de las PYME como, por ejemplo, la gestión de licencias de construcción, la obtención de créditos, los impuestos, la ejecución forzosa de contratos, etc.

3.7 *Anexo II: Acciones para mejorar el acceso de las PYME a la financiación*

3.7.1 El CESE respalda los instrumentos financieros y solicita al Parlamento y al Consejo que los refuerce. Para la gran mayoría de las PYME, la garantía de préstamo es uno de los instrumentos más eficaces.

3.7.2 En relación con el punto 3, el CESE señala que no es fácil establecer un vínculo entre el programa «Horizon 2020» –que sólo fomenta la inversión en investigación e innovación– y los instrumentos financieros similares que puedan instaurar las regiones en el marco de los fondos estructurales. El CESE solicita a la Comisión que precise claramente esta articulación entre instrumentos aparentemente similares y que establezca unos procedimientos de acceso idénticos.

3.7.3 El CESE pide que se añada un nuevo apartado 2 *bis* en el que se precise que: «El instrumento IGP se aplicará en todas las fases de la vida de la empresa: creación, desarrollo y transmisión, sin establecer distinciones basadas en la actividad o en la dimensión del mercado». Este instrumento será aplicable a cualquier tipo de inversión, incluidas las inmateriales».

3.7.4 La propuesta indica que el instrumento IGF cubrirá préstamos de hasta 150 000 euros.

3.7.4.1 El CESE solicita a la Comisión que precise en base a qué criterios ha fijado dicho techo, dado que el Programa Marco para la Innovación y la Competitividad (PIC) no establecía límite alguno. El CESE constata que el importe propuesto corresponde al del préstamo. No obstante, en lo referente a la creación, las inversiones y la transmisión de empresas, los importes de dichos préstamos a menudo son sensiblemente superiores. Por consiguiente, los préstamos por un importe superior quedarían garantizados en el marco del Programa «Horizon 2020», pese a que no tiene por vocación financiar proyectos que no sean de innovación.

3.7.4.2 El CESE solicita, por tanto, volver al sistema anterior de PIC, que no fijaba límites. De lo contrario, solicita que el techo de 150 000 euros se aplique al importe de la contragarantía, en lugar de al del préstamo. En cuanto a la transmisión y recuperación de empresas, cuyo coste excede a menudo el de la creación propiamente dicha, el CESE solicita que no se límite el importe de la contragarantía.

3.7.5 En el mismo párrafo se menciona la realización de informes sobre las «PYME innovadoras» financiadas. El instrumento IGF ha de poder beneficiar a todas las empresas, ya sean innovadoras o no. El CESE sigue albergando dudas sobre la utilidad de dichos informes, que deberían limitarse a recoger datos directamente utilizables y no gravar los presupuestos previstos para financiar a las empresas.

3.7.6 El CESE solicita que todas las medidas vinculadas con el diseño y la puesta en práctica de los instrumentos financieros se adopten en total concertación con las organizaciones europeas de PYME y sus socios financieros.

3.8 *Ficha financiera legislativa*

3.8.1 En el punto 1.4.1, dedicado a los objetivos estratégicos plurianuales, se solicita que el Programa favorezca la transmisión o recuperación de empresas y no solamente la creación y el crecimiento.

3.8.2 En el punto 1.5.4, párrafo tercero, se insiste en que «el nuevo Programa se dirigirá a las PYME en sus fases de crecimiento e internacionalización». Esta restricción es contraria al resto del texto y a los principios de la SBA: el nuevo Programa debe dirigirse a todas las actividades de las PYME, cualquiera que sea su tipo de mercado.

3.8.3 El CESE constata que existe una contradicción entre la última frase del tercer párrafo y el texto del Reglamento, y pide que se suprima dicha frase.

3.8.4 En la última frase del quinto párrafo del punto 1.5.4 se evoca la creación de una ventanilla única. El CESE solicita que se tengan en cuenta las ventanillas y los servicios ya existentes, se respeten las prácticas y los métodos de funcionamiento de cada Estado miembro y que se actúe en concertación con las PYME.

3.8.5 En el punto 2.1 sobre las disposiciones en materia de seguimiento e informes, el CESE solicita que se elabore una evaluación intermedia para adaptar el Programa COSME en su segunda fase. Estas evaluaciones deberán ser realizadas en tiempo oportuno por un organismo exterior independiente y ser presentadas al Parlamento Europeo y al Consejo.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países»

[COM(2011) 455 final]

(2012/C 181/23)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 20 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 la

«*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países*»

COM(2011) 455 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 14 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea y considera que contribuye de manera significativa a entender y abordar el reto de la integración de los nacionales de terceros países en los Estados miembros.

1.2 La Comunicación cubre las principales áreas de intervención y aclara las funciones y las responsabilidades relacionadas con el diseño y la aplicación de la agenda para la integración. El énfasis en el papel que desempeñan los entes locales y regionales está debidamente justificado, pero no queda claro cuáles son los incentivos para aumentar su participación. El enfoque «modular» utilizado en el diseño de políticas nacionales tiene un importante potencial, aunque también entraña riesgos.

1.3 El enfoque de la Comunicación es exhaustivo y estructurado, aunque no trata con la suficiente profundidad los complicados retos políticos y socioeconómicos que deben afrontar las sociedades europeas. Actualmente, la crisis económica y sus consecuencias son los principales motores de la agenda para la integración. La crisis afecta a la opinión pública europea y pone a las autoridades nacionales y locales bajo presión financiera. El CESE recomienda que, a la luz del actual contexto socioeconómico, se reconsidere la propuesta y se establezcan instrumentos institucionales y financieros concretos que respalden los objetivos de la integración. Asimismo, llama la atención sobre la dimensión de la comunicación. Es evidente que la crisis económica tiende a favorecer las actitudes contrarias a la inmigración. La máxima prioridad de la Comisión Europea y de las demás instituciones de la UE es trabajar conjuntamente para poner en marcha campañas de comunicación continuas, amplias y enérgicas que pongan freno a la retórica y las actitudes contrarias a la inmigración, que en algunos países europeos están ganando terreno peligrosamente en las principales corrientes políticas. Esto tiene una repercusión directa en la propia naturaleza de lo que constituye una política democrática integrada de la UE.

1.4 El CESE observa los diferentes estatus de los nacionales de terceros países y sugiere que esta diversidad se integre en la formulación y la elaboración de políticas. Dentro de esta categoría se incluye a ciudadanos de Estados con perspectivas de adhesión a la UE, ciudadanos de países no europeos que viven y trabajan en la UE y ciudadanos de terceros países que se benefician de protección internacional en el territorio de la UE. No obstante, reconocer esta diversidad no debería conducir a desigualdades en las políticas o a actuaciones discriminatorias y, lo que es más importante, no debería conducir a acciones y niveles mínimos de integración. El CESE también considera que la agenda general para la integración también tiene que incluir a nacionales de la UE que viven y trabajan en un Estado miembro diferente al suyo. La situación de los romaníes llama la atención por ser especialmente problemática. Actualmente, en el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo se están debatiendo las condiciones de entrada y residencia para los trabajadores migrantes temporeros de terceros países, mientras que el CESE emitió su dictamen al respecto en 2011 ([1]). Las políticas de la UE deben abordar el difícil problema de los migrantes en situación irregular, que son especialmente vulnerables.

1.5 La Comunicación pone énfasis en la participación de los nacionales de terceros países, pero no consigue mostrar de una manera lo suficientemente clara que se trata de un proceso vital que necesita apoyo e instrumentos concretos para su promoción. La participación en la vida ciudadana y política de las comunidades locales y nacionales llama la atención por ser particularmente problemática. En nuestra opinión, la articulación de intereses y la capacidad para formular propuestas colectivas en colaboración con organismos públicos y privados representa un requisito previo para una política de integración cualitativa, participativa y eficaz.

([1]) DO C 218 de 23.7.2011, pp. 97–100.

1.6 El CESE anima a la Comisión Europea a que se centre en la integración, dedicándole un año europeo o haciendo de la misma un elemento clave de uno de los próximos años, y espera que esta y las demás instituciones de la UE continúen enlazando la agenda para la integración con otras prioridades políticas importantes, como la Estrategia Europa 2020 y la agenda sobre la protección de los derechos fundamentales, que actualmente es objeto de revisión.

1.7 El CESE sigue estando profundamente comprometido a cooperar con las demás instituciones de la UE en el desarrollo de políticas y programas clave para la integración de nacionales de terceros países, a trabajar por conseguir enlazar la sociedad civil europea con la agenda para la integración y a facilitar la participación de nacionales de terceros países en el diálogo estructurado a nivel europeo.

2. **Introducción**

2.1 La cooperación de la UE sobre la integración de nacionales de terceros países se inició con el programa de Tampere (1999). En 2004, se acordaron los principios básicos comunes para la política de integración de los inmigrantes a escala europea. Su objetivo era ayudar a los Estados miembros a formular políticas de integración y definir un marco institucional más amplio que incluyera agentes diversos de la UE, nacionales, regionales y locales. El Programa Común para la Integración de 2005 de la Comisión Europea, cuyo objetivo era aplicar los principios básicos comunes, fue más allá pero no abordó los principales retos de la integración, aún considerables. Los objetivos de la UE en materia de integración también se incluyeron en 2009 en el Programa de Estocolmo y la Estrategia Europa 2020, dos importantes agendas políticas, aunque esto no se ha traducido en avances significativos en las políticas de integración.

2.2 En julio de 2011, la Comisión Europea propuso una agenda europea renovada para la integración de los migrantes procedentes de terceros países, que se centra en una participación más amplia y más eficaz de los migrantes y refuerza la acción a nivel local. También permite que los países de origen desempeñen un papel más importante en la planificación de políticas. El principal principio de la elaboración de políticas es la *flexibilidad*, y la Comisión Europea se responsabiliza de organizar una *caja de herramientas* puesta a disposición de los Estados miembros para que la utilicen según sus necesidades y prioridades. Asimismo, se han determinado indicadores comunes a favor de la agenda para la integración ([2]).

2.3 Para poner en marcha la agenda para la integración, la UE ha mantenido una infraestructura institucional y de comunicación formada por los siguientes elementos: *una red de Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración*; *el Foro Europeo de la Integración*, plataforma para el diálogo que incluye a todas las partes interesadas activas en el ámbito de la integración; *el sitio Internet europeo sobre integración*, principal punto para la puesta en común directa de información, documentación y recopilación de datos en línea; *un Manual de Integración* para responsables de la formulación de políticas y profesionales, *y el Fondo Europeo para la Integración*, que respalda a los Estados miembros en su esfuerzo por permitir que los nacionales de terceros países se integren en la sociedad europea. El 18 de noviembre de 2011 se puso en marcha el *Portal sobre Inmigración*.

2.4 La introducción de una nueva disposición jurídica en el Tratado relativa al apoyo de la Unión Europea a favor de la promoción de la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros (artículo 79, apartado 4, del TFUE) crea una base más firme para coordinar la acción entre los Estados miembros y representa un compromiso continuo por parte de la Comisión Europea y las demás instituciones de la UE.

2.5 El documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a la Comunicación indica algunos retos clave relacionados con la integración de nacionales de terceros países: el persistente bajo nivel de empleo de los migrantes, especialmente de las mujeres migrantes; el aumento del desempleo y los elevados niveles de «sobrecualificación»; el aumento de los riesgos de exclusión social; las diferencias en los resultados escolares; la preocupación pública por la falta de integración de los migrantes ([3]).

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE está de acuerdo con que la integración es una responsabilidad compartida y exhorta a los Estados miembros a convertirla en una prioridad. Se trata de una manera de salvaguardar un entorno democrático abierto, inclusivo y estable a nivel nacional ([4]). Aún es necesario redoblar los esfuerzos a escala de la UE en este ámbito. Las instituciones de la UE ya proporcionan un marco para supervisar, establecer puntos de referencia y poner en común buenas prácticas. Sin embargo, hay varios ámbitos que requieren más atención. Los instrumentos financieros europeos se deberían orientar de manera más efectiva para alcanzar los objetivos en materia de integración. Hay que analizar en profundidad la legislación existente, especialmente en lo tocante a los procedimientos en materia de empleo que tienen que seguir los nacionales de terceros países.

3.2 A la luz de los datos disponibles, el CESE considera que los objetivos de la agenda de la UE para la integración deberían ser más claros. El CESE propone un sistema en el que los Estados miembros establezcan objetivos específicos para la integración e informen, de manera permanente, a sus propios ciudadanos y a otros países sobre los avances. El objetivo principal de construir una Europa competitiva e inclusiva no se puede conseguir si el 4 % de su población ([5]), representada por los nacionales de terceros países, se queda atrás.

3.3 La agenda para la integración es muy compleja y necesita un compromiso a todos los niveles. El CESE está abierto a una cooperación avanzada con la Comisión Europea, el Comité de las Regiones y otras instituciones de la UE para aportar su contribución a esta agenda renovada. La focalización en el nivel local es más que bienvenida. Asimismo, es importante conferir poder a la sociedad civil y a las empresas activas a nivel local. Se debería animar a los migrantes a crear redes y asociaciones propias que puedan facilitar el acceso a la información, la financiación y la toma de decisiones.

([2]) Eurostat, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study (Indicadores de la integración de los inmigrantes - Estudio piloto), Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2011.

([3]) Documento de trabajo de los servicios de la Comisión «Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países».

([4]) Para una síntesis de las preocupaciones sobre la migración tanto de nacionales como de nacionales de terceros países, véanse los resultados del primer Eurobarómetro sobre integración de los migrantes, MEMO/11/529, Bruselas, 20 de julio de 2011.

([5]) Para los datos completos, véase el «Informe Anual sobre Inmigración y Asilo (2010)», COM(2011) 291 final.

3.4 La creación de un conjunto de herramientas europeas de prácticas de integración es necesaria e incrementa la importancia y la institucionalización del manual de prácticas de integración. Se debería informar adecuadamente sobre este conjunto de herramientas y sobre las oportunidades de financiación para proyectos con una repercusión significativa. El CESE espera que estas «herramientas» se utilicen para asumir los retos nacionales, regionales y locales más relevantes para la integración.

3.5 En segundo lugar, el conjunto de herramientas europeas no debería socavar la coherencia de la política de integración en su conjunto. El CESE exhorta a las autoridades nacionales, regionales y locales a avanzar sobre la base de las estrategias de integración elaboradas de manera participativa. El CESE anima a los Estados miembros y a la Comisión Europea a que otorguen a los Puntos Nacionales de Contacto sobre la Integración poderes adicionales para que puedan actuar como catalizadores para formular un marco estratégico para las acciones relativas a la integración.

3.6 El CESE acoge favorablemente la reciente elaboración del estudio de Eurostat sobre los indicadores de la integración ([6]). Se trata de un instrumento muy valioso que permitirá supervisar más de cerca la repercusión de políticas y programas, evaluar de manera comparativa las prácticas de los Estados miembros y, en general, formular una política más motivada. Tal y como se ha señalado anteriormente, los indicadores no solo son relevantes para supervisar y evaluar, sino que también permiten establecer objetivos específicos para las políticas y los programas de integración.

4. **Observaciones específicas**

4.1 *Integración mediante la participación*

4.1.1 Contribución socioeconómica de los migrantes

4.1.1.1 La contribución socioeconómica de los migrantes representa una dimensión clave de la agenda para la integración. El CESE aboga por un cambio de actitud hacia los migrantes, a quienes, en muchos casos, se les ve como una posible carga para los sistemas de seguridad social o como mano de obra barata en comparación con los nacionales de los Estados miembros. El CESE considera que los migrantes son, en primer lugar, individuos con derechos fundamentales, pero que también realizan una importante contribución a la sociedad, la economía y la cultura de los países de acogida. Asimismo, considera que la integración es un proceso bidireccional y anima a los migrantes a que se interesen por los intercambios sociales y culturales con las comunidades y las sociedades de acogida. Principalmente, esto significa adquirir conocimientos lingüísticos y participar en el sistema educativo. Las sociedades y los ciudadanos europeos deben ser conscientes de que a medio y largo plazo habrá serios retos demográficos que, en parte, se pueden superar mediante una migración regulada.

4.1.1.2 Aunque la adquisición de conocimientos lingüísticos es un factor importante para facilitar la integración, no queda claro cuáles son los instrumentos concretos que la Comisión Europea está dispuesta a utilizar para alcanzar este objetivo.

4.1.1.3 La participación en el mercado laboral es un factor clave para determinar el éxito de la integración. La Comunicación acierta en apuntar que el nivel de empleo de los migrantes debería acercarse más al de los ciudadanos de la UE, especialmente en el caso de las mujeres, a quienes esta desigualdad afecta especialmente. No obstante, se trata de una medida puramente cuantitativa que no refleja todo el contexto laboral. El reconocimiento de cualificaciones previas, salarios, prestaciones, incluida su transferencia, el acceso a la formación profesional y la seguridad del empleo son otros aspectos relacionados entre sí que se deben incorporar plenamente en la agenda para la integración. Hay que hacer más hincapié en la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

4.1.1.4 El CESE reconoce con gran preocupación los efectos directos e indirectos que ejerce la legislación de la UE en el estatus de los trabajadores migrantes ([7]). Aunque se han alcanzado avances gracias a la tarjeta azul de la UE, la Directiva del permiso único y la Directiva sobre los trabajadores temporeros, hay preocupaciones fundadas de que las directivas en materia laboral discriminan a los trabajadores migrantes en función de su origen y sus capacidades y refuerzan las desigualdades ([8]). Los reglamentos de la UE en materia laboral hacen una distinción entre trabajadores muy cualificados y poco cualificados, y les otorgan diferentes derechos.

4.1.1.5 El CESE advierte de que, si la migración circular se fomenta sin que se destinen los recursos adecuados, esto podría llevar a una migración más irregular y a un nivel muy bajo de protección para los trabajadores. En concreto, esta política también es cuestionable desde el punto de vista ético, puesto que pretende enviar de vuelta a sus países de origen a los trabajadores sin que estos puedan transferir derechos o trabajar un lapso de tiempo razonable en el país de acogida.

4.1.1.6 Es necesario intensificar los esfuerzos en el sistema educativo para incrementar la participación de los jóvenes de origen migrante. También se debería fomentar la escolarización en el nivel preescolar como una manera de incrementar la participación más adelante. La Comunicación indica ejemplos de posibles actuaciones, como programas de tutoría, cursos para los padres o la contratación de migrantes como profesores. El CESE considera útiles todas estas acciones, pero pide una mayor difusión de este tipo de prácticas y una mejor financiación para programas organizados en instituciones educativas y en torno a ellas.

4.1.1.7 Garantizar mejores condiciones de vida debe seguir siendo una prioridad de la agenda para la integración. La Comunicación destaca a los beneficiarios de la protección internacional como el objetivo de los esfuerzos locales y nacionales en este sentido. Aunque el CESE reconoce plenamente las necesidades de este grupo concreto, también llama la atención sobre otros grupos vulnerables. El CESE sugiere a la Comisión Europea que preste atención a la situación de vulnerabilidad múltiple, por ejemplo la de las mujeres romaníes, e intente darles un

([6]) Eurostat Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study (Indicadores de la integración de los inmigrantes, un estudio piloto).

([7]) DO C 218 de 23.7.2011, pp. 97-100 y DO C 354 de 28.12.2010, pp. 16-22.

([8]) Asociación Europea por la Defensa de los Derechos Humanos, Trabajadores extranjeros en la UE: hacia estándares múltiples, basados en un trato desigual, 17 de octubre de 2011.

trato prioritario. Asimismo, la UE actualmente dispone de un instrumento poderoso y visionario, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con el que guiarla actividad legislativa relativa a la integración.

4.1.1.8 El CESE lamenta el trato claramente insuficiente que Comisión Europea dispensa a la población romaní. Muchos romaníes, que proceden de terceros países, viven en unas condiciones muy duras en los países de acogida y carecen de infraestructuras y servicios básicos. El CESE considera que, aunque existen diferencias significativas en el plano jurídico (entre los nacionales de terceros países y de los Estados miembros), la problemática de los grupos vulnerables es la misma. Asimismo, hay que proteger los derechos humanos fundamentales independientemente del estatus jurídico de los individuos.

4.1.1.9 Es necesario hacer un mejor uso de la financiación de la UE para alcanzar los objetivos de la agenda para la integración. El CESE observa que la crisis financiera está ejerciendo una presión significativa en el gasto público destinado a programas sociales y considera que la financiación de la UE podría resultar crítica para apoyar proyectos clave que al menos puedan construir una sólida base de buenas prácticas. Se debería poder acceder fácilmente a la información sobre la financiación y esta debería proporcionar los incentivos suficientes para que los entes locales y las instituciones públicas y privadas participen. Se deberían utilizar los recursos disponibles para fomentar que las organizaciones de la sociedad civil se conecten y actúen en la base, haciendo hincapié en la participación de las comunidades de migrantes.

4.1.1.10 La UE debería estar abierta a las organizaciones y redes locales, regionales y nacionales de migrantes. Crear redes y capital social ayuda a la integración de abajo arriba y crea un entorno en el que los migrantes se sienten facultados y responsables para hacer valer sus derechos y su potencial. Sin embargo, las redes y las organizaciones deberían apoyar la integración y no convertirse en vehículos para una mayor segregación. El CESE sugiere que estas organizaciones y redes se asocien con organizaciones existentes en los países de acogida. La UE debería mostrarse abierta hacia nuevas formas de participación y cooperación, facilitadas a través de las tecnologías de la información y una mayor movilidad.

El CESE recomienda a la Comisión Europea que actúe y reconsidere la legislación laboral para los migrantes, que, en su forma actual, es un vehículo para la discriminación y la desigualdad, y que continúe trabajando con miras a facilitar los esfuerzos de los Estados miembros para alcanzar una integración más amplia y más profunda.

4.1.2 Derechos y obligaciones: conseguir la igualdad de trato y un sentimiento de pertenencia

4.1.2.1 El CESE acoge favorablemente la atención prestada a la participación política de los migrantes como cargos electos, votantes o miembros de organismos consultivos. Se trata de una prueba importante para la democracia europea. Solo si los migrantes tienen voz política será posible garantizar su integración a medio y largo plazo y evitar que se les discrimine. Una voz política y formas institucionalizadas de acción colectiva pueden ayudar a que los migrantes entren en el proceso político, lo que evitaría la alienación y el radicalismo. Se debería respaldar la participación política reconsiderando la actual normativa en materia de ciudadanía en cada país. Por tanto, el CESE apoya que se otorgue el derecho de sufragio activo y pasivo a los nacionales de terceros países en las elecciones locales, regionales, nacionales y europeas. En relación con esto último, se podría considerar la posibilidad de conceder a los migrantes legales la ciudadanía de la UE. De nuevo, la UE tiene la oportunidad de situarse a la vanguardia de la innovación democrática y de experimentar nuevas formas de participación y cooperación.

4.2 *Más intervención a nivel local*

4.2.1 La focalización en el nivel local está totalmente justificada. Además de ocupar un lugar central en la prestación de servicios, el nivel local crea el entorno inmediato para la integración. Dependiendo del tamaño de la comunidad local, los proyectos de integración que tienen éxito pueden repercutir significativamente en la vida de comunidades y migrantes. Es vital que los entes locales y las entidades privadas interesadas dispongan de información de calidad y tengan acceso a la financiación, nacional o de la UE.

4.2.2 El CESE reconoce que los asentamientos urbanos son problemáticos, especialmente las aglomeraciones urbanas extensas. Atraen a un gran número de migrantes que, en muchos casos, crean barrios periféricos y algo aislados. El acceso a los servicios públicos y al empleo es solo parte del problema. Un reto aun mayor es la planificación urbana, que debe ser sostenible e inclusiva. El CESE recomienda a la Comisión Europea que apoye activamente proyectos que hagan avanzar la agenda para la integración hacia la inclusión de la vivienda y la planificación urbana, dos asuntos fundamentales.

4.2.3 El enfoque de abajo arriba es muy prometedor, pero solo si se promueve y financia de manera adecuada. Es muy importante que, en las próximas perspectivas financieras, la Comisión Europea cumpla con su compromiso de simplificar los procedimientos de financiación y asigne los recursos adecuados a los proyectos locales ([9]). Una mayor coordinación entre diferentes fuentes de financiación, como el Fondo de Asilo y Migración propuesto, que abarca el asilo, la integración y el retorno, el Fondo para la Seguridad Interior propuesto, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional pueden desempeñar un papel vital en la capacitación de actores a nivel local.

([9]) Véase la Comunicación de la Comisión COM(2011) 749 final «Construir una Europa abierta y segura: el presupuesto de asuntos de interior para 2014-2020» y las propuestas de Reglamento 750-751-752-753.

4.3 *Participación de los países de origen*

4.3.1 Hacer que los países de origen participen en el proceso supone un avance muy necesario en la creación de una agenda para la integración exhaustiva ([10]). Hay Estados miembros con buenas prácticas en lo referente a la comunicación con los países de origen. No obstante, hay que señalar que, por varias razones, muchos de estos países carecen de incentivos para cooperar con la UE en materia de migración. Las limitaciones se hacen más obvias en lo que respecta a los posibles beneficiarios de la protección internacional ([11]). El Enfoque Global de la Migración de la UE proporciona un buen marco institucional que facilita la cooperación con terceros países y resuelve cuestiones urgentes relativas a la movilidad. Sin embargo, analizar la migración principalmente con arreglo a su incidencia en el mercado laboral de la UE podría conducir a niveles más bajos de protección para los migrantes e incluso a la discriminación.

4.3.2 La UE debería continuar trabajando con los países de origen con el fin de agilizar los procedimientos previos a la salida. Hay que señalar que, en muchos países, la emigración a la UE representa una oportunidad muy apreciada y puede fomentar la corrupción. La UE debe estar decidida a poner freno a esta posibilidad, puesto que incrementa los gastos para los futuros migrantes y afecta a su motivación para regresar a sus países de origen.

4.3.3 El CESE considera que la mejor manera de contribuir a largo plazo al desarrollo de los países de origen no consiste solo en elaborar reglamentos en materia laboral adecuados, sino también en capacitar a los migrantes a montar negocios transnacionales o a regresar a sus países de origen, en los que transfieran sus capacidades y su motivación. El CESE recomienda crear esquemas de apoyo para empresas en fase inicial e iniciativas empresariales bilaterales para migrantes que regresen a sus países de origen. Tanto los países de origen como los de acogida pueden trabajar conjuntamente para crear oportunidades para sus ciudadanos, empresas y comunidades. Existen ejemplos de cooperación en los que las necesidades de los empresarios se ajustan a las capacidades de los migrantes.

4.3.4 Fomentar la migración circular es legítimo siempre y cuando el instrumento utilizado no sea una legislación que tenga un efecto, directo o indirecto, en los derechos de los nacionales de terceros países ([12]).

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([10]) DO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102. El tema de la política de inmigración y cooperación de la UE con los países de origen para promover el desarrollo también se abordó en la sexta reunión del Foro Europeo de la Integración (véase el enlace: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-integration-forum-6).

([11]) DO C 18 de 19.1.2011, pp. 80-84.

([12]) Véase la nota a pie de página número 5.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda de transacción, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso de los debates (artículos 51.6 y 54.3 del Reglamento Interno):

Enmienda de transacción

Punto 4.1.2.1

«El CESE acoge favorablemente la atención prestada a la participación política de los migrantes como cargos electos, votantes o miembros de organismos consultivos. Se trata de una prueba importante para la democracia europea. Solo si los migrantes tienen voz política será posible garantizar su integración a medio y largo plazo y evitar que se les discrimine. Una voz política y formas institucionalizadas de acción colectiva pueden ayudar a que los migrantes entren en el proceso político, lo que evitaría la alienación y el radicalismo. Se debería respaldar la participación política reconsiderando la actual normativa en materia de ~~ciudadanía~~participación política en cada país. Por tanto, el CESE ~~apoya~~sugiere que se otorgue el derecho de sufragio activo y pasivo a los nacionales de terceros países en las elecciones locales~~,~~ y regionales~~, nacionales y europeas~~. ~~En relación con esto último, se podría considerar la posibilidad de conceder a los migrantes legales la ciudadanía de la UE.~~ También se debería fomentar una mejor participación a escala de la UE. De nuevo, la UE tiene la oportunidad de situarse a la vanguardia de la innovación democrática y de experimentar nuevas formas de participación y cooperación.»

Resultado de la votación

Votos a favor: 70

Votos en contra: 77

Abstenciones: 28

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de los Ciudadanos (2013)»

[COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD)]

(2012/C 181/24)

Ponente: **Andris GOBIŅŠ**

El 21 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 21, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de los Ciudadanos (2013)*»

COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

«La sociedad civil es uno de los medios que nos permiten expresar plenamente nuestra naturaleza humana»

(*Václav Havel*)

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La Comisión Europea tiene previsto proclamar el 2013 como «Año Europeo de los Ciudadanos» ([1]). El Comité Económico y Social Europeo subraya que los ciudadanos desempeñan un papel esencial a la hora de garantizar el futuro de Europa y su integración, y apoya diversas ideas expuestas en la propuesta sometida a examen. Junto con sus socios, el CESE ha efectuado ya importantes trabajos preparatorios para contribuir al éxito del Año Europeo de los Ciudadanos, y proseguirá esta labor de manera específica.

1.2 El Comité lamenta, no obstante, que la actual propuesta de la Comisión Europea relativa al Año Europeo 2013 presente algunas lagunas. En esta propuesta, la Comisión Europea no ha aceptado ni la solicitud de las organizaciones de la sociedad civil de dedicar el año a la ciudadanía activa, ni la petición del Parlamento Europeo de prestar especial atención a los nuevos derechos de los ciudadanos derivados de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Al recomendar una serie de añadidos y modificaciones específicas, el CESE anima a acercar este año a las necesidades de los ciudadanos a fin de convertirlo realmente en una experiencia satisfactoria.

1.3 Habida cuenta de los grandes retos futuros de Europa y de sus ciudadanos, es necesario establecer prioridades para el año temático europeo. La escasa confianza de los ciudadanos en la Unión Europea, su escepticismo en cuanto a su capacidad para influir en las decisiones de la UE, la apatía y la falta de participación en el proceso decisorio menoscaban de forma fundamental el espíritu de la UE y obran en detrimento de la calidad de las decisiones y del desarrollo a largo plazo de la Unión.

1.4 El principal objetivo del año temático debe ser la ciudadanía activa y participativa. Este año debe promover una participación ciudadana informada, activa e inclusiva en el proceso de integración europeo y en la vida política y social. El CESE recomienda que se precise el fundamento jurídico del Año Europeo y que su título sea el siguiente: «Año Europeo de la Ciudadanía Activa y Participativa».

1.5 El Comité recuerda que el concepto de ciudadanía activa y participativa incluye la consolidación de los valores fundamentales de la democracia y de la UE, el debate sobre el respeto de los derechos políticos, económicos y sociales de los ciudadanos, así como sus obligaciones y el refuerzo del sentimiento de pertenencia a la UE. Este año europeo debe centrarse en la diversidad de las necesidades de la sociedad y en la lucha contra la discriminación y las desigualdades, prestando especial atención a las mujeres y a las personas con discapacidad.

1.6 Los órganos administrativos de las instituciones, tanto a escala europea como a escala nacional, deben proceder cuanto antes a la consecución de los objetivos citados. Este proceso debe desarrollarse en el marco de un estrecho diálogo con la sociedad civil en todas las etapas del proceso decisorio y a todos los niveles (local, nacional y europeo).

1.7 En este contexto, la movilidad es un objetivo que merece la pena mantener pese a su carácter indirecto.

1.8 Es preciso reexaminar la dotación financiera destinada al Año Europeo y a la participación en el mismo. Su importe debe ser adecuado, estable y proporcional a la importancia del objetivo perseguido, teniendo presente que un déficit democrático

([1]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).

puede salir muy caro. La financiación reducida (ha pasado de unos 17 millones de euros para el año 2010 a alrededor de 1 millón de euros para el año 2013) no permite abordar cuestiones importantes.

1.9 Para mantener las buenas prácticas y garantizar una máxima apertura y coordinación de las acciones, las organizaciones y redes europeas miembros del Grupo de enlace y otros interlocutores, con el apoyo del CESE, han establecido, para el desarrollo del año temático, una alianza dispuesta a asumir un papel destacado en su realización y en la elaboración de recomendaciones complementarias. El Comité se compromete a desarrollar y poner en marcha un amplio programa de participación, de transparencia y de innovación, al objeto de demostrar a la sociedad y a las instituciones de la UE las ventajas que aporta el compromiso de la comunidad, sirviendo al mismo tiempo, en ciertos aspectos, de proyecto piloto para otras iniciativas.

2. **Contexto del dictamen**

2.1 El año 2013 marcará el vigésimo aniversario del establecimiento del concepto de «ciudadanía de la Unión Europea» por el Tratado de Maastricht. El Tratado de Lisboa (artículo 10, apartado 3, y artículo 11, del Tratado de la Unión Europea) ha otorgado varios nuevos derechos a la sociedad civil: cabe subrayar, en particular, la obligación de todas las instituciones de la UE de promover la participación democrática en el proceso decisorio, tanto a nivel individual como a nivel de la sociedad civil organizada ([2]). Lamentablemente, a día de hoy, estos derechos apenas se perciben en el seno de la sociedad.

2.2 Respondiendo en parte al llamamiento del Parlamento Europeo, la Comisión Europea propone convertir 2013 en el «Año Europeo de los Ciudadanos». No obstante, en sus propuestas, la Comisión se concentra en aspectos jurídicos específicos que solo abarcan una pequeña parte del concepto de ciudadanía. La ciudadanía de la Unión Europea constituye uno de los instrumentos más eficaces para forjar una identidad común. La democracia, la libertad, el Estado de Derecho, la igualdad y los derechos humanos son, conforme al artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, los valores fundamentales de la Unión Europea ([3]). Revisten especial importancia a la hora de reforzar el proceso democrático, la conciencia ciudadana y el sentimiento de pertenencia a la UE, sobre todo en estos tiempos de crisis y de posibles cambios. Por desgracia, no son objeto de suficiente atención en la propuesta de la Comisión.

2.3 En una reciente encuesta de Eurobarómetro, solo el 43 % de los encuestados dijo saber lo que significaba ser ciudadano europeo y el 32 % se consideró bien o muy bien informado sobre sus derechos como ciudadano de la UE ([4]). En 2009, el porcentaje de ciudadanos en edad de votar que participó en las elecciones al Parlamento Europeo fue de tan solo el 43 % ([5]), lo que representa un índice de participación muy inferior al de las elecciones nacionales, que se sitúa en torno al 67 %) ([6]). Apenas un 30 % de los ciudadanos cree que puede influir personalmente en los procesos de la UE, porcentaje que está disminuyendo ([7]). Según la encuesta del Eurobarómetro de 2009, los encuestados (37 %) consideran que el diálogo con las instituciones de la UE debería ser la principal prioridad para poder garantizar mejor los derechos de los ciudadanos ([8]). En dictámenes de 1992 y 1993, que sorprendentemente siguen siendo de actualidad, el CESE ya recalcaba la necesidad de la participación ciudadana, los problemas de legitimidad, la educación cívica, la información de los ciudadanos y la confianza que tienen en sus propias fuerzas, la supresión del déficit democrático, etc. ([9]).

2.4 Las carencias de la normativa europea, su incumplimiento y, lo que es objeto de muchas críticas, la reticencia de las instituciones de la UE a entablar un diálogo real también constituyen retos importantes para la Unión Europea. Por ejemplo, un estudio específico realizado por Eurobarómetro en 2011 revela que apenas un tercio de los ciudadanos de la UE, o incluso menos, se considera total o parcialmente satisfecho con la eficacia de la administración de la UE, su disponibilidad para prestar servicios y su transparencia; el resto expresa su descontento, sobre todo en lo que respecta a este último aspecto, o no opina sobre la cuestión ([10]).

2.5 Estos datos no solo ponen de manifiesto el abismo que separa a los ciudadanos de los órganos administrativos de la UE y el escaso nivel de participación en su funcionamiento ([11]), sino que llevan a algunos a dudar de la legitimidad de sus decisiones en general, o incluso de la fuerte influencia ejercida por la Comisión Europea sobre los Estados afectados por la crisis. La consecuencia es, en cualquier caso, una Unión Europea menos eficaz, menos unida y menos fuerte. Por ello, conviene aprovechar el Año Europeo 2013 para poner estas cuestiones en un primer plano y, con la ayuda de la sociedad, aportar mejoras significativas y debatir la evolución futura de la ciudadanía.

([2]) DO C 83 de 30.3.2010. El artículo 10, apartado 3, del TUE establece: «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos». Por otra parte, el artículo 11 del TUE dispone:
«1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas».

([3]) Tratado de la Unión Europea, DO C 83 de 30.3.2010.

([4]) Flash Eurobarómetro nº 294, publicado en octubre de 2010.

([5]) COM(2010) 605 final.

([6]) *Eurostat, Participación en las elecciones parlamentarias nacionales y de la UE.*

([7]) Eurobarómetro estándar 75, publicado en agosto de 2011.

([8]) Véase el Eurobarómetro estándar 72, otoño de 2009, volumen 2. En 2011, las prioridades que los encuestados consideraron más importantes (sobre la base de una lista preestablecida) fueron: el derecho de libre circulación y residencia en la UE (48 %), una buena administración por parte de las instituciones de la UE (33 %), el derecho de presentar reclamaciones al Defensor del Pueblo Europeo (32 %), el acceso a documentos de las instituciones de la UE (21 %), la participación en las elecciones europeas cuando se reside en otro Estado miembro (21 %), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (20 %) y la posibilidad de proponer medidas legislativas por medio de una iniciativa ciudadana (19 %). Véase: Eurobarómetro especial/Wave 75.1, publicado en abril de 2011.

([9]) Dictamen del CESE «Más democracia para Europa y sus instituciones; mejora de la información a los ciudadanos y los agentes sociales; papel del mediador ante el Parlamento Europeo», DO C 352/63 de 30.12.1993.

([10]) Eurobarómetro especial/Wave 75.1, publicado en abril de 2011.

([11]) DO C 318 de 23.12.2006, p, 163.

3. **Observaciones generales**

Esencia y denominación del Año Europeo

3.1 El CESE apoya la idea de asociar el Año Europeo 2013 al tema de la ciudadanía. Considera que este año debe centrarse en la conformidad de las políticas de la UE con los valores, los intereses y las necesidades de los ciudadanos. Por consiguiente, sus objetivos deben ser la **participación** informada de todos los ciudadanos de la UE a todos los niveles y en todas las fases del proceso decisorio, la **ciudadanía activa** en su conjunto y la **conciencia europea y el sentido de pertenencia a europea**, la paz, la libertad, el Estado de Derecho, la igualdad, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos.

3.2 El CESE propone formular el título del año temático del siguiente modo: «**Año Europeo de la Ciudadanía Activa y Participativa**» ([12]).

3.3 La presente propuesta de Decisión ([13]) otorga demasiada importancia a la libre circulación de personas y a los derechos de que deben gozar en un contexto transfronterizo. **La proporción de ciudadanos móviles es reducida** y en algunos países, en especial Rumanía y Bulgaria, la movilidad se ve obstaculizada, aun cuando estos Estados satisfacen los criterios de Schengen. Además, 2006 ya fue proclamado Año Europeo de la Movilidad de los Trabajadores.

3.4 La presente propuesta de la Comisión Europea reduce la ciudadanía de la Unión Europea a un puñado de elementos jurídicos, pese a que abarca un abanico mucho más amplio de aspectos. **La ciudadanía engloba asimismo otras dimensiones, en particular la política, cívica, económica, social** ([14]) **y cultural**.

Aspectos jurídicos del Año Europeo

3.5 El CESE apoya la propuesta, incluida en el documento sometido a examen, de mejorar **el diálogo y el intercambio de información** entre las instituciones y los ciudadanos de la UE, pero considera que es preciso conceder un papel destacado a la **democracia participativa** y a la ciudadanía activa. Es preciso hacer valer plenamente los nuevos derechos y obligaciones en la materia, contemplados en el Tratado de Lisboa ([15]), y a los que el Parlamento Europeo pide que se de prioridad en 2013 ([16]). Hay que garantizar, sin demora, un diálogo abierto y transparente entre los ciudadanos y los organismos administrativos a todos los niveles.

3.6 El CESE pide que en la propuesta de decisión también se introduzcan referencias claras y precisas a todas las disposiciones relativas a la democracia y la participación referidas en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en particular **el artículo 11 del TUE y el artículo 15 del TFUE**, pero también en el preámbulo y en el artículos 1 y el artículo 3, apartados 2, 6 y 10 del TUE ([17]).

El segundo párrafo del artículo 1 del TUE establece que «El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible» ([18]).

3.7 Es preciso **ampliar la base jurídica** del año temático de forma que se puedan alcanzar los objetivos citados anteriormente reflejando todos los aspectos de la ciudadanía y garantizar su funcionamiento y su despliegue en el conjunto de ámbitos de acción política.

3.8 El CESE hace hincapié en que **cada Estado miembro** también tiene su parte de responsabilidad en lo que respecta a la participación de la sociedad en el proceso decisorio de la UE, tal como indican, por ejemplo, una decisión del Tribunal Constitucional de Alemania y el término «responsabilidad en materia de integración» que utiliza ([19]).

3.9 El CESE desea recalcar el principio de **igualdad de los ciudadanos**, consagrado en el artículo 9 del TUE ([20]). Por consiguiente, pide que, en el marco del Año Europeo 2013, se preste atención a los grupos de ciudadanos que sufren discriminación. Es preciso tomar medidas específicas que permitan garantizar a todos los ciudadanos posibilidades equivalentes para ejercer sus derechos de participación, sus derechos económicos y sociales, así como sus otros derechos, independientemente de su origen y ciudadanía, edad, necesidades particulares, estado de salud, situación económica, convicciones religiosas, situación familiar u otras características del mismo orden. Asimismo, hay que garantizar una igualdad total entre mujeres y hombres ([21]). Se ha de prestar especial atención a la **lucha contra** las ideologías y actividades **radicales** o **antidemocráticas**.

3.10 El CESE insiste asimismo en la **dimensión exterior** de la ciudadanía activa. A lo largo del año, sería aconsejable colaborar con los países vecinos de la UE. El Comité pide a la UE que respete en todo momento sus principios y valores fundamentales en sus relaciones exteriores ([22]), refuerce la participación de la sociedad civil en la elaboración de su política exterior y empiece a preparar el año 2015 que el CESE propone consagrar a la cooperación al desarrollo.

La libre circulación de personas

3.11 El CESE apoya la libre circulación de personas como una de las prioridades indirectas ([23]), siguiendo el ejemplo de la Comisión que, en su propuesta sometida a examen, expresa su

([12]) Los Estados que conciben tradicionalmente la ciudadanía como una ciudadanía activa podrían utilizar la fórmula abreviada.
([13]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).
([14]) DO C 376 de 2.12.2011. p. 74.
([15]) DO C 354 de 28.12.2010, p. 59
([16]) Resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 2010 (2009/2161(INI)).
([17]) DO C 83 de 30.3.2010.
([18]) DO C 83 de 30.3.2010.
([19]) BVerfG (Tribunal constitucional federal alemán), 2 BvE 2/08, 30 de junio de 2009.
([20]) DO C 83 de 30.3.2010.
([21]) Véase en particular el expediente REX/307, ponente: Sra. Sharma, y el Flash Eurobarómetro 294, publicado en octubre de 2010. Los grupos que menos comprenden el significado de la ciudadanía europea son, sobre todo, las mujeres y los obreros.
([22]) DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.
([23]) DO C 228 de 22.9.2009, p. 28.

determinación de **eliminar los obstáculos que siguen existiendo** ([24]) para que todos los ciudadanos de la UE, sin ninguna discriminación, puedan ejercer libremente sus derechos. Al mismo tiempo, pide que se centre la atención en **acciones concretas y prácticas** que produzcan efectos positivos a largo plazo. Se trataría en especial de crear o ampliar programas e instrumentos de promoción, elaborar y aplicar nuevos actos reglamentarios, o controlar de forma más estricta y perseguir las infracciones de la legislación de la UE.

3.12 En el marco del Año Europeo 2013, convendría asimismo prestar especial atención al derecho de los ciudadanos de disfrutar de la **asistencia** de las **representaciones diplomáticas y consulares** de otros Estados miembros cuando se encuentran en un tercer país.

3.13 El CESE observa que es preciso examinar la movilidad de las personas también en el contexto de la evolución **demográfica**, y reconocer sus efectos positivos en **la empleabilidad y la competitividad.** Alienta el desarrollo, así como la utilización y el respeto de la legislación europea en numerosos ámbitos, por ejemplo, los derechos de los consumidores, la circulación de bienes, servicios y capitales, la atención sanitaria, la educación, el derecho a votar y presentarse libremente en las elecciones al Parlamento Europeo cuando se reside en otro Estado miembro de la UE, los conocimientos lingüísticos y las competencias interculturales y sociales, así como otros derechos y garantías sociales y económicas. Por consiguiente, la movilidad de las personas implica, asimismo, permitir a los ciudadanos aprovechar las ventajas del mercado único y contribuir a la consecución de los objetivos de crecimiento de la Estrategia Europa 2020.

Aspectos organizativos del Año Europeo

3.14 La parte organizativa del Año Europeo 2013 debe ceñirse a sus objetivos y valores. El CESE es favorable a que su **proceso** de planificación y de aplicación sea lo más **abierto** posible, con la participación de todos los agentes implicados, a todos los niveles y en todas las fases, especialmente la del Comité de las Regiones, la suya propia, la de representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC), como los interlocutores sociales, y la de órganos administrativos nacionales y locales.

3.15 El CESE insiste en que es necesario prestar especial atención a la colaboración con **las escuelas y los centros de enseñanza superior** y sus actividades. Cada Estado miembro debe tomar conciencia de su papel y establecer programas pedagógicos, dirigidos a estos sectores, que puedan contar con el apoyo de la Comisión Europea.

3.16 Para mantener consultas con la sociedad civil, hay que elaborar una **metodología concreta** y un inventario o manual de buenas prácticas.

3.17 Será necesario aprovechar plenamente las posibilidades ofrecidas por las **tecnologías modernas**, en particular las redes sociales y otros soportes cuyo contenido viene definido por las contribuciones de los usuarios, especialmente introduciendo una sección de consulta en los sitios de Internet de todas las instituciones de la UE.

([24]) COM(2010) 603 final.

3.18 Por otro lado, el Comité pide que se garantice una **coordinación** transparente y **eficaz** del Año Europeo 2013 a todos los niveles y entre todos los agentes que participen en él, en particular aprovechando al máximo las potencialidades de los comités de gestión, mediante la creación de mecanismos eficaces de intercambio de experiencias a escala nacional.

3.19 Sobre la base de una experiencia anterior concluyente en Años Europeos anteriores, el Comité ha expresado su apoyo a la creación, por parte de las organizaciones y redes europeas miembros del Grupo de enlace, y de otros interlocutores, una coalición amplia y abierta de organizaciones de la sociedad civil para ayudar a organizar este año temático, así como su disposición a cooperar con esa coalición. Por su parte, el CESE tiene la intención de crear un grupo de coordinación para seguir el progreso del Año y para contribuir a que sea un éxito. Para ello deberá establecerse una estrecha cooperación entre la coalición de la sociedad civil y el grupo de coordinación del CESE. El Comité considera que, con sus socios a nivel de la UE y de los Estados miembros, puede realizar una contribución significativa en este ámbito, gracias al trabajo de localización, de colaboración y de motivación llevado a cabo entre los participantes de la sociedad civil, que serán corresponsables de la puesta en marcha del año temático. Por tanto, se ofrece la posibilidad de compartir esta experiencia única del CESE en lo relativo a la consecución de un consenso ciudadano y de cooperación.

3.20 El CESE pide que se elaboren y apliquen medidas específicas a fin de garantizar un **vínculo entre los diferentes años temáticos y la perennidad de los resultados de los actos**. En cuanto al contenido, recomienda vincular los años europeos 2010 a 2013 ([25]), y los siguientes, especialmente el año 2014, que ha propuesto dedicar a temas relacionados con la familia.

3.21 Es necesario no solo emprender campañas informativas, sino también desarrollar acciones y gestiones concretas y prácticas, elaboradas por los responsables políticos en colaboración con la sociedad. Hay que reequilibrar y modificar la lista de acciones recomendadas que figura en el artículo 3 de la propuesta sometida a examen en función de las recomendaciones del presente dictamen, cuya primera finalidad es aplicar plenamente los artículos 10 y 11 del Tratado de la Unión Europea.

4. **Observaciones específicas**

La participación de la sociedad y la legitimidad de las decisiones

4.1 El Comité considera que, en su forma actual, la propuesta no favorecerá el sentimiento de pertenencia a la UE. No sienta las bases necesarias para conseguir unos resultados tangibles en el marco del Año Europeo 2013 a fin de reducir la brecha entre la sociedad y los responsables políticos, en cuanto a participación ciudadana, o de incrementar sustancialmente la legitimidad de las instituciones de la UE. El Comité recomienda prever, en el contexto del año temático, **la instauración de un nuevo programa de promoción y la creación de mecanismos, así como la elaboración y adopción de actos jurídicos** en la materia.

([25]) DO C 224 de 30.8.2008, p. 106; DO C 128 de 18.5.2010, p 149; DO C 51 de 17.2.2011, p. 55.

4.2 El Comité subraya en especial que la Comisión Europea debería presentar propuestas concretas, en particular libros blancos sobre la **plena aplicación de los artículos 10 y 11 del TUE**. La instauración de la iniciativa ciudadana europea (artículo 11, apartado 4, del **TUE**) y los otros mecanismos aplicados hasta la fecha no bastan para garantizar la plena participación de la sociedad. Debería entablarse, cuanto antes, un debate sobre las diferentes maneras posibles de completar estos instrumentos ([26]).

4.3 Asimismo, es preciso **completar los mecanismos** existentes de diálogo y de participación, **recopilar buenas prácticas** ([27]) y mejorar la cooperación entre las instituciones de la UE, y entre el nivel europeo y las instancias nacionales implicadas en cuestiones relativas a la Unión, incluidos los gobiernos, los parlamentos nacionales y la sociedad civil, por citar solo algunas partes interesadas, a fin de que el proceso decisorio sea lo más abierto y transparente posible.

4.4 Independientemente de esta acción, el Comité pide a los Estados miembros de la UE que mejoren también los mecanismos de participación de la sociedad **a nivel nacional, regional** y **local**, implicando al público en general en el diálogo y preparando indicadores concretos de rendimiento para los fines perseguidos.

4.5 También debe fomentarse el debate de ideas a escala europea. En particular, se ha de velar por que cada ciudadano sea consciente de la importancia de los temas debatidos y comprenda en qué momento y de qué manera puede participar en el proceso decisorio. Asimismo, es necesario reforzar y estimular ([28]) el **espacio europeo de los medios de comunicación**, desde el punto de vista de la aplicación, la enseñanza ([29]) y la cultura.

4.6 El CESE destaca el papel de puente que desempeña entre las instituciones y la sociedad civil ([30]). Mientras se prepara para poner en marcha el Año Europeo 2013, **el Comité expresa su firme voluntad de desarrollar y poner en marcha un amplio programa de participación, de transparencia y de innovación**, que demuestre a la sociedad y a las instituciones de la UE las ventajas que conlleva el compromiso de la comunidad, y que al mismo tiempo sirva, en cierto modo, de proyecto piloto para otras iniciativas.

Dictámenes anteriores y evaluación del año temático

4.7 En **dictámenes anteriores**, el CESE ya defendió con fuerza y constancia los valores y objetivos expuestos en el presente dictamen, en particular una participación ciudadana informada, la educación cívica y la protección y el desarrollo de los derechos de todos los ciudadanos ([31]).

4.8 El Comité recomienda incluir en el plan de acción las iniciativas en materia de movilidad recomendadas en **dictámenes anteriores, apoyándolas** por otros medios. El objetivo consistiría, sobre todo, en fomentar la movilidad de los jóvenes, el refuerzo de su accesibilidad o la movilidad en el ámbito de la educación y de la formación especializada, mejorar el acceso a la formación permanente, emprender **acciones para suprimir los obstáculos** creados por los sistemas educativos, las carencias en materia de conocimientos lingüísticos, las cuestiones de asistencia sanitaria, la seguridad social, el acceso a la vivienda u otros problemas ([32]). El CESE recomienda asimismo estudiar los aspectos menos agradables de la movilidad, como la separación de la familia, el riesgo de pérdida de la cultura o las consecuencias socioeconómicos para la región de origen de las personas afectadas.

4.9 Es preciso apoyar la sugerencia de que cada Estado miembro elabore un manual sobre los derechos reconocidos a los ciudadanos de otros países de la Unión que residen en su territorio y que les facilite además fuentes de información fácilmente accesibles ([33]). Todos los puntos del dictamen del Comité sobre la ciudadanía activa merecen también ser apoyados ([34]).

4.10 El Comité suscribe la idea de un **informe de seguimiento sobre la ciudadanía de la UE**, así como la propuesta de elaborar un plan de acción sobre las formas de eliminar los obstáculos que todavía impiden a los ciudadanos ejercer sus derechos. En este sentido propone que la participación de los ciudadanos se designe como la máxima prioridad. Considera que esta iniciativa favorecerá también la sensibilización y la participación de los ciudadanos en las elecciones al Parlamento Europeo que se celebrarán en la primavera de 2014 y posteriormente.

4.11 El Comité llama la atención sobre la **falta de coherencia de las políticas** desarrolladas por la Comisión Europea. Por un lado, se percibe la voluntad de insistir en la movilidad, mientras que, por otro, se prevé, durante el nuevo periodo presupuestario, aportar importantes cambios al programa «La juventud en acción», que podrían tener un efecto diametralmente opuesto y mermar entre los jóvenes el sentimiento de pertenencia a la Unión Europea y la mentalidad ciudadana y europea.

4.12 El Comité está de acuerdo en que los resultados del Año Europeo 2013 sean objeto de una **evaluación detallada** y que se recojan y estudien los puntos de vista expresados por los ciudadanos a lo largo del mismo. Convendrá tener en cuenta estas conclusiones en el desarrollo posterior de las políticas de la UE que abordan la problemática de la ciudadanía. Por su parte, el Comité Económico y Social Europeo está estudiando la posibilidad de elaborar un **dictamen** que incluiría indicadores concretos y directrices para continuar con este proyecto.

El marco institucional

4.13 El Comité propone estudiar la posibilidad de crear un **intergrupo** específico **en el Parlamento Europeo**, que fomente la colaboración interinstitucional, también con el CESE, en lo que respecta a la planificación y la puesta en práctica del año temático.

([26]) DO C 376 de 22.12.2011, p. 74.
([27]) Véase, asimismo, la Conferencia de las OING, CONF/PLE(2009) CODE1, 2009.
([28]) DO C 318 de 23.12.2006, p. 163.
([29]) DO C 28 de 3.2.2006, p. 29.
([30]) DO C 354 de 28.de 12.2010, p. 59.
([31]) Sobre este punto, véanse por ejemplo los dictámenes del CESE mencionados en el presente documento.
([32]) DO C 228 de 22.9.2009, p. 14.
([33]) «Ciudadanía Europea — Movilidad transfronteriza». Informe completo, estudio cualitativo, realización: TNS Qual+, agosto de 2010.
([34]) DO C 28 de 3.2.2006, p. 29.

4.14 El CESE recomienda, en el marco de los preparativos del Año Europeo 2013, garantizar **recursos adecuados** a los servicios de la Comisión encargados de las cuestiones relativas a la participación de la sociedad civil y su fortalecimiento, así como ampliar su ámbito de actuación, y reforzar su importancia y coordinación. Pide, asimismo, que preste una atención especial al fomento y la coordinación del voluntariado.

4.15 Dada su escasa visibilidad y eficacia, no procede poner el acento en fuentes de información como Europe Direct, el portal «Tu Europa» o Solvit. Europeana y EURES también podrían incluirse en la lista. En cualquier caso, las instituciones de la UE solo pueden desempeñar un papel indirecto ya que se ha de hacer hincapié, sobre todo, en la sociedad civil organizada. De todos modos, **la información ha de centrarse en el público** al que va dirigida, ofreciendo unos canales de difusión modernos e innovadores, incluidas las redes sociales y otros dispositivos.

Los aspectos financieros

4.16 El Comité recomienda asignar al Año Europeo 2013 **un presupuesto suficiente y adecuado**. El importe de 1 millón de euros actualmente previsto es insuficiente para la consecución de objetivos de esta magnitud. El Año Europeo 2011 dispuso de un presupuesto de cerca de 11 millones de euros ([35]), si se incluyen los preparativos emprendidos en 2010, mientras que el del Año Europeo 2010 se elevó a 17 millones de euros ([36]). Además, está previsto asignar al Año Europeo 2013 recursos procedentes de las líneas presupuestarias y programáticas de la Dirección General de Comunicación; no se trata en este caso de una financiación complementaria ([37]). Por otra parte, lamentablemente no se ha previsto recurso alguno, en este importe, para cofinanciar iniciativas de ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil ([38]). El Comité opina que los 0,2 céntimos de euro previstos como promedio por ciudadano de la UE no constituyen un importe suficiente para concretar las medidas exigidas en el presente dictamen, aunque todas estas acciones e iniciativas no exijan recursos importantes. En todo caso, hay que prestar especial atención a las actividades que no reciben la los recursos financieros necesarios.

4.17 El Comité recomienda la supresión de la disposición por la cual la financiación «adoptará generalmente la forma de **compra directa** de bienes y **servicios** conforme a los contratos marco vigentes» ([39]), pues su resultado esencial es provocar fuertes gastos para campañas que, concebidas por empresas de relaciones públicas, no tienen un carácter duradero y pueden incluso tener efectos negativos o no tener éxito alguno en muchos Estados miembros, porque están hechas con el mismo molde. En la medida de lo posible, la financiación debe concederse a las organizaciones de la sociedad civil a escala nacional y local, que deben ser los principales artífices del Año Europeo. Esto se podría conseguir asignando los fondos a través de las representaciones de la Comisión Europea en los Estados miembros.

4.18 Deberán tenerse en cuenta los resultados del Año Europeo 2013 y las enseñanzas que se extraigan de él **previendo instrumentos financieros** como el futuro programa de financiación «Europa para los ciudadanos» u otros. Al mismo tiempo, hay que facilitar una información más amplia sobre las posibilidades de ayuda financiera para fomentar la ciudadanía de la UE ([40]), garantizar un nivel de financiación adecuado para estos objetivos y renovar el programa de subvenciones para la participación o el diálogo estructurado en torno a cuestiones europeas, a nivel de los Estados miembros o de la Unión Europea. Esta acción servirá, asimismo, para ampliar programas anteriores que tenían por objeto estimular la participación activa de los ciudadanos y su sentimiento de pertenencia a la UE ([41]). Hay que recurrir al voluntariado para poder cubrir el aspecto de cofinanciación de los proyectos.

4.19 Por último, el Comité recomienda adoptar **un planteamiento innovador para la planificación**, la gestión y la utilización **de los recursos financieros**, tanto a escala de la UE como a otros niveles, en particular en lo que respecta a la participación ciudadana en la asignación del presupuesto previsto para el Año Europeo.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([35]) Año Europeo del Voluntariado 2011.
([36]) DO C 51 de 17.2.2011, p. 55.
([37]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).
([38]) Grupo de Enlace del CESE, «¡La ciudadanía europea va más allá de los derechos! Carta abierta a los diputados europeos — Propuesta de la Comisión de proclamar 2013 como Año Europeo de los Ciudadanos».
([39]) COM(2011) 489 final – 2011/0217 (COD).
([40]) COM(2010) 603 final.
([41]) Informe sobre el progreso hacia el ejercicio efectivo de la ciudadanía de la Unión durante el periodo 2007-2010, COM(2010) 602 final, Bruselas, 27 de octubre de 2010.

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 — Apoyar el crecimiento y el empleo: Una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa»

[COM(2011) 567 final]

(2012/C 181/25)

Ponente: **Joost VAN IERSEL**

Coponente: **Juraj STERN**

El 20 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Apoyar el crecimiento y el empleo – una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa»

COM(2011) 567 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 100 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 Un sistema de educación superior bien concebido es crucial para el futuro económico e intelectual de Europa, puesto que reforzará el fundamento de los resultados sociales y económicos, mejorará las condiciones de vida y de trabajo de las futuras generaciones y será indispensable para dar forma a los futuros valores de la sociedad europea.

1.2 En líneas generales, el CESE suscribe el análisis de la Comisión, así como las propuestas y recomendaciones de la Comisión y el Consejo [1] que se aplicarán en los próximos años y de las cuales muchas coinciden con el dictamen del CESE de 2009 sobre el tema «Universidades para Europa» [2]. El CESE hace hincapié en que la agenda de la UE debe completarse y espera que el Consejo decida hacer gala de una mayor ambición.

1.3 Pese a la creciente sensibilización y la convergencia de puntos de vista, aún queda mucho camino por recorrer. Las mejoras sobre el papel suelen aplicarse con reticencia. Los intereses creados, el proteccionismo (leve) y el carácter aún sumamente diverso y fragmentado del panorama de la educación superior –a pesar del proceso de Bolonia– impiden realizar ajustes rápidos. No se trata pues de una cuestión técnica ya que los ajustes requieren, a menudo, una revisión completa de las estructuras existentes, así como nuevas definiciones de responsabilidades, métodos, programas y enfoques. Estos aspectos exigen una atención continua en el marco del proceso de modernización, de un modo más preciso y detallado.

1.4 El objetivo de una diversidad efectiva en la educación superior es sin duda deseable, a saber, universidades tradicionales que asocian la enseñanza y la investigación, y otros tipos de educación superior como los centros de formación profesional superior, los sistemas de educación de carácter marcadamente regional (y también transfronterizo) y las instituciones que ofrecen un número limitado de cursos. En términos más generales, se requiere una especialización inteligente y perfiles distintivos. El CESE destaca las sinergias efectivas entre los distintos tipos de aprendizaje y las vías de aprendizaje flexibles a todos los niveles de la educación.

1.5 Debería aplicarse plenamente la Estrategia Europa 2020, tanto en lo sustancial como en el plano organizativo. La Comisión, el Consejo, los Estados miembros y el sector de la educación superior deberían compartir las responsabilidades y coordinarse de manera eficaz. La Estrategia Europa 2020 presupone interconexiones entre la educación superior e iniciativas emblemáticas como la Unión por la Innovación, la política industrial, la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos y la Juventud en movimiento. Los sistemas y las políticas de educación superior deberían formar parte de las recomendaciones específicas por países en el marco del Semestre Europeo.

1.6 A fin de cumplir su cometido y facilitar una mejor relación calidad-precio, es esencial que las instituciones sean autónomas [3], responsables y transparentes. Estos criterios también son fundamentales si se quiere colocar la educación superior en el centro de la creación de empleo, la empleabilidad y la innovación. Los programas (nacionales) deberían asegurar la profesionalización de la gestión, la actualización de los programas de estudios, la formación, la garantía de la calidad de la enseñanza y la investigación, la especialización y el atractivo internacional. Asimismo, debería prestarse especial atención a la universidad empresarial.

[1] Conclusiones del Consejo, de 28 y 29 de noviembre de 2011, sobre la Agenda para la modernización.

[2] Dictamen del CESE sobre el tema «Universidades para Europa», DO C 128 de 18.5.2010, pp. 48-55.

[3] Para el análisis más reciente, véase «*University Autonomy in Europe II - the Scoreboard*», Asociación Europea de Universidades, 2011. Un mundo que ganar.

1.7 La financiación es fundamental. La insuficiente financiación de la educación superior y la presión adicional que ejercen las restricciones presupuestarias sobre las finanzas públicas son factores preocupantes y contraproducentes no solo para la Estrategia Europa 2020, sino también para la posición de Europa en el mundo. Debería garantizarse una financiación suficiente para la educación superior, cualesquiera que sean las fuentes de financiación. Deberían difundirse las buenas prácticas.

1.8 El número de estudiantes sigue aumentando rápidamente. Debe garantizarse la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los ámbitos y a todos los niveles. El dinamismo de la economía y la sociedad en su conjunto exige un acceso pleno y una calidad satisfactoria. En caso de introducción de tasas de matrícula nacionales (o de un incremento de las mismas), convendría desarrollar políticas de acompañamiento en materia de becas y préstamos, y de garantías de acceso.

1.9 Se necesitan más estudiantes, trabajadores del conocimiento e investigadores en el ámbito técnico, y la enseñanza técnica debe presentarse de manera más atractiva. Es preciso estructurar de manera adecuada la contribución de los interlocutores sociales y los conocimientos especializados en materia de mercado de trabajo. Las empresas, cualquiera que sea su tamaño, deben estar capacitadas para contribuir de modo significativo a los programas de estudios, la formación y el fomento del espíritu empresarial.

1.10 Las universidades y las empresas deberían desarrollar conjuntamente agendas estratégicas de innovación, pero sin renunciar a su independencia y sus responsabilidades. La interacción entre la educación superior y las empresas suele contribuir de modo significativo a la investigación, la transferencia de conocimientos, el desarrollo de cualificaciones transferibles y el desarrollo de ideas. Deberían difundirse las buenas prácticas.

1.11 A la hora de mejorar la relación calidad-precio y la movilidad internacional, no puede subestimarse la necesidad de un sistema de evaluación de la clasificación y de la calidad. El CESE acoge favorablemente la puesta en marcha de un instrumento «U-Multirank» cuidadosamente diseñado. Además de este «inventario», deben mejorarse otras condiciones en materia de movilidad de los estudiantes e investigadores, así como en materia de internacionalización.

1.12 La convergencia de los sistemas de educación superior incide de manera positiva en las condiciones de movilidad transfronteriza de estudiantes e investigadores, lo cual no solo es beneficioso para el rendimiento individual, sino también para el mercado de trabajo europeo y la integración europea. El programa Erasmus debería incluir un proyecto piloto para un «semestre de la movilidad».

1.13 El CESE aprueba sin reservas la creación de un vínculo entre la Agenda para la modernización y el programa Horizonte 2020, el programa Erasmus para todos y los Fondos Estructurales.

2. **Introducción**

2.1 La educación a todos los niveles es de máximo interés. La educación superior en Europa se ha desarrollado a nivel nacional gracias al principio de subsidiariedad. El Tratado de Lisboa solo menciona la formación y reconversión profesionales como ámbitos de actuación de la UE ([4]).

2.2 La Conferencia de Bolonia de 1999 supuso un avance decisivo que dio lugar a un sistema europeo de titulaciones universitarias de primer, segundo y tercer ciclo. El Acuerdo de Bolonia ha contribuido a una convergencia de los sistemas de educación superior en Europa.

2.3 Por otra aparte, la UE puso en marcha programas internacionales fructíferos para estudiantes e investigadores como, por ejemplo, Erasmus, Erasmus Mundus, las acciones Marie Curie, etc. Además, fomentó proyectos de investigación transfronterizos, siempre a través de programas marco sucesivos.

2.4 Se está desarrollando un proceso de reformas e iniciativas ascendentes en y entre universidades europeas. Estas iniciativas prevén el establecimiento de grupos de universidades con orientaciones similares como la Liga de Universidades de Investigación Europeas, el Grupo de Coimbra, etc., que favorecen la especialización en ámbitos diversos como, por ejemplo, la investigación o las ciencias sociales.

2.5 En 2009, el CESE concluyó que «*en el actual sistema universitario, que no es el óptimo, el gran potencial de las universidades está insuficientemente desarrollado*» ([5]). La Comisión comparte este punto de vista en su Agenda para la modernización ([6]). El Consejo, por su parte, ha concluido que la «*calidad de la educación y la investigación es un elemento fundamental*» para la modernización y «*consolidar el triángulo del conocimiento que forman la educación, la investigación y la innovación es una condición primordial para […] contribuir a la creación de empleo y crecimiento*» ([7]).

2.6 La modernización de la educación superior debe efectuarse en un paisaje muy diversificado y en contextos socioeconómicos nacionales y regionales divergentes. Las universidades tradicionales y otros tipos de instituciones tienen cometidos específicos. El concepto de universidad tradicional incluye tanto la educación y enseñanza como la investigación.

2.7 Resulta esencial tomar medidas decisivas para aumentar la calidad de la educación superior si se quiere lograr una recuperación económica y social sostenible.

2.8 Además de los numerosos análisis sobre reformas deseables que contiene, el documento de trabajo que acompaña a la Comunicación ([8]) resume los avances realizados por los Estados miembros en materia de fomento de la modernización. No obstante, quedan por resolver diferencias considerables en ámbitos vitales:

— la productividad económica por país – el nivel de educación superior alcanzado y la producción económica *per cápita*;

— las cualificaciones desde el punto de vista de las posibilidades de empleo;

([4]) Título XII, Educación, formación profesional, juventud y deporte, artículos 165 y 166.

([5]) Dictamen del CESE «Universidades para Europa», DO C 128 de 18.5.2010, pp. 48-55, punto 1.1.

([6]) Véase la Agenda para la modernización, COM(2011) 567 final, p. 2.

([7]) Conclusiones del Consejo, de 28 y 29 de noviembre de 2011, sobre la modernización de la educación superior.

([8]) Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Europea sobre la evolución de los sistemas de educación superior en Europa, SEC(2011) 1063 final, p. 48 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011SC1063:ES:NOT).

— las disparidades en cuanto al porcentaje de finalización de estudios superiores del 40 % acordado en la UE, si bien la participación en la educación superior esta aumentando de modo significativo en toda Europa;

— los diferentes niveles de inversión en la educación superior, las diferencias en cuanto a la financiación, las disparidades en el desarrollo de la educación superior de financiación pública y privada;

— la persistencia de las disparidades en términos de autonomía y responsabilidad financiera e institucional, a pesar de una «reforma amplia y generalizada de la gobernanza de la educación superior».

2.9 En su análisis general, la Comisión también menciona una serie de cambios, entre otros, el desarrollo del triángulo del conocimiento en todo el continente, la existencia de relaciones más estrechas entre las universidades y los medios empresariales, una concentración en actividades intensivas en conocimientos «de gama alta» como, por ejemplo, I+D, comercialización y ventas, gestión de la cadena de valor y servicios financieros, servicios en general, TIC, grupos sociales infrarrepresentados, cambios en el equilibrio entre hombres y mujeres -más de la mitad de los estudiantes de nivel predoctoral en toda Europa son mujeres, aunque la tendencia se invierte a nivel doctoral-, así como una impresionante movilidad transfronteriza del aprendizaje a nivel europeo y mundial.

2.10 El CESE es partidario de una profundización de los actuales informes, análisis y recomendaciones específicas por país, junto con un método por país sistemático como el aplicado en los informes intermedios del proceso de Bolonia y en los perfeccionados estudios de la OCDE sobre la educación superior y la evaluación de la calidad. Los planteamientos por país generarán «buenas prácticas».

2.11 El CESE subraya que en el análisis, de carácter fundamentalmente general, se pasan por alto algunas cuestiones importantes como, por ejemplo, las injerencias políticas nacionales y regionales en la educación superior, la forma en que se está concretando la necesidad de fomentar la participación y la calidad en los Estados miembros, el trato que dispensan los entes locales y regionales a las necesidades específicas de catedráticos, profesores, investigadores y estudiantes, la interacción entre los diferentes niveles de la educación superior en los Estados miembros, el desarrollo de bases comunes para la educación e investigación a nivel universitario y, por último, pero no por ello menos importante, la necesidad de disponer de datos estadísticos fiables.

2.12 La Comisión y el Consejo hacen especial hincapié en la relación entre la educación superior y la economía. No abordan de manera específica las facultades del ámbito de la salud, las ciencias sociales o las humanidades, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta la necesidad de centrarse en un tema concreto, sobre todo en tiempos de crisis. No obstante, dado que el objetivo de la educación en general consiste en establecer una relación óptima entre la educación y el trabajo, también sería muy deseable estudiar la forma en que deberían abordar la modernización las facultades o los medios académicos que, a pesar de su importancia, no están estrechamente relacionados con la economía.

2.13 Es necesaria la cooperación entre la industria y las facultades del ámbito de la salud, ya que las nuevas y rentables tecnologías de diagnóstico y terapia requieren una formación costosa, intensiva en capital y práctica, una educación de alta calidad y un aprendizaje permanente. Esto ayudará a reducir las tasas de mortalidad y discapacidad.

3. **La Estrategia Europa 2020 y la educación superior**

3.1 En 2009, el CESE afirmó que la Estrategia de Lisboa y la educación superior europea podían ser importantes catalizadores para el proceso de modernización. Del mismo modo, la Comisión establece, con razón, un vínculo entre las universidades y los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

3.2 Una innovación decisiva de la Estrategia Europa 2020 guarda relación con la «gobernanza»: una coordinación más estrecha en el seno de la Comisión y entre los Estados miembros y la UE también en los ámbitos que no están cubiertos por el Tratado o que solo están cubiertos parcialmente.

3.3 Las iniciativas emblemáticas, en particular la política industrial, la Unión por la Innovación, la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos y la Juventud en movimiento, son de suma importancia para la educación superior.

3.4 El fortalecimiento del papel de seguimiento que desempeña la Comisión, incluida la elaboración de recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo, debería contribuir a la realización de las reformas universitarias necesarias.

3.5 El proyecto de modernización de la educación superior debe enmarcarse plenamente en la Estrategia Europa 2020. El CESE acoge favorablemente el papel fundamental asignado a la educación en el marco de la Estrategia Europa 2020 y en referencia a esta última en el programa estratégico de la Comisión.

3.6 El CESE estima que el vínculo entre la Estrategia Europa 2020 y la educación superior puede resumirse como sigue:

— la Estrategia Europa 2020 establece un vínculo entre la educación superior y la innovación, las políticas industriales y la movilidad;

— sienta nuevas bases para el intercambio de puntos de vista y la cooperación entre la Comisión y los Estados miembros y entre Estados miembros individuales e instituciones educativas;

— da un nuevo impulso a la modernización a escala nacional;

— la cuestión de la evolución de la educación superior debe formar parte de las recomendaciones específicas por país en el marco del Semestre Europeo;

— la Estrategia Europa 2020 creará nuevas plataformas de cooperación y aumentará la eficacia de las redes transfronterizas;

— el vínculo entre la política industrial y la innovación exige un mayor número de consultas con el sector privado. Las consultas con las pymes y las microempresas siguen estando infravaloradas. El CESE insiste en la necesidad de que la educación superior, los gobiernos y la Comisión se comprometan realmente a utilizar la experiencia práctica de estas empresas en la concepción de los proyectos y los programas de estudios.

3.7 La Comisión distingue, por una parte, entre la cuestiones fundamentales reservadas a los Estados miembros (y a las instituciones educativas) y, por otra, las cuestiones específicas que incumben a la UE. El CESE prefiere hablar de «responsabilidades compartidas» por los Estados miembros y la Comisión en el marco de la Estrategia Europa 2020.

4. Cuestiones que deberán abordar los Estados miembros, el Consejo y el sector de la educación superior

4.1 La determinación de las cuestiones fundamentales en los Estados miembros debería dar lugar a la concepción de medidas específicas. Hay que redoblar los esfuerzos. El Consejo debería establecer prioridades a propuesta de la Comisión, que se encargaría posteriormente del seguimiento de la aplicación de las medidas a nivel nacional.

4.2 Sería conveniente hacer especial hincapié en «sistemas de gobernanza y financiación más flexibles que concilien la mayor autonomía de las instituciones educativas con la responsabilidad ante todas las partes interesadas», favoreciendo así la especialización y la obtención de buenos resultados en materia de educación e investigación, así como la diversificación ([9]).

4.3 Como mantuvo el CESE en 2009, una autonomía y un marco apropiados son esenciales ([10]). Aunque la organización, incluidas la autonomía y la financiación, forme parte de las responsabilidades fundamentales de los Estados miembros, el CESE considera imprescindible que estos aspectos sean objeto de un debate entre los Estados miembros en el seno del Consejo ya que inciden de forma considerable en los profesores y estudiantes.

4.4 El CESE está de acuerdo con los objetivos políticos expuestos en el recuadro sobre cuestiones de actuación esenciales de la sección 2.5 de la Agenda para la modernización. Estos objetivos no se limitan a ajustes técnicos. Están estrechamente relacionados con el entorno político nacional. Por lo tanto, en primer lugar hay que ocuparse de los gobiernos en lugar de la educación superior. La persistencia política, la legislación y la reglamentación, que deben ser objeto de debates entre todas las partes interesadas, son cuestiones fundamentales.

4.5 Asimismo, se debería animar a los gobiernos e instituciones a efectuar comparaciones internacionales sobre las ventajas de un mayor grado de autonomía.

4.6 Contrariamente a la práctica común, que incluía una «masificación» eficaz de la educación superior ([11]), el interés debe centrarse, con arreglo al debate en curso sobre la educación superior, en la especialización inteligente, la diversidad de las decisiones estratégicas y el desarrollo de centros de excelencia. Los ejemplos de éxito en los Estados miembros pueden mostrar el camino a seguir.

4.7 El CESE reconoce que estos objetivos podrían acarrear importantes cambios en la concepción de la educación en los Estados miembros. Esta cuestión, incluidas las hojas de ruta y los calendarios, debe ser objeto de examen en el seno del Consejo.

4.8 En la crisis actual, existe un vínculo evidente entre la modernización de la educación y la economía. No obstante, el proceso debería ser más amplio. El CESE subraya, asimismo, la necesidad de disponer de una normativa moderna en materia de profesionalización, programas de estudios, licenciaturas y movilidad en ciencias sociales y letras, disciplinas importantes para la vida intelectual, los valores y la identidad en Europa. Además, una gestión eficaz de las facultades de salud, ciencias sociales y humanidades ayudará a mejorar la situación económica.

4.9 El CESE respalda el establecimiento de un vínculo más estrecho entre la educación superior y el mundo empresarial. Comparte la opinión de que unas relaciones estrechas y eficaces entre la educación, la investigación y las empresas, junto con la transición hacia la «innovación abierta», serán fundamentales para el triángulo del conocimiento.

4.10 En consecuencia, en lo que se refiere a las instituciones directa o indirectamente relacionadas con la economía, el CESE respalda la colaboración con diferentes tipos de empresa como una «*actividad básica de las instituciones de educación superior*» ([12]). Se debería hacer hincapié en el desarrollo de las capacidades emprendedoras, creadoras e innovadoras de los estudiantes, así como en entornos de aprendizaje interactivos y una estructura de transferencia de conocimientos. Asimismo, hay que mantener una actitud abierta en lo relativo a la «universidad empresarial».

4.11 Deben establecerse condiciones que permitan a los estudiantes pasar fácilmente de un tipo de establecimiento educativo a otro, incluida la creación de vías de aprendizaje flexibles entre la enseñanza y la formación profesional postsecundarias y la educación superior, para mejorar sus cualificaciones ([13]). Estas condiciones también serían de gran utilidad en el ámbito del aprendizaje permanente.

4.12 Debe prestarse especial atención al desarrollo regional. El vínculo entre la educación superior, el mercado de trabajo, la investigación, la innovación y las empresas es de vital importancia en numerosas regiones, en particular en las zonas metropolitanas. Estas regiones están desarrollando cada vez más conocimientos especializados de carácter transnacional e incluso internacional. La participación sistemática de las instituciones de educación superior es un catalizador de desarrollo local y regional y favorece la fortaleza económica. Debe animarse a las autoridades nacionales a fomentar estos procesos regionales ([14]).

4.13 El CESE destaca el papel que desempeña la cooperación regional transfronteriza en la educación superior. Las Agrupaciones europeas de cooperación territorial (AECT) pueden aportar ayuda a las regiones vecinas, así como a las regiones con modelos económicos comparables ([15]).

4.14 La financiación representa una cuestión fundamental. La crisis también afecta a la financiación pública de la educación superior, que amenaza con seguir siendo, por término medio, insuficiente en el plano estructural. El gasto total se eleva al 1,2 % del PIB frente al 2,9 % del PIB en los EE.UU y el 1,5 del PIB en Japón. Además, el gasto privado se encuentra a un

([9]) Véase la Agenda de Modernización, COM(2011) 567 final, P. 9, que se corresponde en gran medida con el dictamen del CESE sobre el tema «Universidades para Europa», DO C 128 de 18.5.2010, pp. 48-55, punto 1.4.

([10]) Dictamen del CESE «Universidades para Europa», DO C 128 de 18.5.2010, pp. 48-55, puntos 1.4, 3.5.1 y 3.5.2.

([11]) Según el Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión Europea sobre la evolución de los sistemas de educación superior en Europa (SEC(2011) 1063 final, p. 48), entre 2000 y 2009 el número de estudiantes de la educación superior en la UE aumentó en un 22,3 %, superando así los 19,4 millones. Sin embargo, no se facilita información alguna sobre la calidad de las cualificaciones.

([12]) Véase la Agenda para la modernización, COM(2011) 567 final, p. 8. Véanse, asimismo, las Conclusiones del Consejo, de 28 y 29 de noviembre de 2011, en las que se destacan las asociaciones y la cooperación con las empresas y otros agentes públicos y privados.

([13]) Véase el dictamen del CESE sobre el tema «La enseñanza y la formación profesional postsecundarias como una alternativa atractiva a la formación universitaria», CESE 147/2012 (SOC/409), que también insta a la Comisión a que una los procesos de Bolonia y de Copenhague en un enfoque integrado, y el dictamen del CESE sobre «El empleo para los jóvenes, las cualificaciones técnicas y la movilidad», CESE 148/2012 (SOC/421).

([14]) Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020», OJ C 376 de 22.12.2011, p. 7.

([15]) Ibídem, puntos 5.7 y 5.8.

nivel muy bajo en comparación con los EE.UU y Japón. Mientras tanto, los países BRIC siguen realizando avances significativos. El CESE toma nota de que el anterior objetivo de la UE del 2 % del PIB para la educación superior no forma parte de la Estrategia Europa 2020.

4.15 La Estrategia Europa 2020 debería apoyarse mediante la financiación necesaria y objetivos como un oferta de licenciados de alto nivel, la profesionalización de la gestión y una buena relación calidad-precio.

4.16 La financiación varía de un Estado miembro a otro. La situación en algunos países es mucho mejor que en otros. La correspondencia entre el resultado de la educación superior y el empleo impone el mantenimiento de una financiación adecuada fomentando una diversificación de las fuentes de financiación, incluida la utilización de fondos públicos para movilizar la inversión privada y otras inversiones públicas (cofinanciación).

4.17 Ciertamente, una relación suficientemente estructurada entre las instituciones educativas cualificadas y el mundo empresarial puede ayudar a mitigar la tendencia a la baja. La educación superior debería beneficiarse de los procesos innovadores en las empresas. No obstante, la financiación empresarial o privada no debería ejercer, en ningún caso, una influencia injustificada sobre los programas de estudios o la investigación básica.

4.18 Las universidades y las empresas deberían desarrollar conjuntamente programas estratégicos de innovación, pero sin renunciar a su independencia y sus responsabilidades. La interacción entre las universidades y las empresas puede reforzarse a través de las alianzas de conocimiento. La Plataforma de Innovación Europea, que también tiene en cuenta las tecnologías facilitadoras esenciales previstas por la UE, puede ser muy útil.

4.19 La interacción y los intercambios entre la educación superior y las empresas suele contribuir en gran medida a la investigación, la transferencia de conocimientos, el desarrollo de cualificaciones transferibles y el desarrollo de ideas. Deberían difundirse las buenas prácticas.

4.20 La Agenda para la modernización no se pronuncia sobre las tasas de matrícula, ya que se trata de una competencia exclusivamente nacional. Existen varios sistemas en Europa. La tendencia general consiste en aumentar gradualmente las tasas anuales. Las tasas de matricula resultan controvertidas.

4.21 El CESE destaca un número creciente de dilemas: el número de estudiantes está aumentando, es necesario mejorar la calidad y la empleabilidad requiere normas de aprendizaje más elevadas, si bien la financiación pública en los Estados miembros se mantiene al mismo nivel o incluso tiende a disminuir. Se trata de un reto mayúsculo. En caso de introducción de tasas de matrícula nacionales (o de un incremento de las mismas), el CESE subraya que estas siempre deberían ir de la mano de políticas de acompañamiento en materia de becas y préstamos, y de garantías claras de acceso.

4.22 La tasa de abandono de la educación superior es demasiado elevada, mientras que es necesario atraer a una muestra más extensa de la sociedad a la educación superior. En particular, es preciso mejorar el entorno social y cultural de los países rezagados.

4.23 Sin embargo, el aspecto cuantitativo no constituye, por sí solo, un criterio satisfactorio. La calidad comprobada de manera objetiva debe primar sobre el número de cualificaciones.

4.24 En cuanto a las cualificaciones, se imponen algunos principios:

— es necesario consultar a los interlocutores sociales y expertos del mercado de trabajo sobre la cuestión de la empleabilidad;

— las consultas con las empresas son fundamentales: además de las consultas con las grandes empresas, deberían mantenerse contactos permanentes con las pymes (microempresas y pequeñas empresas), lo cual reviste tanto más importancia cuanto que los procesos industriales tienden cada vez más a fragmentarse o subcontratarse;

— es preciso reforzar las cualificaciones relacionadas con la dinámica de creación de empleo mediante los programas de aprendizaje y formación, que también requieren el compromiso y la cooperación de las empresas;

— deberían desarrollarse competencias interdisciplinarias y transversales;

— las cualificaciones deberían servir para promover una especialización inteligente que aumente el atractivo (internacional) o las especialidades regionales;

— pese a la diversidad de la educación superior, la forma en que se definen las cualificaciones debería facilitar los intercambios y las carreras a nivel europeo (e internacional).

4.25 El CESE acoge con gran satisfacción las propuestas de la Comunicación relativas a las cualificaciones, la garantía de calidad y el vínculo entre una educación de mayor calidad y los investigadores. Asimismo, comparte la opinión de que la modernización de la educación depende de la competencia y la creatividad de los profesores y los investigadores ([16]), aspecto que suele pasarse por alto. En este contexto, deberían suprimirse todos los obstáculos administrativos que dificultan las carreras en el sector académico como, por ejemplo, los niveles académicos adicionales existentes en algunos países (entre ellos, Polonia).

4.26 El aumento significativo del número de estudiantes ha dado lugar a una preocupante escasez de profesores competentes. La calidad de la enseñanza y la investigación exige condiciones de trabajo satisfactorias, carreras atractivas en la educación, desarrollo profesional, medios de formación y el reconocimiento de la excelencia. Esto parece evidente, aunque no es el caso actualmente en la mayoría de los Estados miembros. Por consiguiente, el Consejo debería establecer orientaciones políticas.

4.27 La Comisión aboga con razón por una diversificación de las modalidades de estudio. La educación técnica debe resultar más atractiva. Los interlocutores sociales a nivel nacional y regional pueden desempeñar un papel muy positivo en la promoción de la imagen de los estudios técnicos. Las empresas individuales pueden realizar una contribución significativa. El CESE destaca el compromiso de las pymes (en particular, las microempresas y las pequeñas empresas), sobre todo a escala regional.

([16]) Véase la Agenda para la modernización, COM(2011) 567 final, p. 5.

4.28 El debate europeo debe concentrarse en colocar la educación superior en el centro de la innovación, la creación de empleo y la empleabilidad ([17]). Bajo la responsabilidad compartida de la Comisión, el Consejo, los Estados miembros y, en particular, la propia educación superior, este objetivo debería ser fundamental para todas las partes interesadas.

4.29 Habida cuenta de los enormes desafíos, el programa de trabajo de la Comisión y del Consejo en materia de educación superior está aún muy incompleto y carece de solidez. El CESE subraya que la crisis actual requiere actuaciones más concretas y convincentes del Consejo, los Estados miembros y el sector de la educación superior. Puede que se estén produciendo cambios, pero deben acelerarse.

4.30 Todas las partes interesadas deben asumir a partes iguales su responsabilidad por la profesionalización, los programas de estudios, la garantía de calidad, la especialización, etc. El Consejo debe proporcionar una hoja de ruta y calendarios en relación con el vínculo entre la educación superior, la innovación y la empleabilidad. Las instituciones de educación superior deberían respaldar este proceso concibiendo su propio papel en la promoción de la calidad y las innovaciones sociales de productos.

4.31 El punto de vista del CEEI sobre los objetivos sumamente pertinentes en materia de gobernanza y reforma institucional de las universidades y el vínculo entre la innovación, la investigación y la educación, debería formar parte integrante de la agenda. Este planteamiento debería preparar el terreno para la realización de reformas en numerosas universidades europeas ([18]).

5. **Cuestiones que deberá abordar la Comisión**

5.1 El CESE acoge favorablemente los objetivos que se ha fijado la Comisión en el proceso de modernización de la educación superior, asociándose a planteamientos recientes, tal como lo subraya el Consejo en sus Conclusiones del mes de noviembre pasado.

5.2 El CESE apoya el papel que puede y debe desempeñar la Comisión en la mejora del conjunto de datos en los que se basa la elaboración de las políticas, entre otras cosas, en relación con el rendimiento y la transparencia. En un mundo en el que los análisis y los objetivos son de carácter esencialmente nacional (y, a menudo, político), es imprescindible que la Comisión asuma en papel activo, realizando evaluaciones objetivas, en particular del mandato en curso de examen en el seno del Consejo.

5.3 Es probable que estas evaluaciones europeas generen esfuerzos similares en los Estados miembros, las universidades y los centros de investigación, reforzando el marco común y, según cabe esperar, contribuyendo al establecimiento de objetivos compartidos.

5.4 En este contexto, el CESE valora positivamente la puesta en marcha de «U-Multirank», un instrumento pluridimensional de clasificación e información basado en los resultados. Este instrumento debería aumentar la transparencia de las misiones de los diferentes tipos de instituciones, además de contribuir a una comparación equilibrada de los resultados de la educación superior en Europa. Asimismo, resulta útil desarrollar un sistema de clasificación europeo distinto de otras clasificaciones como, por ejemplo, la de Shangai, que es de carácter unidimensional.

5.5 Como mantuvo el CESE en 2009, no se puede subestimar la necesidad de un sistema de evaluación de la clasificación y de la calidad que cubra una amplia gama de cuestiones e instituciones ([19]). La transparencia, garantizada por un organismo tercero independiente y verificable, permitirá a las administraciones nacionales y a la educación superior centrarse en la calidad, la diferenciación y la especialización inteligente. Como observa la Comisión, «*este instrumento gestionado de manera independiente (…) guiará las elecciones y la toma de decisiones de todas las partes interesadas de la educación superior*» ([20]).

5.6 Además, el «inventario» favorecerá con toda probabilidad la movilidad transfronteriza de los estudiantes, los catedráticos, los investigadores y los profesores y, más en particular, permitirá mejorar la investigación mediante la creación de nuevas redes, de asociaciones y de un espíritu competitivo entre las instituciones de educación superior en toda Europa.

5.7 El Consejo ha hecho hincapié en que la movilidad de los estudiantes e investigadores (libre circulación del conocimiento) constituye la quinta libertad. Ya se están alcanzando los objetivos de los programas de la UE que fomentan la movilidad transfronteriza de estudiantes e investigadores. No obstante, deben colmarse las lagunas sistémicas existentes. Es aconsejable un «marcador de la movilidad» que permita suprimir los obstáculos a la movilidad del aprendizaje.

5.8 El programa Erasmus debe exigir un mayor compromiso por parte de los estudiantes. El CESE recomienda la puesta en marcha de un proyecto piloto para un «semestre de la movilidad», es decir un 5º semestre para los licenciados (*bachelors*). El programa debe tener un coste asequible para todos los candidatos. El CESE suscribe el análisis de las posibilidades de los flujos de movilidad de estudiantes y las propuestas de la Comisión relativas al Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos y a la creación de un programa de movilidad en el marco de Erasmus para obtener un título de máster.

5.9 El artículo 179, apartado 1 del TFUE es muy explícito en lo que respecta a la investigación en la UE ([21]). La movilidad internacional de los estudiantes es fundamental. Con demasiada frecuencia, un proteccionismo encubierto crea obstáculos persistentes para los investigadores, obrando en detrimento de la ciencia y la competitividad en Europa. Impide, asimismo, que las instituciones nacionales se beneficien plenamente de la diversidad intelectual de Europa. El CESE aprueba sin reservas la propuesta de la Comisión de crear un Marco Europeo para las Carreras de Investigación al objeto de fomentar la movilidad de los investigadores.

5.10 Asimismo, el CESE acoge favorablemente el marco europeo para cuatro perfiles profesionales para investigadores, desarrollado por la Comisión y expertos de la educación y el mundo empresarial. Este marco debe convertirse en un sistema abierto que permita crear el mayor número de oportunidades posible.

([17]) Véase la Agenda para la modernización, COM(2011) 567 final, p. 12, punto 3.3.

([18]) Véanse las Conclusiones del Comité del Espacio Europeo de Investigación de 24 de junio de 2011.

([19]) Dictamen del CESE sobre el tema «Universidades para Europa», DO C 128 de 18.5.2010, pp. 48-55, puntos 1.5, 5.2.4, 5.2.5 y 5.2.6.

([20]) Véase la Agenda para la modernización, COM(2011) 567 final, recuadro sobre cuestiones de actuación esenciales, p. 11.

([21]) Véase la convincente propuesta de la Comisión Europea «Hacia un marco europeo para las carreras de investigación», 21 de julio de 2011.

5.11 El CESE hace hincapié en la necesidad de reorganizar las condiciones sociales y financieras nacionales de los investigadores en un marco europeo común a fin de suprimir los últimos obstáculos a la libre circulación. Es preciso desarrollar perfiles profesionales a nivel de toda Europa y animar a las instituciones a profesionalizar su gestión de los recursos humanos.

5.12 Es aconsejable ampliar las actividades del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (IET), en particular para incentivar en mayor medida las alianzas de conocimiento entre las empresas y universidades interesadas. Lo mismo cabe decir del fortalecimiento en las acciones Marie Curie y del marco de calidad para los periodos de prácticas.

5.13 A escala mundial, la UE debe convertirse en un socio y competidor altamente cualificado. La educación superior está llamada a desempeñar un importante papel en este proceso. Por consiguiente, el CESE apoya sin reservas la decisión del Consejo de invitar a la Comisión a «*diseñar una estrategia específica para la internacionalización de la educación superior*» ([22]).

5.14 El CESE suscribe las condiciones marco propuestas para favorecer las relaciones con socios de fuera de la UE, utilizar las asociaciones para la movilidad y mejorar las infraestructuras para estudiantes e investigadores de países terceros recurriendo a directivas europeas y a un marcador de resultados ([23]). Es necesario aligerar las restricciones que se aplican a los estudiantes e investigadores procedentes de países terceros, a fin de atraer el talento y la creatividad de otras regiones del mundo.

5.15 El CESE recomienda un debate en el seno del Consejo sobre el lugar que ocupa la educación superior europea en un contexto mundial, a fin de definir las cualidades que se requieren para ser eficaz como socio y competidor. Esto podría ayudar a las instituciones educativas a crear las condiciones idóneas.

5.16 En varios dictámenes, el CESE se ha declarado partidario de dar prioridad a la innovación y a todos los aspectos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la elaboración de las perspectivas financieras para 2014-2020. El CESE hace hincapié en que es necesario aumentar el valor añadido de los fondos europeos.

5.17 En este contexto, el CESE acoge favorablemente tanto la propuesta específica de la Comisión de aumentar en un 73 % la dotación financiera del programa Erasmus en el presupuesto 2014-2020, como las referencias directas a la educación (superior) en los Fondos Estructurales.

5.18 Independientemente de los pormenores de orden financiero, el CESE comparte plenamente la opinión de que los gastos en educación, investigación, innovación y política de cohesión contribuyen a una política medioambiental europea con visión de futuro. Llegado el caso, también se podrá recurrir, para este fin, a la financiación en concepto de «reestructuración de sitios industriales».

5.19 El CESE valora muy positivamente la intención de la Comisión de crear en 2012 un grupo de alto nivel con un mandato renovable para analizar temas clave de la modernización de la educación superior. Este grupo deberá estar compuesto por representantes de centros de enseñanza, académicos, empresarios e interlocutores sociales.

6. **Sugerencias adicionales**

6.1 Sería deseable crear incentivos concretos en materia de desarrollo profesional en el ámbito de la educación superior como, por ejemplo, cursos de gestión y dirección de universidades a escala europea.

6.2 Asimismo, se recomienda crear vínculos especiales (de hermanamiento) entre universidades de toda Europa, para que puedan intercambiar su experiencia práctica a nivel profesional y administrativo. Serían igualmente útiles intercambios de experiencias entre grupos transfronterizos de universidades, así como la organización de conferencias y seminarios.

6.3 Los resultados científicos y educativos de las facultades o los centros universitarios son evaluados periódicamente por comisiones externas. El CESE recomienda que estas comisiones siempre estén compuestas por expertos internacionales altamente cualificados.

6.4 Habida cuenta de la relación coste-resultados de la educación superior, el CESE recomienda analizar las cargas administrativas de los sistemas existentes a escala europea. Deberían elaborarse propuestas de mejora basadas en buenas prácticas.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([22]) Conclusiones del Consejo, de 11 de mayo de 2010, sobre la internacionalización de la educación superior.

([23]) Comunicación de la Comisión Europea «Apoyar el crecimiento y el empleo – una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa», COM(2011) 567 final, recuadro sobre cuestiones de actuación esenciales, p. 14.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE»

[COM(2011) 568 final]

(2012/C 181/26)

Ponente: **Sr. TRANTINA**

El 20 de septiembre 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 Europeo y al Comité de las Regiones - Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE*»

COM(2011) 568 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 134 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente Dictamen.

Prólogo

El voluntariado es una expresión importante de la ciudadanía activa; crea capital social, contribuye a la cohesión social y a la solidaridad, aporta valiosos beneficios económicos a la sociedad y permite a los ciudadanos desplegar su potencial como individuos. «La expresión "actividades de voluntariado" se refiere a todo tipo de actividad voluntaria, ya sea formal, no formal o informal, emprendida por la libre voluntad, decisión o motivación de una persona sin un objetivo de beneficio económico» [1]. *Habida cuenta de la crisis actual que atraviesa Europa, del cambio demográfico y de las transformaciones conexas, es importante reconocer el papel clave que desempeña el voluntariado para los ciudadanos como facilitador de la integración, el empoderamiento, la adquisición de capacidades y la creación de redes. No obstante, las actividades de voluntariado deben distinguirse claramente del empleo remunerado y en manera alguna tienen que sustituirlo.*

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) fue la primera institución de la UE en proponer la celebración de un Año Europeo del Voluntariado en 2006, apoyando los esfuerzos de los miembros de la Alianza AEV 2011, y seguida por otras. El logro de este objetivo en 2011 ha brindado la oportunidad de concienciar a los ciudadanos sobre el valor añadido del sector de las actividades voluntarias, y ha contribuido a transformar a las organizaciones de voluntariado en agentes más eficaces a nivel local, nacional y europeo. El Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa 2011 también ha contribuido directamente a que se reconozca el papel del voluntariado como recurso para solventar los problemas sociales y generar confianza.

1. Recomendaciones

1.1 A fin de proporcionar un entorno eficaz y sostenible para el voluntariado, el CESE recomienda que las instituciones de la UE y los Estados miembros adopten medidas para garantizar que la legislación nacional y de la UE permita y aliente las actividades de voluntariado, proteja a los voluntarios y elimine las barreras jurídicas que obstaculizan sus actividades.

1.2 No obstante, debería evitarse una normativa que limite o impida las actividades voluntarias por ser demasiado descriptiva o evidenciar una comprensión insuficiente de las tradiciones del voluntariado local, y las organizaciones voluntarias deberían participar directamente en la elaboración de dicha legislación. Aunque en algunos países la ausencia de marco jurídico no constituye un obstáculo, en otros dificulta las vidas de los voluntarios y de los proveedores de servicios voluntarios, y en otros países los voluntarios ven limitado su acceso a las oportunidades de voluntariado debido a la existencia de marcos jurídicos restrictivos.

1.3 La Comisión Europea debería alentar la creación de una infraestructura eficiente y bien organizada para el voluntariado a nivel de la UE y de los Estados miembros (con facilidades para las organizaciones de voluntariado, la contratación, la formación y el apoyo para solicitar ayudas) y potenciar las instalaciones de dichas organizaciones y los centros de voluntariado para proporcionar información y formación y coordinar las actividades entre los voluntarios y las organizaciones.

1.4 La UE y los Estados miembros deberían garantizar unas condiciones de accesibilidad, fiabilidad y sostenibilidad para la financiación del sector del voluntariado, y ayudar a las organizaciones del voluntariado a adaptarse al nuevo entorno de financiación. El CESE también pide a la Comisión Europea que aumente la ayuda financiera para el voluntariado en los programas financiados por la UE y en los Fondos Estructurales.

1.5 Las instituciones de la UE y los Estados miembros deberían permitir las actividades de voluntariado y apoyarlas como contribución en especie a la cofinanciación. El CESE también pide a las instituciones de la UE y a los Estados miembros que garanticen que la legislación sobre el IVA no cree cargas administrativas adicionales para las organizaciones voluntarias.

[1] Conclusiones del Consejo sobre el papel de las actividades de voluntariado en la política social, de 3 de octubre de 2011.

1.6 El CESE sugiere que, para mantener este impulso en el futuro, se adopten algunas medidas prácticas encaminadas a preservar el legado del Año Europeo de Voluntariado más allá de 2011 y mantener el voluntariado en las agendas públicas nacionales y europea. El CESE pide a la Comisión Europea que inicie un proceso de consulta (por ejemplo, mediante la publicación de un Libro Blanco o cualquier otro medio que resulte eficaz). Este proceso podría considerarse como el legado del Año Europeo del Voluntariado, ya que garantizaría que la agenda del voluntariado mantenga un perfil destacado a nivel de la UE. También debería utilizarse los años temáticos 2012 y 2013 a este efecto.

1.7 Es necesario un enfoque más coordinado con respecto al voluntariado por parte de las instituciones de la UE. Debe ser reconocido como un tema de política transversal y ser coordinado por una unidad especial en el seno de la Comisión Europea, apoyada por las estructuras políticas necesarias en otras instituciones de la UE ([2]). De esta manera se garantizaría la continuidad de la cooperación entre los organismos de coordinación nacionales, una unidad de la Comisión responsable de este asunto, un intergrupo o una comisión del Parlamento Europeo, un órgano del Consejo con responsabilidades claras y las organizaciones de voluntariado en todos los niveles.

1.8 Además, todas las partes interesadas deberían esforzarse por seguir promoviendo el voluntariado entre los ciudadanos y, en función de la situación nacional, centrándose específicamente en los jóvenes y las personas mayores. Debería aumentarse en el futuro el apoyo a las actividades voluntarias por parte de los empresarios, y los Estados miembros deberían introducir medidas destinadas a este efecto (como, por ejemplo, estudiando posibles exenciones fiscales) y alentando las colaboraciones con el sector del voluntariado.

2. **Observaciones generales sobre el voluntariado**

2.1 Debe aplicarse un enfoque con respecto al voluntariado basado o centrado en los voluntarios, a fin de garantizar la calidad, el reconocimiento, la protección y el acceso a estas actividades sin ningún tipo de discriminación. Deberían reconocerse y respetarse los derechos, la dignidad y las responsabilidades de los voluntarios, y estos últimos y sus organizaciones deberían estar concienciados al respecto ([3]).

2.2 Debería prestarse una atención específica al voluntariado reconociéndolo como un instrumento para lograr los objetivos de Europa 2020. Por lo tanto, es indispensable que también se incluya al voluntariado en los programas nacionales de reforma, a fin de garantizar su apoyo.

2.3 Debería mantenerse después de 2011 la coordinación del sector voluntario, a fin de impulsar su propia agenda, el intercambio de buenas prácticas y la creación y consolidación de plataformas de voluntariado con la participación de todas las partes interesadas relevantes (empresarios, sindicatos, otros organismos sectoriales, autoridades nacionales y la UE). El CESE valora positivamente el trabajo de la Alianza AEV 2011 ([4]), que ha culminado en la adopción de su Agenda Política para el Voluntariado en Europa (APVE) ([5]), donde se ofrece una serie de propuestas que alientan el desarrollo del voluntariado a nivel de la UE y de los Estados miembros, así como de los interlocutores sociales y las ONG.

2.4 A fin de sensibilizar sobre el valor y la contribución socioeconómicos del sector voluntario, el CESE considera importante recabar y difundir ampliamente información sobre el impacto social y económico del voluntariado. En primer lugar, es necesario lograr un acuerdo, e implementar, el uso del manual de la OIT sobre la Medición del Trabajo Voluntario como manera de armonizar la metodología de recogida de datos sobre el voluntariado en los Estados miembros. No obstante, el CESE también señala la necesidad de cotejar los datos nacionales distintos del PIB, tales como los datos sobre «indicadores sociales» para medir el bienestar social.

2.5 Es importante satisfacer las necesidades de todos los voluntarios activos en estructuras formales o que emprenden actividades voluntarias por su cuenta. Las instituciones de la UE y los Estados miembros no pueden ni deben ignorar a aquellos ciudadanos que se ofrecen personalmente a desempeñar actividades voluntarias para ayudar a la sociedad. Debería destacarse su trabajo directo e indirecto con las organizaciones del voluntariado. También deberían abordarse con mayor detalle muchos ámbitos del voluntariado (además de la juventud, los deportes o el sector social).

3. **Observaciones generales del CESE sobre la Comunicación de la Comisión**

3.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre políticas de la UE y voluntariado, y apoya las definiciones y los retos planteados.

3.2 No obstante, el CESE expresa su preocupación por su publicación un tanto apresurada y por la ausencia de consulta pública y de evaluación de impacto. No se ha incluido una serie de propuestas de la sociedad civil, en particular las que se incorporaron posteriormente en la APVE.

([2]) Tal y como señalaron los organismos de coordinación nacionales del Año Europeo del Voluntariado 2011 en su Declaración de Varsovia sobre la Sostenibilidad de las Medidas en favor de las Actividades Voluntarias y la Ciudadanía Activa (DESAVAC) de 1 de diciembre de 2011: «Se invita a la Comisión Europea a que, una vez concluido del Año Europeo de las Actividades de Voluntariado que Fomenten una Ciudadanía Activa, desarrolle, respetando las competencias y necesidades nacionales, regionales y locales, estructuras adecuadas para promover el intercambio y la cooperación de todas las partes interesadas y de la sociedad civil en el ámbito del voluntariado. 2011. Es preciso que en la Comisión Europea exista un centro de referencia sobre el voluntariado..»

([3]) Desde 2006 el CESE alienta el debate sobre la elaboración de una Carta Europea del Voluntariado, que sentaría los principios básicos comunes de los derechos y deberes de los voluntarios y sus organizaciones. Esta Carta contribuiría a aportar orientaciones para mejorar el marco jurídico de las actividades de voluntariado.

([4]) www.eyv2011.eu.

([5]) http://www.eyv2011.eu/images/stories/pdf/EYV2011Alliance_PAVE_copyfriendly.pdf.

3.3 La Comisión enumera con razón una serie de obstáculos para las actividades voluntarias, y señala que «los Estados miembros hicieron algunos progresos en estos aspectos en 2006, cuando se comprometieron a cooperar para superar los obstáculos (…) Pero todavía queda mucho por hacer». La Comunicación podría ser mucho más ambiciosa a la hora de presentar propuestas específicas para el desarrollo en este ámbito.

3.4 Es importante reconocer que la responsabilidad de la Comisión Europea consiste en hacer de catalizador para el desarrollo de la política del voluntariado, aunque se centraría en particular en las cuestiones relativas al voluntariado transfronterizo y a la movilidad de voluntarios dentro de la UE. Aunque la responsabilidad de elaborar marcos reglamentarios, orientaciones sobre buenas prácticas y estrategias recae en los Estados miembros, la Comisión debería jugar un papel en la recogida de datos, extendiendo el método abierto de coordinación a fin de garantizar que el voluntariado se incluya en los planes nacionales de reforma, y asegurándose de que los regímenes de financiación de la UE incluyan el voluntariado.

3.5 El CESE acoge favorablemente que «la Comisión pueda introducir propuestas específicas para el voluntariado en la estrategia de empleo de la UE, en su lucha contra la pobreza y la exclusión social, y en el contexto de la iniciativa de la Comisión "Nuevas Habilidades para Nuevos Trabajos" ». No obstante deberían reconocerse los riesgos que plantea convertir el voluntariado en un instrumento para lograr objetivos políticos, y deberían respetarse y protegerse los valores fundamentales del voluntariado.

4. **Observaciones particulares sobre las propuestas de la Comisión**

4.1 El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de sensibilizar a los ciudadanos de la UE y a los interesados sobre los diferentes programas de financiación a los que pueden acogerse los voluntarios y que se pueden utilizar para las actividades voluntarias. Además de la financiación basada en proyectos, deberían ampliarse las posibilidades de financiación del voluntariado, introduciendo por ejemplo una financiación básica, subvenciones más pequeñas y paquetes de contratos. Debería permitirse el voluntariado como contribución en especie para la cofinanciación, y de ser posible, hacerlo obligatorio.

4.2 Habida cuenta de la actual propuesta para fusionar el Programa de Aprendizaje Permanente y el programa Juventud en Acción en un único programa «Erasmus para todos», el CESE teme que se ponga en peligro el aprendizaje no formal mediante la participación en actividades voluntarias, tanto en lo que se refiere a los contenidos como por la limitación de los recursos. El CESE pide por lo tanto a la Comisión que garantice la independencia del actual programa Juventud en Acción y una financiación adecuada para el mismo, y que prosiga sus acciones benéficas, incluido el Servicio Voluntario Europeo, junto con las Iniciativas de Jóvenes y el apoyo a las estructuras europeas en el ámbito de la juventud.

4.3 El CESE coincide con la Comisión en que será necesario dar un seguimiento adecuado a las «iniciativas que fomenten el voluntariado transfronterizo en el contexto del 2013: Año Europeo de los Ciudadanos». No obstante, no basta con mencionar exclusivamente el voluntariado transfronterizo: debería incluirse la totalidad del voluntariado. Habría que ampliar el alcance del año temático 2013 al Año de la Ciudadanía Activa, a fin de lograr este propósito y atraer la atención de los ciudadanos europeos.

4.4 El CESE sigue de cerca el trabajo de la Comisión sobre una propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la validación del aprendizaje no formal e informal que incluye la dimensión del voluntariado y el «Pasaporte Europeo de Capacidades». A fin de hacer constar de manera adecuada el aprendizaje adquirido en el voluntariado, este pasaporte no debería consistir en una serie de nuevos certificados distintos, sino más bien en un documento global donde figuren toda la experiencia práctica, la formación, las capacidades no técnicas y profesionales adquiridas mediante la formación permanente, incluidas las adquiridas mediante el voluntariado, si así lo desea el voluntario.

4.5 En 2012, la Comisión presentará propuestas para seguir desarrollando la Estrategia de la UE para la juventud y la Recomendación sobre la Movilidad de los Jóvenes Voluntarios en la UE. El CESE considera que podría ser útil ampliar el método abierto de coordinación a todo el ámbito del voluntariado en Europa Esto permitiría mantener el voluntariado en un lugar destacado de la agenda de la UE de manera estructurada.

4.6 En el caso del deporte, el CESE acoge favorablemente la propuesta para una nueva financiación de la UE dirigida a este ámbito, y destaca la necesidad de apoyar las actividades de voluntariado, sobre todo en el nivel de base.

4.7 El CESE considera que debería aumentarse la sensibilización sobre las distintas maneras en que los empresarios podrían apoyar las actividades individuales de voluntariado de los trabajadores, como manifestación de sus programas de responsabilidad social de las empresas. Los interlocutores sociales deberían tener voz en los distintos programas de voluntariado de los trabajadores, que siempre deberían basarse en el principio del carácter voluntario de la participación de estos últimos.

4.8 El CESE tiene conocimiento de distintas iniciativas encaminadas a fomentar el voluntariado entre el personal de las instituciones de la UE y los funcionarios de los Estados miembros. Tomando como base las experiencias positivas del personal del CESE, el CESE recomienda que se preste especial atención a la Propuesta Solidaridad ([6]).

4.9 El CESE esperaba una respuesta mucho más firme de la Comisión al llamamiento realizado por la sociedad civil para la simplificación de los procedimientos de concesión de visados a los voluntarios procedentes de terceros países. Debería modificarse la Directiva del Consejo 2004/114/CE, introduciendo una categoría especial de visado para los voluntarios, similar a la de los estudiantes.

([6]) http://www.solidariteproposal.eu/.

4.10 El CESE acoge favorablemente la idea de establecer el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (CVEAH) ([7]), aunque tiene sus dudas sobre la verdadera naturaleza del CVEAH en cuanto a su orientación hacia los voluntarios Debería realizarse una evaluación adecuada de los proyectos piloto actualmente en curso antes de presentar la propuesta final sobre el CVEAH. Puesto que la Comisión aprecia el trabajo de las organizaciones no gubernamentales en la cooperación al desarrollo, el CESE sugiere que se refuerce el apoyo de la UE a estas iniciativas mayoritariamente voluntarias a fin de aumentar su impacto.

4.11 En lo que se refiere a los vínculos entre el voluntariado y la salud y el bienestar, el CESE quiere señalar que los voluntarios no deberían sustituir al personal remunerado de la asistencia social en sus trabajos principales, habituales y cotidianos. No obstante, los voluntarios podrían proporcionar un valor añadido a los servicios prestados por los profesionales.

5. **Resumen de las actividades del CESE durante el Año Europeo del Voluntariado 2011**

5.1 A fin de preparar el Año Europeo del Voluntariado y gestionar sus actividades, el CESE creó el Grupo de Coordinación para el AEV 2011, presidido por Pavel Trantina (Grupo III). En una serie de audiencias públicas, el CESE también intentó iniciar un debate entre empresarios, sindicatos y organizaciones no gubernamentales sobre la manera de facilitar el voluntariado a nivel de la UE. El Grupo de Coordinación cooperó estrechamente con la *Taskforce* de la Comisión para el AEV, la Alianza para el AEV 2011, el Grupo de interés del Parlamento Europeo sobre el Voluntariado y otras partes interesadas, que participaron en los actos celebrados por el CESE.

5.2 A lo largo de 2011, el Grupo de Coordinación del CESE para el AEV 2011 celebró cinco reuniones, de las que **cuatro se combinaron con audiencias públicas,** dedicada cada una de ellas a un tema especial relativo al voluntariado, con el objetivo de fomentar el diálogo entre las distintas partes interesadas en este ámbito. El socio principal para las audiencias fue la Alianza AEV 2011, que envió oradores de sus grupos de trabajo sobre cuestiones específicas, y la *Taskforce* de la Comisión para el AEV 2011.

1. Valor y reconocimiento del voluntariado (23 de marzo)

2. Calidad del voluntariado e infraestructura para las actividades voluntarias (23 de mayo)

3. Marco jurídico del voluntariado (27 de septiembre)

4. Voluntariado de los trabajadores (9 de noviembre)

5.3 El CESE organizó conjuntamente varios actos:

— 2ª Conferencia Temática a nivel de la UE (23-24 de mayo), organizada por la Comisión Europea. En el CESE se celebraron los debates relacionados sobre todo con el voluntariado de los trabajadores.

— 2ª Convención del Voluntariado y Conferencia de las Partes Interesadas (7-8 de septiembre), organizada por el Foro Europeo de la Juventud en las sedes del CESE y del Parlamento Europeo.

— Las reuniones de coordinación de la Alianza AEV 2011 se celebraron en la sede del CESE el 17 de marzo, el 19 de mayo y el 29 de septiembre de 2011.

— El proceso europeo de selección para la concesión de los Premios Europeos de Voluntariado Corporativo en febrero de 2011.

5.4 El 30 de septiembre de 2011 el Grupo III del CESE organizó, en el Palacio Presidencial de Varsovia, una importante conferencia sobre el voluntariado para celebrar la primera Presidencia polaca del Consejo Europeo y el Año Europeo del Voluntariado 2011, a la que asistieron el Presidente de Polonia, el Comisario de Empleo y Asuntos Sociales de la UE y el Ministro polaco de Política Social y Empleo, entre otros oradores principales. El tema principal de la conferencia fue *Una Europa de ciudadanos activos: el voluntariado*.

5.5 El Presidente del CESE y el presidente y los miembros del Grupo de Coordinación para el AEV 2011 intervinieron en numerosas reuniones especializadas:

— Conferencia Inaugural del AEV 2011, en Budapest,

— 2ª Conferencia temática sobre el voluntariado, en Bruselas,

— Conferencia de clausura del AEV 2011, en Varsovia.

5.6 El CESE está elaborando un libro sobre la Ciudadanía Activa, donde se ilustrará la amplia gama de actividades realizadas por los miembros del CESE en los ámbitos profesional, político y del voluntariado.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([7]) De conformidad con el artículo 214 del TFUE.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea «Erasmus para todos» — El Programa de educación, formación, juventud y deporte de la Unión

[COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD)]

(2012/C 181/27)

Ponente: **Indrė VAREIKYTĖ**

El 12 de diciembre de 2011, el Consejo, y el 13 de diciembre 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 por el que se crea «Erasmus para todos» – El Programa de educación, formación, juventud y deporte de la Unión

COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 29 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 74 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En un período en que la crisis económica obliga a revisar las prioridades en materia presupuestaria, el CESE subraya la importancia de mantener y acrecentar en la medida de lo posible el uso eficaz de los recursos asignados a nivel nacional y de la UE para la educación y la formación, con vistas a mejorar la situación laboral de empleo, particularmente de los jóvenes y los trabajadores de más edad.

1.2 El CESE considera que el programa «Erasmus para todos» debería ser un instrumento fundamental para aumentar el apoyo a la educación y a la formación a fin de mejorar las competencias de los ciudadanos, ayudar a combatir los elevados niveles de desempleo juvenil en numerosos Estados miembros, satisfacer la necesidad de contar con mano de obra cualificada y resolver las inadecuaciones existentes en materia de competencias. Es especialmente importante utilizar este instrumento en un momento de crisis económica y de repercusiones negativas en los mercados laborales. Las inadecuaciones en materia de competencias, cuando existan, deberán reducirse para que disminuya el desempleo, en particular de los jóvenes.

1.3 El CESE aprueba la propuesta de un aumento significativo del presupuesto de hasta 19 000 millones de euros para un futuro programa y, por tanto, apoya el presupuesto global propuesto por la Comisión Europea, y pide al Parlamento Europeo y al Consejo que apoyen este aumento.

1.4 Debido a la situación económica actual, el CESE apoya firmemente las medidas propuestas en el programa: un claro enfoque en las acciones clave; fragmentación reducida de las acciones actuales, los objetivos y los programas actuales; uso ampliado de subvenciones de importe fijo, por baremos de costes unitarios o a tanto alzado, así como una reducción de los requisitos oficiales que han de cumplir los beneficiarios y los Estados miembros; reducción de la burocracia para las agencias nacionales; y la propuesta de que una sola agencia nacional por país, cuando proceda, se encargue de aumentar la masa crítica y de reducir los costes de gestión.

1.5 Sin embargo, el Comité observa que, aunque se apliquen medidas de austeridad, resulta necesario tener en cuenta las perspectivas a largo plazo de cada uno de los sectores y aplicar los principios de austeridad razonable y de presupuesto «inteligente».

1.6 Teniendo en cuenta todas las medidas de austeridad propuestas, el CESE recomienda encarecidamente mantener y seguir desarrollando, de ser necesario, los subprogramas individuales e independientes con una asignación presupuestaria individual mínima para los sectores principales del programa (a saber, la educación superior, la educación y la formación profesionales, la educación y la formación de adultos, la educación escolar, las iniciativas en el ámbito de la juventud y el deporte). Entre ellos cabe citar, en particular, la movilidad de los alumnos, así como la de los grupos o clases de jóvenes, la movilidad de los investigadores y de los profesores universitarios, la integración social de los jóvenes menos favorecidos, las visitas preparatorias para actividades de movilidad, los proyectos y colaboraciones bilaterales y multilaterales entre centros escolares y la movilidad y las asociaciones de aprendizaje en el ámbito de la educación de adultos. Para ello deberán tenerse en cuenta los intereses de aprendizaje específicos de los hombres y mujeres inactivos.

Muchas de las reformas administrativas propuestas garantizarán que los costes globales de gestión permanezcan prácticamente invariables y que los subprogramas independientes aseguren el impacto previsto y evitarán que las iniciativas del programa experimenten declive e inestabilidad.

1.7 El Comité subraya que la educación desempeña un papel muy importante a la hora de abordar la situación actual, y valora positivamente que así se refleje en el programa. No obstante, a fin de aplicar los principales objetivos estratégicos de la

UE, es necesario buscar la coherencia de la educación formal y del aprendizaje no formal e informal, lo cual implica que en la actual propuesta de programa al aprendizaje no formal e informal se le debe conceder la misma importancia que a la educación formal.

1.8 El CESE expresa su preocupación por el hecho de que no se incluyan algunas medidas del programa «La juventud en acción» que actualmente funcionan bien y que son apreciadas, y considera que su ausencia puede dar lugar a un declive importante de la cooperación europea en el ámbito de la juventud.

1.9 El CESE considera que la adquisición y mejora de competencias y conocimientos van más allá del objetivo clave actual de eliminar las barreras al empleo y, de hecho, abarca asimismo **el desarrollo de la ciudadanía activa y de la cohesión social**, pero en la propuesta no se presta atención a estos objetivos. En particular, en el nuevo programa Erasmus debería reforzarse el papel de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil.

1.10 El CESE acoge con agrado el objetivo de aumentar la movilidad por motivos de aprendizaje, ya que se trata de uno de los factores que permiten el desarrollo de competencias clave, en particular, las que son relevantes para el mercado laboral y la sociedad, así como una mayor participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa. Sin embargo, la movilidad por sí sola no resuelve los problemas mencionados. Cabe prestar más atención a las oportunidades de aplicar las competencias adquiridas a través de medidas de movilidad, así como a la importancia que reviste la movilidad en el proceso de aprendizaje permanente.

1.11 El Comité considera que la formación debe estar al alcance de todos en todas las fases de la vida y, por tanto, apoya firmemente el enfoque permanente propuesto en relación con el aprendizaje, cuyo objetivo consiste en poner al alcance de todos diferentes formas de acceder al aprendizaje formal, no formal o informal. El CESE hace hincapié en el lema que propugna desde hace tiempo: «aprender para vivir más». Sin embargo, la propuesta de Reglamento no parece adoptar este enfoque de aprendizaje permanente en el sentido de abrir el programa a todo tipo de alumnos, desde los niños pequeños hasta las personas de edad avanzada. El programa debe ser más integrador y adaptarse a cada grupo de alumnos; por ello el CESE pide una definición operativa y clara de aprendizaje permanente y políticas más específicas para mejorar la accesibilidad de cada grupo de alumnos.

1.12 Los participantes en acciones que formen parte del programa tienen que ser considerados embajadores de los valores europeos, lo cual debería reflejarse en el programa de forma preeminente.

1.13 El CESE reconoce que el actual programa Erasmus ha tenido un éxito considerable (como ha tenido también, por ejemplo, el servicio voluntario europeo). Al mismo tiempo, al Comité le preocupa que la «marca» *Erasmus* sea reconocida principalmente por los ciudadanos como un sinónimo de actividades relacionadas con la educación superior y la educación formal en general. La cuestión de una mejor difusión de la información sobre Erasmus como un único concepto para todos los sectores de la educación no ha sido abordada aún y puede originar obstáculos adicionales, como el aumento de los costes de las relaciones públicas y otros gastos imprevistos. El CESE expresa su preocupación sobre el hecho de que la difusión de una marca de este tipo pueda ya no ser posible o tener éxito, puesto que solo queda un año para el inicio oficial del programa. Se recomienda también mantener los nombres actuales de los subprogramas.

1.14 El Comité acoge con satisfacción que se mantengan plenamente las actividades del programa Jean Monnet destinadas a promover la enseñanza universitaria y la investigación sobre la integración europea, pero considera necesario que este apoyo específico no se concentre únicamente en las dos instituciones académicas mencionadas en la propuesta de la Comisión Europea. El Comité insiste en que se incluya íntegramente la lista de seis centros europeos que reciben apoyo del programa Jean Monnet 2007-2013, con el fin de beneficiarse del valor añadido, la complementariedad académica y la mayor diversidad cultural que aportan los otros cuatro centros de interés europeo.

Por consiguiente, el Comité propone que el artículo 10 se modifique del modo siguiente:

c) Apoyo a las siguientes instituciones académicas europeas que persigan un objetivo de interés europeo:

   i) el Instituto Universitario Europeo de Florencia,

   ii) el Colegio de Europa (campus de Brujas y Natolin);

   iii) la Academia de Derecho Europeo de Tréveris;

   iv) el Centro Internacional de Formación Europea de Niza;

   v) el Instituto Europeo de Administración Pública de Maastricht;

   vi) la Agencia Europea para el Desarrollo de la Educación Especial de Odense;

2. **La propuesta de la Comisión**

2.1 Mediante el programa «Erasmus para todos» la Comisión intenta reunir en un único programa todos los regímenes europeos e internacionales actuales sobre educación, formación, juventud y deporte, reemplazando siete programas existentes: el «Programa de aprendizaje permanente», «La juventud en acción», «Erasmus Mundus», «Tempus», «Alfa», «Edulink» y el programa de cooperación bilateral con los países industrializados. El objetivo declarado es aumentar la eficacia, facilitar la solicitud de subvenciones y reducir la duplicidad y al fragmentación.

2.2 La Comisión propone un incremento de aproximadamente un 70 % respecto del actual período presupuestario de siete años, lo que implicaría asignar 19 000 millones de euros al nuevo programa para el período 2014-2020. Dos tercios de la financiación se destinarán a subvenciones de movilidad individual para reforzar conocimientos y competencias.

2.3 Se espera que el nuevo programa se centre en el valor añadido europeo y en el impacto sistémico, mediante el apoyo a tres tipos de acciones: oportunidades de aprendizaje individuales, tanto dentro como fuera de la UE; cooperación institucional entre instituciones educativas, organizaciones de juventud, empresas, entes locales y regionales y ONG; y apoyo a las reformas en los Estados miembros para modernizar los sistemas de educación y formación y para promover la innovación, el espíritu de empresa y la capacidad de inserción profesional.

2.4 La Comisión alega que la estructura racionalizada del nuevo programa – junto con su inversión considerablemente aumentada – implica que la UE podrá ser capaz de brindar muchas más oportunidades a los estudiantes, aprendices, jóvenes, profesores, jóvenes trabajadores y otros a la hora de mejorar sus competencias, su desarrollo profesional y sus perspectivas de trabajo. Se espera que «Erasmus para todos» promueva la investigación y la enseñanza en el ámbito de la integración europea y que apoye al deporte desde la base.

2.5 Se espera que el programa propuesto contribuya a la consecución de los objetivos de la *Estrategia Europa 2020*, del *Marco estratégico de educación y formación 2020 (ET 2020)* y de la *Cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018)* y a la ejecución de las iniciativas emblemáticas de «Europa 2020» como *Juventud en movimiento* y la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*, así como al desarrollo sostenible de terceros países en el ámbito de la educación superior y al desarrollo de la dimensión europea en el deporte.

3. **Observaciones generales**

3.1 Los principales documentos estratégicos de la UE en los ámbitos de la educación, la formación y la juventud conceden la misma prioridad a las iniciativas de los ámbitos antes citados. El CESE reitera que, al dar forma a los objetivos del programa, no hay que dar la impresión de que la educación formal tiene prioridad sobre el aprendizaje no formal e informal, como la educación y la formación profesionales y de adultos, la educación escolar, las actividades de los jóvenes o el deporte. Es vital evitar que se produzcan disparidades entre los distintos sectores, ya que se corre el riesgo de socavar el enfoque del aprendizaje permanente consagrado en el programa.

3.2 El Comité acoge con agrado la posibilidad de respaldar reformas de las políticas, como la aplicación de los procesos de Bolonia y de Copenhague y el diálogo estructurado con los jóvenes, así como de apoyar la aplicación de las herramientas de transparencia de la UE.

3.3 El programa garantiza que las «subvenciones para movilidad por motivos de aprendizaje concedidas a individuos estarán exentas de cualquier impuesto y cotización social. Esta misma exención se aplicará a los organismos intermediarios que concedan este apoyo financiero a los individuos afectados». El Comité está a favor de estas exenciones y pide a la Comisión, en colaboración con los Estados miembros, que investigue y resuelva casos (por ejemplo, si las subvenciones de movilidad se acreditan en las rentas familiares, causando así una pérdida de apoyo social) detectados al aplicar las presentes medidas de movilidad.

3.4 Se apoya firmemente la inclusión de las actividades deportivas en el programa como un capítulo separado con un presupuesto específico, ya que, a través de los proyectos transnacionales, la creación de capacidad para las organizaciones deportivas y de mayores oportunidades de asociación, se garantizará una participación mayor y más efectiva de las partes interesadas en la elaboración de políticas en materia de deporte y una gobernanza mejorada por parte de los organismos deportivos, además de servir para motivar a los ciudadanos europeos, en particular, a los jóvenes, para que desempeñen un papel más activo.

3.5 El Comité reconoce que es probable que contar con una única agencia nacional en los Estados miembros, cuando proceda, responsable de la gestión de las medidas del programa sea una solución más eficaz en términos de facilidad de uso, carga de trabajo y rentabilidad. No obstante, debe garantizarse a los solicitantes de subvenciones el acceso a nivel regional, y debería tenerse en cuenta que la creación de una única agencia nacional puede que no esté en consonancia con los diversos contextos nacionales de los Estados miembros. Al mismo tiempo, los requisitos administrativos generales para las solicitudes, especialmente para las ONG en el ámbito del aprendizaje no formal, no deberían aumentarse. En cambio las cargas administrativas deberían ser constantemente evaluadas y reducidas. Asimismo, el CESE anima a que se recomiende a los Estados miembros involucrar más activamente a la sociedad civil y los interlocutores sociales en la gobernanza del programa a nivel nacional.

3.6 El CESE acoge con satisfacción el objetivo de reducir la complejidad actual y la fragmentación de medidas y objetivos independientes con el fin de reforzar la rentabilidad y aprueba el objetivo de suspender las acciones que carecen de la masa crítica necesaria para tener un impacto duradero. No obstante, tal como se expone en el punto 1.6 de este dictamen, el Comité recomienda encarecidamente mantener los subprogramas individuales e independientes con una asignación presupuestaria individual mínima para los sectores principales del programa.

3.7 Aunque se apoyan firmemente las medidas para lograr una mayor eficiencia y para reducir los costes, el Comité observa que es necesario equilibrar la necesidad de contar con proyectos más amplios y más eficientes con la necesidad de que estos sean integradores. No se debe subestimar la contribución de las pequeñas organizaciones a la educación en todas sus formas, por lo que es preciso mantener su acceso al programa.

3.8 El Comité toma nota de que la movilidad de los alumnos no se menciona en el programa. Por ello, señala que la disposición a la movilidad debe potenciarse tempranamente y no solo en la etapa de la formación profesional o universitaria. En este contexto, reviste gran importancia la continuidad de las asociaciones de escuelas Comenius –iniciativa que ha tenido un verdadero éxito–, incluida la posibilidad de períodos de movilidad de corta duración para los alumnos y las alumnas.

3.9 El Comité señala que las medidas adoptadas en el programa para mejorar el acceso de los grupos desfavorecidos a las medidas de movilidad son insuficientes. Ampliar la participación de los grupos infrarrepresentados en la educación y el aprendizaje debe convertirse en una prioridad clara, puesto que ello es fundamental para conseguir sociedades más equitativas, así como para el crecimiento económico. Actualmente, la educación de los padres y el contexto socioeconómico siguen desempeñando un papel desproporcionado en las oportunidades de las personas para acceder a la educación y tener éxito en ella, y existen grupos específicos infrarrepresentados en determinados contextos nacionales.

3.10 En los programas de movilidad es necesario lograr un equilibrio entre la calidad y la equidad, por un lado, y la cantidad, por otro, de forma que se facilite la participación de las personas desfavorecidas, por ejemplo, considerando una revisión del volumen de las subvenciones de movilidad, que actualmente se clasifican como inadecuadas y poco flexibles para los diferentes entornos económicos de los países participantes ([1]).

3.11 Debería considerarse la posibilidad de emplear el Fondo Social Europeo y los Fondos Estructurales para financiar la participación de los jóvenes de las regiones menos desarrolladas en acciones de movilidad por motivos de aprendizaje de los individuos, así como en contratos de aprendizaje y períodos de prácticas en empresas en otros Estados miembros.

3.12 El Comité recomienda realizar más esfuerzos para mejorar la recogida y el análisis de los datos, en particular respecto de la capacidad de inserción profesional, la dimensión social, el aprendizaje permanente, la posibilidad de transferir subvenciones y préstamos, y la calidad y el impacto de la movilidad en general, y propone una evaluación *ex post* de la experiencia de movilidad. Dichos datos contribuirán a supervisar la aplicación del programa y permitirán obtener respuestas activas a posibles cambios.

3.13 El Comité reitera su apoyo a la disposición que pretende aumentar la eficacia de los recursos del programa y reducir la duplicidad y la fragmentación de las medidas actuales y, por tanto, insta a tener más en cuenta esta cuestión en términos teóricos y a revisar todos los programas existentes bajo la autoridad de la Comisión Europea con objetivos que estén total o parcialmente en consonancia con el programa propuesto. Por ejemplo, el programa *Erasmus para Jóvenes Emprendedores*, que está parcialmente financiado por la Comisión, se administra por separado, aunque puede contribuir a los objetivos establecidos en «Erasmus para todos».

3.14 Falta claridad respecto de las proporciones actuales de las asignaciones mencionadas en el punto 3 del artículo 13 (Presupuesto). El Comité sugiere aumentar el porcentaje asignado a la cooperación para la innovación y las buenas prácticas, ya que la mayoría de los análisis realizados durante las fases anteriores sobre los programas de aprendizaje permanente han demostrado que la cooperación institucional resulta muy rentable.

4. **Medidas en materia de educación y formación**

4.1 El CESE aprueba una mayor asignación presupuestaria para la enseñanza y la formación profesionales. Sin embargo, se recomienda establecer un objetivo claro en el programa, de forma que contribuya a conseguir el valor de referencia de la FP: «Para 2020, como promedio de la UE, al menos el 6 % de los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 34 con cualificación de educación y formación profesional inicial deberían haber pasado un período de estudios o de formación de nivel de educación y formación profesional inicial (inclusive períodos de prácticas) en el extranjero, que haya durado dos semanas como mínimo (10 días laborables), o menos si estuviere justificado mediante el documento Europass pertinente» ([2]). Además, parte del presupuesto debe reservarse para fomentar los programas de aprendizaje.

4.2 En vista de este valor de referencia, es necesario realizar esfuerzos concretos para eliminar los obstáculos prácticos, técnicos y jurídicos a la movilidad por motivos de aprendizaje, para respaldar el envío y alojamiento de las PYME y aumentar el valor de su participación en la movilidad de los que están con contratos de prácticas o en períodos de aprendizaje. Teniendo en cuenta el volumen y el alcance de las actividades de este sector y los resultados de la *Evaluación de impacto sobre las medidas en relación con la enseñanza y la formación* ([3]), el Comité sugiere considerar si la asignación mínima del 17 % actualmente propuesta para la EFP resulta suficiente.

4.3 El CESE también sugiere identificar a las personas con contratos de prácticas o en períodos de aprendizaje como un grupo objetivo independiente del programa. Ello ayudará a aplicar los nuevos compromisos políticos relativos a promover los contratos de aprendizaje y la formación en el puesto de trabajo para abordar la elevada tasa de desempleo juvenil.

4.4 El CESE quiere destacar la baja participación de los adultos en el aprendizaje permanente y el bajo nivel de competencias y cualificaciones de un elevando número de adultos en Europa ([4]). A fin de alcanzar el objetivo de la ET 2020 de lograr que «una media de un 15 % como mínimo de los adultos [participe] en el aprendizaje permanente» ([5]), se necesitan sólidos sistemas de educación de adultos, proveedores, metodología, personal y recursos en toda Europa. La educación de adultos debe ser el lugar de la ciudadanía europea activa, que un programa sólido de educación de adultos puede desarrollar y promover en mayor medida.

4.5 Es importante que existan vínculos estrechos con la formación y la educación profesionales, aunque se necesita una secuencia distinta para la educación de adultos a fin de abordar los desafíos planteados en el punto 4.4. Por tanto, el Comité sugiere estudiar la posibilidad de mantener la educación y la formación de adultos como un sector propio en la propuesta de programa.

4.6 Aunque se acoge con agrado el aumento propuesto del presupuesto para la educación de adultos, la asignación mínima del 2 % para la educación de adultos parece inapropiada en vista del envejecimiento demográfico de Europa y de la necesidad de aumentar la participación de los adultos en el aprendizaje permanente. Teniendo en cuenta que el sector de la educación de adultos es muy amplio y que engloba una gran cantidad de empresas sociales, es preciso valorar la posibilidad de un aumento más pronunciado.

4.7 En relación con la educación y el aprendizaje de adultos, el programa debe contribuir más claramente a la aplicación del *Plan europeo renovado de aprendizaje de adultos* ([6]). Al apoyar este plan, el programa tiene una verdadera oportunidad para impulsar el progreso y el cambio positivo en el aprendizaje de adultos, lo que supondría una mejora de la autoconfianza, la participación, la actividad, la creatividad, el desarrollo personal y la capacidad de inserción profesional para un gran número de ciudadanos europeos.

([1]) (SEC(2011) 1402) final, (COM(2011) 788 final).

([2]) Conclusiones del Consejo relativas a un valor de referencia aplicable a la movilidad en la formación, sesión n.º 3 128 del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte de 28 y 29 de noviembre de 2011.

([3]) «La educación y formación profesionales (EFP) en el marco del subprograma Leonardo da Vinci respaldan el desarrollo del proceso de Copenhague y la aplicación de sistemas de calidad para la FP, y ofrecen oportunidades únicas a favor de la internacionalización, la movilidad y la innovación en el ámbito de la FP».

([4]) COM(2007) 558 final de 27 de septiembre de 2007.

([5]) http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc34_en.htm.

([6]) Resolución del Consejo sobre un plan europeo renovado de aprendizaje de adultos (16743/11), de 17 de noviembre de 2011.

4.8 Tanto los talleres como el voluntariado de personas mayores Grundtvig han brindado la oportunidad de participar en Europa a muchas personas que de otro modo no habrían tenido posibilidad de hacerlo. Considerando los beneficios que aportan estas medidas, el CESE pone de relieve la necesidad de mantener la igualdad de oportunidades para que los estudiantes adultos puedan participar en los programas de voluntariado y de movilidad.

4.9 El Comité considera que el programa es indispensable para conseguir el objetivo de movilidad ([7]) de los estudiantes del proceso de Bolonia ([8]), fijado también por el Consejo de la Unión Europea: «En 2020, un mínimo del 20 % de quienes obtengan una titulación en el Espacio Europeo de la Educación Superior deberán haber cursado parte de sus estudios o haber realizado prácticas en otro país». Sin embargo, el CESE observa que el volumen de las subvenciones de movilidad individual debe revisarse con el fin de permitir a las personas desfavorecidas la igualdad de oportunidades para participar en los programas de movilidad.

4.10 Se recomienda un mayor desarrollo de programas y titulaciones conjuntos en el Espacio Europeo de la Enseñanza Superior (EEES), ya que estos tienen el potencial de llamar la atención sobre las normas y la legislación de escala nacional que dificultan la movilidad, así como de aumentar la calidad general de la educación y fomentar la cooperación internacional institucional.

4.11 La sincronización de los sistemas de reconocimiento del aprendizaje previo con el Sistema europeo de transferencia y acumulación de créditos (ECTS) y la aplicación del Sistema europeo de créditos para la educación y la formación profesionales (ECVET) en función de un enfoque centrado en los resultados del aprendizaje es fundamental para conseguir de forma satisfactoria el objetivo de movilidad de los estudiantes del proceso de Bolonia y para garantizar la calidad de los programas de movilidad y de la educación y el aprendizaje en general. El CESE observa que una serie de países no han puesto en relación los sistemas ECTS y ECVET con los resultados del aprendizaje y no se ha alcanzado el objetivo de la igualdad de oportunidades para todos. Por tanto, hay que considerar medidas urgentes para lograr que ECTS y ECVET sean herramientas comunes de la UE como forma de garantizar la transparencia de las cualificaciones tanto para los estudiantes como para los empresarios.

4.12 El Comité también quiere destacar que se precisa de una coordinación constante a escala europea para ayudar a los Estados miembros a adoptar medidas, de forma que todos los nuevos documentos de cualificaciones incluyan una referencia clara, por medio de sistemas de cualificaciones nacionales, al nivel apropiado del Marco Europeo de Cualificaciones. Puesto que es evidente que este objetivo ([9]) no se alcanzará hasta el vencimiento del plazo oficial en 2012, son necesarias una mayor coordinación y medidas adicionales para acelerar la aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones.

4.13 El CESE propone conceder mayor prioridad a la movilidad del personal, algo que contribuye en gran medida a los programas de educación de alta calidad y a que las instituciones se orienten más al ámbito internacional. Asimismo, el Comité solicita una cooperación más estrecha con los Estados miembros a fin de eliminar los obstáculos a la movilidad del personal relacionados con los sistemas de seguridad social, el régimen de pensiones y el reconocimiento profesional.

4.14 Tras la declaración del CESE en el Dictamen sobre la iniciativa «*Juventud en movimiento*» ([10]), el Comité solicita una descripción más detallada del régimen de concesión de préstamos propuesto para los estudiantes que cursan el grado de *master* en otro país de la UE a fin de garantizar que se siga escrupulosamente el procedimiento de concesión de préstamos, y que se informe a los jóvenes de ello, ya que conviene evitar en la medida de lo posible que queden atrapados en una espiral de endeudamiento. Teniendo en cuenta los esfuerzos para establecer el régimen de préstamos propuesto, se debe garantizar que dichos préstamos sean atractivos y asequibles (especialmente para los estudiantes desfavorecidos) con el fin de alcanzar la cifra total estimada de 331 100 estudiantes.

4.15 Además, el Comité pide que se evalúen todas las posibles consecuencias del régimen de préstamos propuesto, incluido el impacto en los sistemas de apoyo financiero nacionales y regionales y sobre la cuantía de las tasas de matrícula en las instituciones de educación superior. Los resultados de dicha evaluación han de difundirse lo más ampliamente posible.

4.16 Además del régimen de préstamos propuesto, el CESE solicita a las instituciones de la Unión Europea que apoyen todavía más los esfuerzos nacionales de los Estados miembros a través de sus políticas, con el fin de garantizar la plena portabilidad de las becas y los préstamos nacionales en todo el territorio de la UE a la hora de promover la movilidad y de garantizar las mismas posibilidades de acceso a la movilidad y a la educación.

5. **Medidas en el ámbito de la juventud**

5.1 El CESE subraya la eficiencia del actual programa «La Juventud en acción» ([11]). Se estima que la iniciativa «Juventud en acción» habrá aportado experiencias de educación no formal y oportunidades de movilidad a un millón de jóvenes europeos aproximadamente, y está claro que el programa actual ha dejado una profunda huella en la juventud europea al apoyar a las organizaciones de jóvenes. Por tanto, el impacto en los jóvenes de la iniciativa «Juventud en acción» puede considerarse superior al de cualquier otro programa de la UE, algo que no queda adecuadamente reflejado en la propuesta.

5.2 El Comité expresa su preocupación por el hecho de que la propuesta objeto de estudio tienda a tratar de manera desigual a sus beneficiarios y pueda hacer más difícil llegar a los jóvenes desfavorecidos que actualmente pueden acceder al programa «La juventud en acción» a través de organizaciones juveniles pequeñas y locales.

5.3 El CESE considera que el programa debería conceder una mayor prioridad política y financiera a los jóvenes y a la política de juventud, teniendo en cuenta el número de objetivos asociados con los jóvenes en las estrategias Europa 2020 y ET 2020 y en el marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018), así como en las iniciativas emblemáticas como «Juventud en movimiento» y la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos».

([7]) Comunicado de la Conferencia de Ministros Europeos responsables de la Educación Superior, celebrada en Lovaina y Lovaina la Nueva, Bélgica, los días 28 y 29 de abril de 2009.

([8]) Conclusiones del Consejo sobre la modernización de la educación superior, sesión nº 3 128 del Consejo de Educación, Juventud, Cultura y Deporte, 28 y 29 de noviembre de 2011.

([9]) Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el aprendizaje permanente (2008/C 111/01), de 23 de abril de 2008.

([10]) DO C 132/55 de 3.5.2011.

([11]) SEC(2011) 1402 final, COM(2011) 788 final.

5.4 Teniendo en cuenta el alcance y la cantidad de actividades y el número de participantes en el actual programa «La juventud en acción», así como la posibilidad de que los grupos desfavorecidos participen, el Comité solicita que se reconsidere si la propuesta de asignación mínima para los jóvenes del 7 % garantizaría el logro de los objetivos asociados al sector de la juventud, y que se diseñe un subprograma de acción juvenil independiente como parte del programa, con la asignación de un presupuesto apropiado. Un enfoque de este tipo fue ya recogido en el Dictamen del Comité sobre la iniciativa «Juventud en movimiento» ([12]). Deben mantenerse todas las submedidas actuales del programa «La juventud en acción».

5.5 El Comité reitera que actualmente el programa «La juventud en acción» ayuda a apoyar actividades que no recibirían ayuda a través de fuentes de financiación alternativas, y que se trata de una de las principales fuentes de financiación de los proyectos destinados a los jóvenes. Esto también se aplica particularmente a organizaciones pequeñas, locales y regionales. La falta de dicho apoyo podría ocasionar consecuencias negativas graves para el sector de la juventud europea. En tal caso, muchas organizaciones juveniles podrían centrarse cada vez menos en Europa, ya que son las redes europeas las que apoyan a las organizaciones más pequeñas y locales a participar en los programas europeos. Esto dejaría espacio únicamente para las grandes organizaciones e instituciones, con lo que las organizaciones locales, regionales y pequeñas quedarían en situación de desventaja.

5.6 El Comité hace notar que el programa debería contribuir de forma más clara a la aplicación del artículo 165, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a saber, «favorecer el incremento de los intercambios de jóvenes y de animadores socioeducativos, y fomentar la participación de los jóvenes en la vida democrática de Europa».

6. **Medidas que respondan a los cambios demográficos**

Para el período de financiación 2014-2020 el CESE propone un programa de apoyo propio: «Generaciones en acción». El diálogo entre las generaciones se fomenta en muchos programas y propuestas, por ejemplo en el ámbito del envejecimiento activo y saludable, en relación con cuestiones de sostenibilidad (un estilo de vida sostenible), en temas relacionados con la eficiencia energética, etc.

El CESE está convencido de que la movilidad conjunta de los jóvenes y las personas mayores refuerza la estimación mutua, potencia la cohesión social y contribuye a ahondar el sentido de la responsabilidad conjunta por los valores europeos.

Bruselas, 29 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([12]) DO C 132/55 de 3.5.2011.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud»

[COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)]

(2012/C 181/28)

Ponente único: **Béatrice OUIN**

El Consejo, el 19 de enero de 2012, y el Parlamento Europeo, el 17 de enero de 2012, 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 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud*»

COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de febrero de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 149 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud.

1.2 El Comité respalda el planteamiento consistente en basarse en el sistema que se aplica a las enfermedades transmisibles ([1]) y en el análisis de las crisis recientes para subsanar las deficiencias del mecanismo actual, tal como permite el Tratado de Lisboa.

1.3 Es necesaria una coordinación a escala continental y que permita superar las fronteras sectoriales, con el fin de ser más eficaz contra riesgos que no conocen fronteras.

1.4 No obstante, el Comité insiste en que todos los sectores de la sociedad civil deben participar en la planificación de la preparación, así como en la comunicación en caso de crisis. Limitar la coordinación a los profesionales sanitarios y a los especialistas de la protección civil ya no responde al funcionamiento actual de la sociedad, en el que los medios de comunicación han adquirido una posición importante en la información de la población.

2. **Contexto**

2.1 Las grandes epidemias de peste, cólera o gripe de siglos pasados han quedado gravadas en la memoria colectiva como plagas que, en pocas semanas, parecen capaces de diezmar a la especie.

2.2 Los europeos del siglo XX creyeron que habían eliminado estos riesgos merced a la medicina moderna. Los Estados establecieron sistemas de salud pública (vacunas obligatorias, seguimiento sanitario) para proteger a las poblaciones, y Europa creó una legislación y una red eficaces para luchar contra las enfermedades transmisibles. Este sistema funciona mientras se trate de virus conocidos, identificados desde hace tiempo. En cambio, ha resultado menos eficaz frente a nuevas enfermedades como el SIDA o el SRAG ([2]).

2.3 Han aparecido otras amenazas que también pueden poner en peligro a la población de regiones enteras. La movilidad generalizada de personas, alimentos, productos, etc., hace que aparezcan nuevos puntos débiles. Virus que antiguamente eran conocidos localmente pueden propagarse con gran rapidez y ser peligrosos en regiones en las que se desconocían.

2.4 El descubrimiento y la producción masiva de nuevos productos químicos, aunque han permitido luchar contra las enfermedades, mejorar el rendimiento agrario, facilitar la construcción y los desplazamientos, aumentar la cantidad de productos disponibles y acelerar y generalizar la comunicación en todas sus formas, también tienen su lado negativo. Los seres humanos viven en la actualidad en una «sopa química» con la difusión en el aire, el agua y los alimentos de todo tipo de contaminantes.

2.5 Los ríos, la lluvia, el viento y los virus no conocen fronteras. Si hay un ámbito en el que parece esencial organizarse a escala europea, no cabe duda de que es el de la protección de la salud de las poblaciones.

2.6 Una de las consecuencias de la producción industrial en serie es el calentamiento climático con su lista de secuelas. Pero también se registran accidentes industriales, nuevos virus, etc.; la protección de la salud ya no puede limitarse al ámbito estricto de las enfermedades transmisibles, ni tampoco a la vigilancia de la salud de las poblaciones.

([1]) Decisión nº 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad (DO L 268 de 3.10.1998, p. 1).

([2]) Síndrome respiratorio agudo grave.

2.7 En una sociedad interdependiente, los riesgos para la salud pueden tener muy diverso origen. Las crisis sanitarias comienzan con una contaminación industrial, una epidemia veterinaria o una catástrofe natural. Por tanto, no solo hay que eliminar las fronteras geográficas, sino también las fronteras sectoriales.

2.8 Respecto de las enfermedades transmisibles, existe un mecanismo mundial eficaz dirigido por la Organización Mundial de la Salud ([3]).

2.9 Europa no parte de cero. Respecto de las enfermedades transmisibles, el sistema funciona y es eficaz; pero durante la pandemia de gripe H1N1 salieron a la luz sus deficiencias para comprar vacunas que solo pueden ponerse a punto en el momento de aparición de un nuevo virus. La producción industrial de la vacuna y la negociación de los precios llevaron a los Estados europeos a adoptar actitudes diferentes ante la vacunación, que habrían podido tener consecuencias graves para la propagación del virus si hubiera sido más virulento.

2.10 Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, y la recepción en Estados Unidos de cartas y paquetes con esporas de carbunco, se creó un Comité de Seguridad Sanitaria ([4]) a nivel europeo para amenazas distintas de las enfermedades transmisibles, pero no se institucionalizó y, por lo tanto, no puede adoptar decisiones políticas en caso de necesidad.

3. **Mejora del sistema existente**

3.1 La propuesta analizada, por consiguiente, permite subsanar las deficiencias existentes basándose en el Tratado de Lisboa ([5]), que concede nuevas competencias en este ámbito, y en el análisis de las dificultades planteadas en las recientes crisis sanitarias.

3.2 Ha habido numerosas crisis: de las vacas locas, pandemia H1N1, brote de Eschericia coli (STEC), atentados con cloro en Irak, contaminación con melamina, lodo tóxico rojo, mareas negras, nube de ceniza. Cada crisis permite ver las deficiencias del sistema actual y proponer mejoras. La propuesta de Decisión analizada quiere establecer un marco coherente, basándose en lo que existe, y crear una mejor cooperación nacional y sectorial.

3.3 La propuesta no aborda la cuestión de las amenazas radiológicas y nucleares que ya se tratan en otra legislación europea.

3.4 La legislación vigente de la UE solo aborda las amenazas relacionadas con las enfermedades transmisibles ([6]). La red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles que da la alerta y coordina la respuesta a escala de la Unión no está adaptada a las normas y necesidades actuales. Por lo tanto, se propone sustituirla por las disposiciones recogidas en la propuesta analizada.

3.5 Reforzar el sistema existente ampliándolo a los demás riesgos permitirá una mayor eficacia sin generar gastos suplementarios considerables.

3.6 El Comité suscribe los objetivos de la propuesta:

— en el ámbito de la planificación de la preparación, la coordinación de los esfuerzos de los Estados miembros para la mejora de la preparación y el desarrollo de capacidades. «*A tal fin, la Comisión organizará la coordinación entre las planificaciones nacionales y entre sectores clave, como el transporte, la energía y la protección civil, y prestará apoyo a los Estados miembros para la creación de un mecanismo de adquisición conjunta de contramedidas médicas*»;

— se creará una red ad hoc en situaciones en las que un Estado miembro haya alertado de una amenaza grave distinta de una enfermedad transmisible, de cara a ofrecer información y datos pertinentes para la evaluación de los riesgos y el seguimiento de las amenazas emergentes. Las enfermedades transmisibles seguirán siendo objeto del mismo seguimiento que en la actualidad;

— el Sistema de Alerta Precoz y Respuesta existente se ampliará para cubrir todas las amenazas graves para la salud, y no únicamente las enfermedades transmisibles;

— el desarrollo coordinado de evaluaciones nacionales o europeas del riesgo que entrañan para la salud pública las amenazas de origen biológico, químico, ambiental o desconocido en una situación de crisis;

— por último, la Decisión establece un marco coherente para la respuesta de la UE a una crisis de la salud pública. Concretamente, mediante la formalización del actual Comité de Seguridad Sanitaria, la UE estará en mejores condiciones para coordinar las respuestas nacionales a las crisis en situaciones de emergencia de salud pública;

3.7 Mejorar la coordinación, ser más eficaz, poder adjudicar contratos europeos para negociar los precios con los laboratorios farmacéuticos que permitan proteger a todos los europeos, tener un sistema de alerta europea y no solo a nivel internacional (OMS), ampliar los mecanismos existentes a los riesgos químicos, bacteriológicos, medioambientales, etc., son los objetivos expuestos por esta propuesta que el Comité, sin lugar a dudas, apoya plenamente.

3.8 Evaluar los riesgos con una red europea de especialistas, ponerse de acuerdo sobre el nivel de gravedad para prever una reacción adecuada y elaborar mensajes en común, intercambiar datos sensibles respetando las normas (en especial, las relativas a la protección de los datos personales) y con datos comparables entre Estados miembros y con los países vecinos, así como elaborar dictámenes en común para los viajeros, contribuye a mejorar el funcionamiento de los mecanismos existentes sin sobrecargarlos con la creación de otros nuevos.

([3]) Reglamento Sanitario Internacional (RSI): http://www.who.int/ihr/es/.
([4]) Véanse las Conclusiones de la Presidencia de 15 de noviembre de 2001 sobre bioterrorismo (13826/01) y las Conclusiones del Consejo de 22 de febrero de 2007 sobre la prolongación y la ampliación provisional del mandato del CSS (6226/07).
([5]) Artículo 6, letra a), y artículo 168, apartado 1, del TFUE.
([6]) Decisión nº 2119/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, por la que se crea una red de vigilancia epidemiológica y de control de las enfermedades transmisibles en la Comunidad (DO L 268 de 3.10.1998, p. 1).

4. **Tener en cuenta la evolución actual**

4.1 No obstante, el CESE desea llamar la atención de las autoridades públicas tanto europeas como de los Estados miembros sobre el desarrollo de las crisis recientes.

4.2 Tanto en la pandemia de gripe H1N1 como en el brote de Eschericia coli (STEC) se pudo comprobar que la información difundida por las autoridades públicas no es exclusiva y que una parte de la población confía más en la información no verificada que circula por Internet. Esta profusión de información puede complicar la gestión de una crisis y tener efectos graves para la salud de las poblaciones y para sectores económicos enteros, como, por ejemplo, cuando algunos médicos critican una vacuna o cuando los datos publicados sobre la procedencia de la bacteria son erróneos.

4.3 Una mala difusión de la información puede provocar despilfarros enormes y menoscabar la eficacia de los dispositivos. El aspecto pedagógico tiene que ser tan importante como las consideraciones económicas.

4.4 Ello lleva al Comité a recomendar que todos los componentes de la sociedad civil participen en los mecanismos de crisis, como canales de difusión de información, y que, al margen de los períodos de crisis, se lleve a cabo una sensibilización en la escuela y en el lugar de trabajo para explicar a los ciudadanos europeos cómo se les protege de los riesgos, cómo funcionan los sistemas de vigilancia y alerta, a quién hay que creer en caso de crisis y quién es competente para difundir información fiable.

4.5 La comunicación se ha convertido en un factor de primer orden en caso de crisis de salud pública, igual de importante que tener vacunas, dado que no sirve de nada disponer de las vacunas adecuadas si la población no está convencida de que debe vacunarse.

4.6 Hacer una llamada a la responsabilidad de los ciudadanos solo tiene sentido si estos cuentan con los medios para ejercerla realmente. Para ello, hace falta que hayan sido informados y formados previamente sobre los mecanismos existentes y el papel que desempeñará cada cual. Los ciudadanos pueden participar y ser agentes de la protección común, igual que pueden agravar la situación si no se les ha capacitado e informado correctamente. Las autoridades públicas deben, en el interés general, hacer participar a todas las organizaciones preocupadas por el bien común en la protección de todos, fomentando una información mutua adecuada.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»

[COM(2011) 571 final]

(2012/C 181/29)

Ponente: **Siobhán EGAN**

El 20 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – "Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos"*»

COM(2011) 571 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 5 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La Estrategia 2020 de la Comisión y la iniciativa emblemática «Una Europa eficiente en el uso de los recursos» tienen por objeto que las economías europeas sean más sólidas y sostenibles mediante un uso mucho más eficaz de todos los recursos naturales. El Comité ya ha apoyado con anterioridad la iniciativa emblemática y ahora acoge con satisfacción la más detallada Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» de la Comisión que establece objetivos intermedios para los cambios y proporciona un marco a las medidas necesarias para iniciar este proceso.

1.2 El CESE insta a todas las instituciones, líderes europeos, empresas e interlocutores sociales -y a la sociedad europea en general– a unirse en un movimiento de amplia base política y social en apoyo de la gran transformación necesaria, y a utilizar el marco establecido por la Hoja de ruta para guiar y controlar su evolución.

1.3 El CESE insta a la creación de un organismo de coordinación fuerte y de alto nivel en la Comisión y en los distintos Estados miembros para vigilar y estimular los avances en la ejecución de las acciones propuestas en la Hoja de ruta.

1.4 A nivel de los Estados miembros, el CESE insta a la adopción de estrategias globales de eficiencia en el uso de los recursos con reformas fiscales, la eliminación de subsidios perjudiciales, una regulación enérgica de las normas sobre productos, programas para la educación y el desarrollo de capacidades, así como un pleno compromiso de los gobiernos regionales y locales, las empresas, los interlocutores sociales, los consumidores y otras organizaciones y ciudadanos. Las estrategias deberían incluir medidas políticas activas que garantizaran una transición socialmente justa, con la educación y formación de los trabajadores y su participación en la reorientación hacia nuevas empresas que aprovechan mejor los recursos.

1.5 A nivel europeo, el CESE apoya todas las medidas propuestas en la Hoja de ruta e insta a que se preste una atención especial a:

— el rápido desarrollo de indicadores apropiados, incluido el indicador general del nivel de eficiencia de los recursos en las economías nacionales recomendado por la Hoja de ruta, una medición «más allá del PIB» del bienestar económico y otras medidas más específicas por sectores;

— un mecanismo eficaz para dar relevancia a la eficiencia de los recursos en los informes nacionales de reforma anuales y su revisión con la Comisión y sus homólogos en el proceso del Semestre europeo que se está desarrollando para la Estrategia 2020;

— una revisión y actualización de la Estrategia Europea global de Desarrollo Sostenible tras la Cumbre de la Tierra de Río, de junio de 2012, con hincapié en la eficiencia de los recursos y su relación con otros objetivos de sostenibilidad;

— un análisis detallado de la interacción entre la eficiencia de los recursos y los objetivos medioambientales, como en el 7º Programa de Acción Medioambiental;

— un mecanismo de coordinación para garantizar el mantenimiento global de los progresos en las veinte iniciativas independientes que ha fijado la Comisión para contribuir a la eficiencia de los recursos, y en otras que podrían añadirse todavía a dicha lista;

— la incorporación de objetivos de eficiencia de recursos en los criterios de todos los programas de gasto europeos y en la contratación pública, y

— un compromiso total con la sociedad civil para un seguimiento y revisión periódicos de los avances realizados.

1.6 El CESE, que pretende desempeñar plenamente su papel implicando a las partes interesadas y llevando a cabo un seguimiento de los avances en este asunto crucial, celebrará poder trabajar junto con las demás instituciones en esta tarea.

2. **Introducción**

2.1 En enero de 2011 la Comisión publicó «Una Europa eficiente en el uso de los recursos» como una de las siete nuevas iniciativas emblemáticas que forman parte de la Estrategia UE 2020 ([1]). La intención era poner en marcha una gran transformación de la manera en que los recursos materiales se utilizan en todos los sectores de la economía europea, disociando el bienestar económico del consumo de recursos.

2.2 En un dictamen anterior sobre la iniciativa emblemática de utilización eficaz de los recursos, el CESE acogía favorablemente los objetivos generales de la estrategia de eficiencia de los recursos y pedía que se integraran en una versión revisada y actualizada de la estrategia global europea de desarrollo sostenible ([2]). El CESE instaba a la Comisión a que proporcionara más detalles cuando estos objetivos se incorporasen a iniciativas individuales en áreas concretas y en la Hoja de ruta.

2.3 Durante 2011, la Comisión puso en marcha una serie de iniciativas ([3]), independientes entre sí, para promover la eficiencia de los recursos en determinados sectores. La Hoja de ruta de la Comisión para una Europa eficiente en el uso de los recursos agrupa ahora todas estas actividades. Presenta una visión de la economía transformada que debería materializarse para el año 2050, con metas que deben lograrse antes de 2020, e indica las áreas donde son necesarias acciones adicionales por parte de los Estados miembros y de la Comisión para lograr estos objetivos.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE comparte la opinión de la Comisión acerca de la importancia crucial para Europa y el mundo de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Una mayor eficiencia en el uso de los recursos puede desempeñar un papel importante en la conciliación de la búsqueda continua de crecimiento económico con la necesidad de reconocer la naturaleza finita de muchos de los recursos naturales del mundo y las restricciones que estos límites del planeta imponen en la continua expansión de la producción y consumo de bienes materiales. Es también crucial para limitar el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes, y para proteger los recursos bióticos y los beneficios en general que proporcionan los ecosistemas. El avance en la eficiencia de los recursos debería constituir un elemento central en la gestión de las economías y las empresas líderes de todo el mundo.

3.2 Con el objetivo de mantener unos costes reducidos, las empresas de todo tipo han tenido siempre un incentivo directo para operar eficientemente en lo que se refiere al uso de los recursos en sus procesos de producción. Pero, por lo que respecta a la faceta de producción, siempre han tenido también presente el incentivo opuesto: animar a los consumidores a consumir lo más posible a fin de aumentar al máximo sus ventas. Por consiguiente, no cabe esperar que la eficiencia en el uso de los recursos resultante de unos procesos naturales de adaptación vaya a garantizar las transformaciones necesarias para hacer frente a las presiones derivadas de la creciente población mundial, de la rápida expansión de las aspiraciones de consumo, especialmente en las economías emergentes, y de los problemas cada vez mayores de agotamiento de los recursos y de contaminación, Necesitamos una nueva forma de crecimiento «sostenible» o «ecológico» en la que el crecimiento de la actividad económica y del bienestar o la prosperidad se disocie del crecimiento del consumo de recursos, algo que puede efectivamente lograrse con niveles más reducidos de consumo de los recursos.

3.3 Por lo tanto, los gobiernos y la sociedad en su conjunto tendrán que desempeñar un papel importante para lograr la rápida y extensa transformación que se necesita en la próxima generación. La acción gubernamental es necesaria para

— garantizar precios adecuados de las externalidades a través de medidas fiscales,

— eliminar los subsidios inadecuados,

— establecer normas mínimas de eficiencia de los recursos para sectores específicos mediante una regulación adecuada,

— apoyo a actividades apropiadas de I + D,

— fomentar las inversiones en procesos eficientes en el uso de los recursos y desalentarlas en los que no lo son, y

— promover la comprensión de la eficiencia en el uso de los recursos a través de los medios de comunicación, la educación y la formación.

3.4 La transformación a la escala y el ritmo requeridos ha de tener un impacto significativo en el mercado laboral. Las empresas que sean ineficientes en el uso de los recursos o que produzcan muchos desechos estarán bajo presión, y pueden verse abocadas a desprenderse de parte de su mano de obra. Sin embargo, las empresas que hagan un uso eficiente de los recursos y ofrezcan productos y servicios eficientes deberán prosperar y, a medida que se vaya recuperando la economía, crear nuevos puestos de trabajo. Los países líderes en esta transición serán los más exitosos y competitivos en el nuevo entorno de suministros limitados de recursos naturales, y los que más éxito tendrán en la creación de nuevos puestos de trabajo en esta nueva economía verde.

3.5 Al objeto de garantizar que esta transición sea justa, cree verdaderamente buenos empleos y ayude a la reconversión profesional, se necesitarán probablemente programas activos de

([1]) COM(2011) 571 final.
([2]) Dictamen del CESE sobre Una Europa que utilice eficazmente los recursos - Iniciativa emblemática con arreglo a la Estrategia Europa 2020, DO C 376 de 22.12.2011, pp. 97-101
([3]) COM(2011) 21 final, anexo I.

formación y redistribución del personal ([4]). En la Hoja de ruta se echan en falta éste y otros aspectos de la dimensión social que deberían ser objeto de una mayor atención.

3.6 Lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos a la escala requerida es un reto enorme y urgente para todas las partes de Europa y para todos los sectores de la sociedad. Será necesario un fuerte compromiso político y social a todos los niveles, así como un programa ambicioso y amplio de iniciativas y acciones de la UE y de los Estados miembros a nivel nacional y local.

3.7 La Hoja de ruta debería proporcionar un marco para la creación de este impulso político transeuropeo y una visión inspiradora de lo que se podría lograr. El CESE acoge favorablemente su enfoque general y la visión propuesta para el año 2050.

3.8 La puesta en práctica de la Hoja de ruta es crucial. Los objetivos intermedios específicos que propone para el 2020 son una herramienta útil para plasmar la visión a largo plazo en objetivos más concretos e inmediatos que deben realizarse sin demora. Pero aún queda mucho por hacer para lograr las transformaciones de la política económica, de las estrategias de la industria y de los flujos de inversión que exige la aplicación de la Hoja de ruta. La Comisión ha reconocido la importancia crucial de los cambios en la eficiencia de los recursos y el Consejo de Medio Ambiente ha brindado algún apoyo (Conclusiones del Consejo de Ministros de Medio Ambiente de 19.12.2011). Sin embargo, para la aplicación efectiva de las transformaciones necesarias se necesitará la plena participación y el compromiso de todas las partes de la Comisión y de los gobiernos de los Estados miembros. La promoción de la eficiencia en el uso de los recursos tiene que figurar mucho más alto en las agendas de los Jefes de Gobierno y del Consejo Europeo en todas aquellas de sus formaciones en las que tanto la visión global como los pasos necesarios para lograrla necesiten un apoyo activo y continuo de todos los sectores, al igual que determinación a la hora de cumplir los objetivos intermedios establecidos.

3.9 La comprensión de la necesidad imperiosa de eficiencia en el uso de los recursos necesita también inculcarse de manera mucho más amplia entre las empresas y organizaciones de la sociedad civil de todo tipo, así como entre la opinión pública y los consumidores, y ha de ser objeto de un apoyo activo por todos los medios posibles, con el establecimiento también de estructuras de diálogo para ayudar en la transición ([5]).

3.10 La Hoja de ruta se mantendrá o se desmoronará en función de su capacidad para despertar una mayor determinación política y el compromiso de lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos. Necesita que se produzca un cambio real en el propio núcleo de la gestión económica. Se precisa un mecanismo de seguimiento con coordinación central para dar impulso a todas las iniciativas independientes ya identificadas en la Hoja de ruta, al objeto de superar los obstáculos con que puedan tropezar y prever nuevas acciones siempre que estas iniciativas se vayan quedando a la zaga en el camino hacia sus objetivos,

4. **Puesta en práctica en los Estados miembros**

4.1 En varios países europeos se ha logrado un buen comienzo alejándose de una excesiva dependencia de los suministros de combustibles fósiles que son limitados, y desarrollando fuentes de energía más renovables, disminuyendo residuos, promocionando edificios y vehículos más eficientes, etc. Pero los avances han sido irregulares y la inversión se encuentra actualmente en peligro de desaceleración en algunos países en este momento crucial, debido a la retirada prematura de los incentivos necesarios para el cambio. El CESE recomienda que se compilen y difundan de manera sistemática experiencias y ejemplos de buenas prácticas, con objeto de influir lo antes posible de manera positiva en países y sectores que hasta ahora no han registrado avances deseables dignos de mención. La coherencia y la constancia en los objetivos son cruciales.

4.2 Los Estados miembros deben integrar la acción para la eficiencia de los recursos en el núcleo de sus propias estrategias y programas económicos nacionales, y llevarla adelante en todos los sectores de sus economías. En opinión del CESE, es necesario establecer en cada Estado miembro una dirección política de alto nivel y un mecanismo de coordinación para garantizar que se vaya progresando con mayor urgencia y con más constancia y coherencia que en la actualidad.

4.3 La campaña en pro de la eficiencia en el uso de los recursos dependerá en última instancia tanto de los cambios en las aspiraciones de los ciudadanos y la demanda de los consumidores como de la transformación de los modos de producción.

4.4 Los Estados miembros han de entablar un diálogo intensivo con creadores de opinión, incluidos los medios de comunicación, sobre la forma en que el mensaje vital de la eficiencia en el uso de los recursos debe promoverse de manera idónea para que las preferencias y opciones de las personas puedan ir cambiando con el tiempo en favor de bienes y servicios más eficientes en el uso de los recursos y en detrimento de productos que generan desechos o consumen muchos recursos innecesariamente.

4.5 La eficiencia en el uso de los recursos debería ser un objetivo importante tanto a nivel local y regional como nacional. Los Estados miembros deben examinar la mejor forma de promover este objetivo con sus gobiernos regionales y locales.

4.6 La transición exigirá el uso de todos los instrumentos políticos de que disponen los gobiernos. Las políticas fiscales deben ser reformadas para penalizar el uso ineficiente de la energía y otros recursos, y para recompensar los usos más eficientes. Las reformas fiscales neutras destinadas a aumentar el nivel de impuestos sobre los combustibles de carbono y otros recursos naturales, además de fomentar el empleo y una mejor seguridad social, desempeñan un papel crucial en la orientación de la transición a una economía hipocarbónica que utilice

([4]) Dictamen del CESE sobre el Fomento del empleo ecológico sostenible en relación con el paquete de medidas de la UE sobre la energía y el cambio climático, DO C 44 de 11.2.2011, pp. 110–117.

([5]) Dictamen del CESE sobre el tema «Construir una economía sostenible: transformación del modelo de consumo», DO C 44 de 11.2.2011, pp. 57–61.

eficazmente los recursos ([6]) y en la creación de empleo ([7]). Los subsidios con efectos perversos que fomentan o autorizan usos ineficientes de energía y malas gestiones de otros recursos han de eliminarse progresivamente, idea repetida con frecuencia pero todavía no aplicada con suficiente empeño. Se necesitan requisitos reglamentarios sólidos para imponer un uso eficiente de los recursos en sectores clave como la construcción, el transporte y la agricultura. También son necesarias políticas estrictas de gestión de residuos para promover en mayor medida la minimización de los residuos y la reutilización o el reciclaje de materiales desechados. La educación, los programas de información pública, el desarrollo de capacidades y la innovación son todos ellos necesarios para transmitir este mensaje hasta los últimos rincones de la sociedad. Se necesitará una acción concertada entre los Estados miembros y la UE en un amplio frente para llevar este proyecto adelante.

4.7 Los Estados miembros deberían comprometerse públicamente a informar de manera abierta y regular sobre los avances en materia de eficiencia en el uso de los recursos y sobre la manera en que se está apoyando la transición con medidas políticas y flujos de inversión pública y privada. La Comisión podría ayudar mediante el análisis de los diferentes métodos adoptados en los distintos Estados miembros para promover la eficiencia en el uso de los recursos y fomentar una utilización más generalizada y coherente de los mejores métodos.

5. **Puesta en práctica a nivel europeo**

5.1 La UE tiene un papel crucial que desempeñar en el estímulo y apoyo de la acción a nivel de los Estados miembros, y en la promoción de iniciativas a nivel europeo que respalden la transición hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos. El CESE apoya todas las políticas e iniciativas enunciadas en la Hoja de ruta y formula observaciones sobre los aspectos siguientes:

— Evaluación e indicadores

— Integración con la estrategia 2020 y el proceso del Semestre europeo

— La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y el 7º Programa de acción en materia de medio ambiente

— Las 20 iniciativas específicas y los tres sectores clave de la Hoja de ruta

— Los programas de gasto europeos y la contratación pública

— Compromiso con la sociedad civil y la ciudadanía.

5.2 *Medición, indicadores, objetivos generales y objetivos intermedios*

El proceso tendrá que concretar indicadores específicos para calibrar los avances en los distintos aspectos de la eficiencia en el uso de los recursos y garantizar la disponibilidad de información fiable, coherente y oportuna sobre estos indicadores. En opinión del CESE, la supervisión debería también verificar los avances en:

— los elementos políticos clave necesarios para promover la eficiencia en el uso de los recursos (medidas fiscales, medidas reguladoras, etc.)

— la medida en que los flujos de inversión pública y privada se estén reequilibrando para apoyar una producción y un consumo eficiente de los recursos y desalentar los procesos que sean ineficientes o generen muchos residuos.

— la medida en que el empleo se esté reorientando hacia puestos de trabajo eficientes en relación con el uso de los recursos mediante la creación de productos y servicios que lo sean, y los avances en la formación y otras medidas necesarias para apoyar este cambio.

5.3 El CESE acoge favorablemente la propuesta de introducción de un nuevo indicador clave de la productividad de los recursos como una medición general de los avances, disociando el bienestar económico del consumo de recursos materiales. El CESE insta a que se dé la misma prioridad al desarrollo de indicadores sólidos del capital natural y social y de la disponibilidad y el estado de los recursos naturales.

5.4 El CESE considera que los objetivos intermedios propuestos en relación con las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente, la biodiversidad y los tres sectores clave de la alimentación, los edificios y la movilidad no se han definido adecuadamente, por lo que es necesario desarrollarlos más. Es necesario dar una mayor prioridad al programa de desarrollo de indicadores y asignarle recursos suficientes para que pueda progresar más rápidamente.

5.5 En particular, se necesita una mejor medición de los resultados de las economías nacionales que permita demostrar que las mejoras de eficiencia en el uso de los recursos en la economía global representa una mejora real en el bienestar general de esa sociedad y en la sostenibilidad de todo el mundo. En opinión del CESE, los estudios de larga duración sobre las mejores alternativas al PIB deben ser finalizados y aplicados de manera que se pueda calibrar adecuadamente el progreso general hacia una mayor eficiencia en el uso de los recursos y las mejoras asociadas en materia de bienestar y sostenibilidad ([8]).

5.6 *Integración con la estrategia 2020 y el proceso del Semestre europeo*

Dado el carácter transversal de la iniciativa de eficiencia de los recursos, y con el fin de garantizar que se le siga dando una fuerte dimensión política, tendrá que ser respaldada a nivel europeo a través de una estructura de gobernanza eficaz, con coordinación centralizada y dotada de recursos suficientes para su funcionamiento, que opere de manera abierta y transparente con la máxima participación de las partes interesadas.

([6]) Dictamen del CESE *Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050*, véase el punto 3.15 f), DO C 376 de 22.12.2011, pp. 110-115.

([7]) Dictamen del CESE *Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza*, véase el punto 4.15, DO C 376 de 22.12.2011, pp. 102-109.

([8]) Dictamen del CESE sobre el tema «Más allá del PIB – Indicadores para un desarrollo sostenible», DO C 100 de 30.4.2009, p. 53; y Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Más allá del PIB - Evaluación del progreso en un mundo cambiante», DO C 18 de 19.1.2011, p. 64.

5.7 El CESE acoge favorablemente el objetivo de utilizar el proceso de revisión del Semestre europeo para garantizar que la eficiencia en el uso de los recursos se sitúe en el centro de la política económica en el Consejo Europeo y en el diálogo de alto nivel con los Estados miembros. El CESE considera que el correspondiente informe debe basarse en requisitos de control precisos y rigurosamente definidos que den una visión exacta y actualizada de los avances en materia de eficiencia en el uso de los recursos. Si se observa un progreso insuficiente en temas concretos se tendrán que encontrar rápidamente las causas y aplicar las medidas correctivas necesarias.

5.8 El CESE lamenta que, según parece, los países del programa se hallan por el momento al margen del proceso del informe semestral. Al tiempo que reconoce que actualmente tienen problemas específicos de ajuste económico, el CESE cree que podrían obtener un beneficio particular integrando con firmeza la eficiencia en el uso de los recursos en sus programas de recuperación y que deberían participar plenamente en este aspecto del proceso semestral desde el principio.

5.9 Para contribuir a que el proceso logre una mayor visibilidad pública y fuerza política, el CESE insta a que los informes nacionales que constituyen la base del proceso de revisión semestral sean objeto de consulta pública y debate con todas las partes interesadas en cada país, y a que el diálogo inter pares sobre cada informe nacional también esté abierto a la participación y el debate. El propio CESE podría ser un foro útil para un debate periódico con las partes interesadas a nivel europeo sobre los avances en los cambios y cualquier acción necesaria para mantenerlos por el buen camino.

5.10 El CESE considera importante que la Comisión no se base exclusivamente en el proceso semestral para promover una aplicación efectiva de la eficiencia en el uso de los recursos. Es esencial que otros programas relevantes y estrategias desempeñen también su papel correspondiente.

5.11 *La Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible y el 7º Programa de acción en materia de medio ambiente*

La Estrategia de eficiencia en el uso de los recursos y la Estrategia 2020 han sido concebidas justamente por la Comisión como una importante contribución al objetivo global del desarrollo sostenible. La eficiencia en el uso de los recursos no incluye todos los aspectos de la sostenibilidad, y es importante que el hincapié que se hace en ella no lleve a descuidar otros aspectos del desarrollo sostenible. La Conferencia de la ONU de este año sobre Desarrollo Sostenible en Río debería utilizarse para situar los cambios para un uso eficiente de los recursos en el centro de la campaña global por una economía más verde dentro de un marco global de desarrollo sostenible. En opinión del CESE, la propia Estrategia europea global de desarrollo sostenible debería ser revisada y revitalizada como parte del seguimiento de la Cumbre de Río, con la presentación de informes nacionales sobre desarrollo sostenible y eficiencia en el uso de los recursos, para poder supervisar los progresos en todo el conjunto.

5.12 La Comisión ha anunciado su intención de crear un 7º Programa de acción en materia de medio ambiente para Europa este año, y el Consejo ha instado a la Comisión a que garantice que este nuevo programa se diseñe para lograr una complementariedad entre las políticas y planes medioambientales y los objetivos de eficiencia en el uso de los recursos de la Hoja de ruta. Se trata de un propósito admirable pero queda todavía mucho por hacer para darle un contenido significativo.

5.13 *Las veinte iniciativas y los tres sectores clave*

El CESE se ha comprometido a participar activamente con observaciones sobre la mayor parte de las veinte iniciativas independientes identificadas en la Estrategia, y apoya firmemente el esfuerzo propuesto en la Hoja de ruta para que avancen todas ellas en paralelo al objeto de lograr el máximo impacto en la mejora de la eficiencia en el uso de los recursos. Deberían ser objeto de revisiones periódicas, tanto individual como colectivamente, para garantizar que juntas produzcan el efecto acumulativo previsto.

5.14 El CESE está de acuerdo en que los tres sectores clave identificados por la Comisión (la alimentación, los edificios y la movilidad) constituyen ámbitos de especial importancia para promover la eficiencia en el uso de los recursos. El Comité considera que el uso del agua y el suelo deben considerarse sendos sector de crucial importancia. Será importante que las unidades responsables de la supervisión de los avances globales de la eficiencia en el uso de los recursos se centren periódicamente en estos sectores a fin de garantizar que, en efecto, aportan su propia contribución al cambio de la eficiencia en el uso de los recursos.

5.15 *Los programas de gasto europeos y la contratación pública*

En el pasado, los Fondos Estructurales y otros programas de financiación de la UE no siempre han tenido suficientemente en cuenta el objetivo de promover la eficiencia en el uso de los recursos. Cada vez que estos programas sean objeto de revisión, es importante aprovechar la oportunidad para integrar con mayor firmeza la eficiencia en el uso de los recursos entre sus prioridades y criterios. El CESE celebra que las recientes propuestas presupuestarias de la Comisión hayan dado mayor prioridad a la eficiencia en el uso de los recursos y a los demás objetivos para 2020. Será importante garantizar que esta propuesta tenga continuación en las negociaciones presupuestarias detalladas.

5.16 En particular, se necesita hacer más hincapié en acciones preventivas para evitar incentivos perversos, garantizando financiación e innovación en lo que se refiere a la valoración del capital natural, y desarrollando medidas fiscales para internalizar los costes externos y determinar los verdaderos costes para la sociedad. Algunas medidas concretas, que se entrelazan en varias de las veinte iniciativas, son también relevantes para la política de cohesión y otros ámbitos fundamentales de desarrollo político.

5.17 Del mismo modo, los programas de contratación pública, tanto a nivel europeo como nacional, pueden ser instrumentos poderosos para el avance de la eficiencia en el uso de recursos insistiendo en las normas de eficiencia para todos los bienes y servicios que se adquieran e introduciendo esta prioridad en toda la cadena de suministro. La Comisión debería

refortalecer las iniciativas políticas en este ámbito para que los requisitos de eficiencia en el uso de los recursos se conviertan en un elemento crucial de todas las especificaciones de la contratación pública.

5.18 *Compromiso con las partes interesadas, la sociedad civil y el público en general*

La transformación de cara a la eficiencia en el uso de los recursos propuesta en la Hoja de ruta es crucial para el mundo y para Europa. No se puede lograr únicamente a través de medios técnicos. Es necesario que todas las partes de la sociedad comprendan y acepten la necesidad de un cambio, que requiere un esfuerzo combinado para llevarlo a cabo.

5.19 El Comité subraya la importancia de concienciar más acerca de la importancia que reviste la eficiencia en el uso de los recursos entre los consumidores. Exhortamos a la Comisión a que examine más a fondo la manera en que el seguimiento de iniciativas como el Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles y una Política Industrial Sostenible desde 2008 ([9]) puede integrarse mejor en la nueva tarea de eficiencia en el uso de los recursos y, en particular, de qué manera el trabajo de fomentar la toma de conciencia de los usuarios ante consideraciones de sostenibilidad y eficiencia en el uso de los recursos puede llevarse adelante a nivel europeo con mayor ambición.

5.20 El CESE tiene la intención de desempeñar plenamente su papel implicando a las partes interesadas en los esfuerzos por incrementar la eficiencia en el uso de los recursos. Además, supervisará los avances realizados en este asunto crucial y celebrará poder trabajar junto con las demás instituciones en esta tarea.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffans recursosNILSSON

([9]) COM(2008) 397 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación de otra información, a nivel nacional o de la Unión, pertinente para el cambio climático»

[COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD)]

(2012/C 181/30)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 23 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 192.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación de otra información, a nivel nacional o de la Unión, pertinente para el cambio climático*»

COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 151 votos a favor, 3 votos en contra y 16 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité reconoce y apoya la necesidad de disponer de información precisa y amplia para ayudar a la UE y a los Estados miembros a cumplir sus compromisos de reducción y a aplicar el paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático. El Reglamento objeto de examen reforzará ese proceso.

1.2 Además de las recomendaciones detalladas que aparecen en el punto 4, el CESE quiere hacer hincapié en la necesidad de proporcionalidad en el proceso de recopilación de datos, y en la necesidad de seguir centrándose en utilizar los resultados para alcanzar los objetivos de la política en materia de cambio climático y continuar la labor de educación pública en el ámbito de la energía.

2. Introducción

2.1 Este nuevo Reglamento es el instrumento que proporciona el fundamento jurídico para aplicar los compromisos nacionales de seguimiento revisados establecidos en el paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático de 2009, así como para garantizar un seguimiento puntual y preciso del progreso en la aplicación de estos compromisos y de los compromisos internacionales. Aunque la UE es responsable directa de aproximadamente el 11 % de todas las emisiones de dióxido de carbono (CO_2), su compromiso estratégico y su actuación en el ámbito de la reducción de los gases de efecto invernadero (GEI) y la eficiencia de los recursos se puede considerar una contribución positiva y básica a los mecanismos de aplicación internacionales. El objetivo es mantener el aumento de la temperatura mundial media por debajo de los 2 °C en relación con los niveles de la era preindustrial. Los objetivos para 2020 son reducir un 20 % la emisión de CO_2, aumentar un 20 % las energías renovables y mejorar en un 20 % la eficiencia energética respecto de los niveles de 1990.

2.2 Se está produciendo un cambio muy rápido en el clima mundial debido a alteraciones en el equilibrio energético mundial. La presencia de GEI en la atmósfera terrestre, capaces de absorber y emitir radiaciones infrarrojas, afecta en gran medida a la temperatura. Tras el vapor de agua, el principal GEI es el CO_2. El metano y el ozono también realizan una contribución significativa.

2.3 En los últimos 250 años, el uso de combustibles fósiles ha contribuido a incrementar el CO_2 en la atmósfera de 280 ppm a 390 ppm. Aunque las fuentes naturales de CO_2 superan ampliamente a las artificiales, las naturales se solían contrarrestar antiguamente con «sumideros» de carbono, como la fotosíntesis de CO_2 de plantas y plancton. El aumento de GEI antropogénicos sumado a la deforestación ha destruido este equilibrio.

2.4 Existen sobradas pruebas científicas del cambio climático que ya ha provocado importantes repercusiones adversas en el ámbito económico, social y medioambiental. Hay previsiones basadas en algunos modelos que apuntan a importantes efectos en el futuro a causa de la subida del nivel del mar, la desertificación, la pérdida de biodiversidad y los trastornos climáticos. En principio, se está de acuerdo en que la prevención es mejor (y más barata) que la mitigación o la adaptación. No obstante, las exigencias de crecimiento económico, los desequilibrios en el desarrollo mundial, la constante dependencia de los combustibles fósiles como principal fuente de energía mundial y el inexorable aumento de la población mundial han contribuido a que, de momento, no se haya podido alcanzar un consenso político sobre cómo poner en marcha un mecanismo efectivo para reducir las emisiones antropogénicas de GEI.

2.5 De la «Cumbre de la Tierra» de Río de Janeiro celebrada en 1992 surgió un tratado internacional, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), diseñado para estabilizar la concentración de GEI en la atmósfera. En 1993 la UE creó un mecanismo para supervisar las

emisiones de GEI como respuesta a ese tratado ([1]). En 1997, el Protocolo de Kioto de la CMNUCC se propuso contener las emisiones de GEI de manera que se reflejaran las diferencias nacionales subyacentes, la riqueza y la capacidad de realizar las reducciones. La UE respondió actualizando los mecanismos de supervisión de los GEI en 2004 ([2]) y desarrollando una serie de estrategias hipocarbónicas ([3]) (la última es la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 ([4])). Los avances en los acuerdos internacionales básicos siguen siendo lentos, pero este Reglamento proporcionará el marco supervisor necesario para que la UE apoye los compromisos nacionales, de la Unión e internacionales.

3. **Síntesis de la Propuesta de la Comisión**

3.1 Los objetivos del Reglamento son ayudar a la UE y a los Estados miembros a cumplir sus compromisos de reducción y a aplicar el paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático. Mejorará muchos aspectos de los datos notificados y garantizará que se cumplen las obligaciones de seguimiento y notificación internacionales, incluida la notificación sobre asistencia financiera y técnica a disposición de los países en desarrollo. Asimismo, facilitará el desarrollo de nuevos instrumentos para la mitigación y la adaptación al cambio climático y proporcionará un fundamento jurídico para la aplicación de futuros requisitos y directrices de notificación.

3.2 El Reglamento aborda el seguimiento requerido por la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, y abarca las emisiones de siete GEI procedentes de todos los sectores (energía; procesos industriales; uso de la tierra, cambio de uso de la tierra y silvicultura –UTCUTS–; residuos; agricultura, etc.). En las conferencias de la CMNUCC de 2009 y 2010 se acordó un mayor seguimiento para permitir que la UE, entre otros, cumpliera los compromisos sobre el suministro de apoyo financiero y tecnológico y refuerzo de capacidades a los países en desarrollo.

3.3 El nuevo Reglamento aplicará los requisitos de seguimiento y notificación de la Decisión de reparto del esfuerzo y la Directiva revisada sobre el régimen de comercio de derechos de emisión (Directiva RCDE de la UE) mediante la creación de un ciclo de revisión y cumplimiento con arreglo a la Decisión de reparto del esfuerzo, incorporando las exigencias de notificación para el uso de ingresos procedentes de subastas de derechos de emisión de carbono, tal como estipula la Directiva RCDE. También reforzará el actual marco de seguimiento y notificación para responder a las necesidades de futuras normativas de la UE e internacionales mediante la creación de una base para hacer un seguimiento y notificar las emisiones procedentes del transporte marítimo y las repercusiones climáticas no relacionadas con el CO_2 procedentes de la aviación, UTCUTS y adaptación.

3.4 En general, refuerza la notificación de la UE en materia de apoyo financiero y tecnológico que se proporciona a los países en desarrollo, mejora la coherencia de la notificación conforme a otros instrumentos jurídicos de la UE que se ocupan de los contaminantes atmosféricos y, teniendo en cuenta lo aprendido en aplicaciones pasadas, refuerza la notificación de las emisiones actuales, las proyecciones, las políticas y las medidas.

3.5 El nuevo Reglamento también proporciona el fundamento para notificar los ingresos procedentes de las subastas del RCDE de la UE, garantizar la transparencia y hacer un seguimiento de la intención de usar al menos la mitad de los ingresos anuales procedentes de las subastas para luchar contra el cambio climático en la UE y en terceros países.

3.6 Contribuye al objetivo de reducir las emisiones un 20 %, pues hace que el proceso anual de revisión sea más rápido y eficiente y permite que los Estados miembros determinen anualmente en qué medida han alcanzado sus objetivos. Requiere una notificación específica sobre las políticas y las medidas que los Estados miembros aplican tanto en los sectores del RCDE como en los que no lo son y establece la base para notificar emisiones procedentes del transporte marítimo y las repercusiones de la aviación no relacionadas con el CO_2, allanando el camino para la aplicación de medidas efectivas en estos sectores.

3.7 La revisión, que sustituye a las normativas previas, no implica recopilar datos adicionales de pymes o la industria y se refiere a la notificación a nivel de las autoridades nacionales. Por tanto, no impone ninguna obligación adicional a las empresas.

4. **Observaciones generales y particulares**

4.1 El Comité está de acuerdo con la Comisión en que un seguimiento y una notificación precisos y amplios sobre las emisiones y otras informaciones relativas al cambio climático son imprescindibles para cumplir de manera efectiva las obligaciones internacionales en el marco de la CMNUCC y para crear confianza y tranquilidad entre los países de todo el mundo que desempeñan el papel que les corresponde en la lucha contra el cambio climático.

4.2 En la Unión Europea, la Comisión, con el apoyo de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), hace tiempo que es responsable de recopilar información de seguimiento procedente de los Estados miembros y transmitirla a la CMNUCC como parte de una visión general de la UE de las emisiones europeas, y de recopilar la información necesaria para hacer un seguimiento del cumplimiento de los acuerdos intra-UE sobre el reparto de cargas relativas a los requisitos en materia de cambio climático. Por tanto, es esencial que la Comisión pueda solicitar la información necesaria a los Estados miembros, comprobar su exactitud, respeto de los plazos y consistencia, y llevar a cabo las medidas necesarias para reforzar el cumplimiento cuando la notificación sea insatisfactoria.

([1]) Decisión 93/389/CE del Consejo, de 24 de junio de 1993.
([2]) Decisión nº 280/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004.
([3]) Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050, 8.3.2011, COM(2011) 112 final.
([4]) Hoja de Ruta de la Energía para 2050, 15.12.2011, COM(2011) 885/2 final.

4.3 Con el tiempo, los distintos requisitos de notificación han aumentado de manera gradual y actualmente contienen algunos solapamientos, lagunas e incoherencias. Recientemente se han añadido nuevos requisitos en el paquete de medidas sobre la energía y el cambio climático y se prevé que otros, como la notificación de las emisiones marítimas, también se añadan en breve. Es especialmente importante realizar un seguimiento y una notificación exactos y oportunos sobre el progreso hacia el objetivo de reducción del 20 % acordado para 2020.

4.4 Por tanto, el Comité está de acuerdo con la opinión de la Comisión de que este es el momento de consolidar todos los requisitos en un nuevo Reglamento único. Esto ampliará la cobertura en algunos ámbitos importantes y, al mismo tiempo, simplificará el régimen general de cumplimiento consolidando todos los requisitos en un único sistema de seguimiento y notificación que recoja todos los requisitos de seguimiento y notificación actuales y previstos.

4.5 El Comité acoge favorablemente la creación de sistemas de notificación (siempre y cuando sean proporcionados y beneficiosos) en los sistemas de inventario nacionales y de la UE (artículos 5 y 6), que permitirán evaluar anualmente los avances en relación con el objetivo general de 2020 y las estrategias de desarrollo hipocarbónicas nacionales que se recogen en el artículo 4. Es la mejor manera de recopilar información de forma proactiva para permitir un seguimiento y un refuerzo de los avances cuando sea necesario, de manera que podamos estar seguros de cumplir un objetivo crucial a medio plazo.

4.6 El Reglamento incluye el seguimiento y la notificación de las emisiones de GEI y los «sumideros» procedentes de todos los sectores de la UE, un elemento claramente esencial para obtener una evaluación precisa de la repercusión global que Europa tiene en los niveles de emisión a escala mundial. El Comité apoya la ampliación propuesta de la cobertura para incluir las emisiones procedentes del transporte marítimo (artículo 10) y cualquier otro tipo de emisión que pueda existir y que no se haya incluido en los requisitos de seguimiento y notificación. Tal y como ya ha señalado el Comité ([5]), estamos preocupados por la sugerencia del considerando 10 según la cual ciertos vuelos deberían quedar al margen de la notificación de emisiones de CO_2 procedentes de los vuelos, puesto que a veces se puede aprovechar este tipo de fisuras legales; consideramos que habría que revisar activamente este aspecto.

4.7 Además de hacer un seguimiento de las propias emisiones de GEI, también es importante verificar y notificar el alcance de las medidas y la inversión que se llevan a cabo para reducir o limitar las emisiones y su repercusión, y los esfuerzos y la inversión destinados a adaptarse a las repercusiones del cambio climático que ya está ocurriendo. Se necesita información sobre los esfuerzos y la inversión de los sectores público y privado, y el Comité apoya plenamente las propuestas recogidas en los artículos 13-16 del Reglamento al respecto. No obstante, el artículo 16 es algo impreciso respecto a la información que hay que proporcionar en relación con las medidas de adaptación y, en opinión del Comité, es necesario desarrollarlo en mayor medida. Hay que tener en cuenta los beneficios proporcionales debidos y evitar la duplicación de esfuerzos.

4.8 El Comité opina que también hay que esforzarse por hacer un seguimiento y notificar la huella de carbono de la Unión o su repercusión en otras partes del mundo derivada de su comercio y su inversión con ellas. El artículo 17 abarca la notificación sobre ayuda al desarrollo y transferencia de tecnología. Sin embargo, no incluye la repercusión comercial o los flujos financieros privados. Somos conscientes de que las emisiones procedentes de otros países (tanto desarrollados como en desarrollo) tienen que asumirse con arreglo a la CMNUCC por esos mismos países, y que, como parte de los acuerdos de 2010 y 2011, los países desarrollados, incluidos los de la UE, ayudarán a mejorar los inventarios y a hacer un seguimiento de los sistemas en los países en desarrollo. Se trata de una medida útil, aunque por sí misma no logrará llegar al fondo de las cuestiones planteadas por la huella de carbono de la UE en el resto del mundo. Exhortamos a la Comisión a que reflexione más sobre estos aspectos.

4.9 Asimismo, animamos a la Comisión y a los Estados miembros a que hagan todo lo posible por garantizar la inclusión en la notificación financiera y tecnológica del apoyo financiero y tecnológico suministrado **además** de la ayuda oficial al desarrollo (AOD). De esta manera se obtendrá una imagen más completa del alcance y la cuantía de la ayuda que el conjunto de la UE proporciona a los países en desarrollo, lo que mejorará el diseño de las políticas y ayudará a priorizar las intervenciones de aplicación.

4.10 En este ámbito es especialmente importante notificar la información de manera precisa y coherente, debido a la importancia crucial que tiene para el mundo abordar eficazmente el cambio climático y garantizar que cada país desempeñe su papel de manera justa. La oportunidad también es crucial para que cualquier divergencia de los planes o los compromisos se pueda determinar con prontitud y se puedan tomar medidas correctoras también con prontitud. El Comité apoya el refuerzo de la disciplina y de los procedimientos de revisión sobre estos aspectos que establece el nuevo Reglamento.

4.11 La mayoría de los artículos del Reglamento obligan a los Estados miembros a proporcionar información de tipo específico a la Comisión. Entendemos que existen relaciones de trabajo estrechas entre la Comisión, los Estados miembros y la AEMA, y que muchos de los requisitos se han establecido en colaboración y con el consenso de la Comisión, los Estados miembros y la AEMA, responsable de gran parte de la recopilación de datos detallados y del control de calidad. Respaldamos enérgicamente este enfoque cooperativo, que creemos es el que tiene más posibilidades de garantizar el mejor flujo de información oportuna y precisa y de allanar las dificultades.

([5]) DO C 175 de 27.7.2007, p. 47.

4.12 Observamos que puede haber aún ocasiones en las que falten algunos datos o informes de Estados miembros concretos en el momento adecuado. Apoyamos las disposiciones que permiten realizar estimaciones de la información que falta en esos casos (artículo 9) y la posibilidad de que la Comisión incoe procedimientos de infracción en caso de incumplimiento persistente o intencionado.

4.13 Acogemos favorablemente el reconocimiento explícito del papel de la AEMA en el artículo 25 y que la Comisión nos haya asegurado que pretende seguir consolidando el esfuerzo continuo de seguimiento de las excelentes redes profesionales y cooperativas que la AEMA ha creado en toda Europa. La AEMA cuenta con las capacidades y las redes profesionales necesarias para llevar a cabo esta labor, y sus informes independientes sobre información y tendencias medioambientales tienen un gran prestigio y credibilidad a escala mundial. El Comité opina que la AEMA debería ejercer un papel de liderazgo en la aplicación de este Reglamento y que cuanto más se pueda utilizar la AEMA como agente para publicar o validar la información recopilada, mayor se considerará la autoridad independiente y la credibilidad del Reglamento.

4.14 La AEMA también está en la mejor posición para aplicar informalmente los mismos o similares métodos de seguimiento y notificación a algunos de los vecinos inmediatos de la Unión que ya han cooperado regularmente con la AEMA con ventajas obvias. En último término el objetivo debería ser establecer un régimen de seguimiento en Europa que se pueda reconocer en general como un modelo o estándar de actuación en todo el mundo.

4.15 Desarrollo de capacidades. Que en Europa haya un sistema de seguimiento y notificación eficaz depende de la existencia de equipos y redes cualificados y profesionales en cada Estado miembro para recopilar los datos primarios de manera precisa, objetiva y oportuna. El Comité acoge favorablemente la intención de la Comisión y de la AEMA de contribuir a apoyar y mantener la capacidad de los Estados miembros en este ámbito mediante redes cooperativas, actividades de agrupación entre iguales y apoyo a la formación adecuada. Podría ser útil destinar una dotación presupuestaria específica a estas tareas.

4.16 Nos congratulamos de que la Comisión opine que el Reglamento debería garantizar una mejora considerable en el alcance y la calidad de la información en este ámbito a un reducido coste total extra debido a los ahorros compensatorios que se conseguirán mediante la racionalización de los requisitos. Habida cuenta de la gran importancia del cambio climático para Europa y el mundo, está claro que es esencial que el seguimiento y la notificación se realicen de manera pormenorizada y fidedigna tal y como establece el Reglamento. No obstante, del mismo modo, actualmente es evidente la importancia de que cualquier carga adicional se mantenga al mínimo. Por tanto, nos alegra ver que el Reglamento no impondrá cargas adicionales a las empresas.

4.17 A un nivel general, instamos a que los datos específicos de cada país (véase el artículo 2) se compartan en las DG de la Comisión y las unidades del Servicio Europeo de Acción Exterior relevantes. Esto fomentará un uso más amplio de información valiosa por quienes establecen prioridades sectoriales y de otro tipo en las DG/unidades de planificación relevantes.

4.18 Además de proporcionar datos agregados para el seguimiento nacional e internacional del progreso en los compromisos relativos al clima, es sumamente importante continuar desarrollando datos desagregados para que la contribución de particulares y organizaciones de todo tipo al reto del cambio climático y sus soluciones pueda ser evaluada y supervisada tanto por los propios particulares y organizaciones como por otros. Es muy aconsejable que cualquier sistema de medición y seguimiento local o individual que se establezca sea coherente con los sistemas de medición y seguimiento nacionales e internacionales para que los datos se puedan agregar y desagregar fácilmente y para que la contribución de las diferentes políticas y acciones de diferentes actores se pueda comparar y evaluar. Pese a que no se trata del objetivo inmediato del Reglamento objeto de análisis, es muy importante que estos requisitos se tengan plenamente en cuenta en el desarrollo de sistemas de seguimiento nacionales y europeos para que se pueda desarrollar un sistema de seguimiento plenamente coherente a todos los niveles.

4.19 También sugerimos que este importante ejercicio de recopilación y seguimiento de datos ofrezca la posibilidad de que los ciudadanos participen mediante materiales informativos y educativos y programas de acción prácticos relacionados. Se debería aprovechar cada oportunidad para sensibilizar y explicar la política relativa al cambio climático a los ciudadanos europeos y supervisar su repercusión social, y el Comité seguirá desempeñando un papel activo en este ámbito.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete aeroportuario que incluye los cuatro documentos siguientes:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Política aeroportuaria de la Unión Europea: Resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible

[COM(2011) 823 final],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión y por el que se deroga la Directiva 96/67/CE del Consejo

[COM(2011) 824 final — 2011/0397 (COD)],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea (Refundición)

[COM(2011) 827 final — 2011/0391 (COD)]

y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de normas y procedimientos con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión dentro de un enfoque equilibrado y que deroga la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD)]

(2012/C 181/31)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 1, el 13 y el 15 de diciembre de 2011 y el 20 de enero de 2012, respectivamente, de conformidad con los artículos 100, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Paquete aeroportuario, que incluye los cuatro documentos siguientes:

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Política aeroportuaria de la Unión Europea - resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible

COM(2011) 823 final

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión y por el que se deroga la Directiva 96/67/CE del Consejo

COM(2011) 824 final — 2011/0397 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea (Refundición)

COM(2011) 827 final — 2011/0391 (COD)

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de normas y procedimientos con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión dentro de un enfoque equilibrado y que deroga la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo

COM(2011) 828 final — 2011/0398 (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 13 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 169 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Se debería aplicar el sistema único de control de seguridad aeroportuaria propuesto por la Comisión Europea (véase el dictamen del CESE sobre el tema «Seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo» ([1])).

1.2 Cuando se analicen las franjas horarias, se debería considerar el carácter de la competencia entre las aerolíneas o las alianzas de aerolíneas para evitar la competencia desleal.

1.3 Las tarifas de reserva en línea, como las relativas a la seguridad, deberían ser transparentes, tal y como se solicitó en el Dictamen del CESE «Derechos establecidos de los pasajeros aéreos» ([2]). En caso de que un pasajero no viaje, el precio del billete debería ser mínimo y los elementos del billete por los que la aerolínea no tenga que pagar se le tendrían que reembolsar al pasajero.

1.4 Las autoridades y los reguladores nacionales de aviación deberían permitir a los aeropuertos la flexibilidad de gestionar la demanda modificando las tasas aeroportuarias para hacerlas coincidir con la demanda, por ejemplo estableciendo tasas más elevadas durante las horas punta que durante las horas que no lo son.

1.5 Hay que definir más claramente los derechos de los pasajeros y hay que aplicar por igual las normas relativas al equipaje de mano, respetando el derecho de los pasajeros a hacer compras antes de embarcar.

1.6 Es muy importante que el sistema único de control del tráfico aéreo europeo, que por motivos de eficiencia debería incluir a Ucrania y Turquía, se instale tan pronto como sea posible. Esto ayudaría a reducir costes y aumentaría la eficiencia entre las fronteras nacionales. Esto llevará a un ahorro considerable en los costes. Asimismo, reducirá el tiempo de vuelo entre aeropuertos, lo que, indirectamente, supondrá una mayor presión para la capacidad aeroportuaria.

1.7 La seguridad aeroportuaria se está volviendo más sofisticada y más cara, pero no necesariamente más eficiente. Se debería examinar su efectividad, puesto que los gastos corren a cargo de los viajeros. Los gastos de seguridad representaron el 29 % de los gastos operativos aeroportuarios en 2009, último año del que se tienen datos.

1.8 Los ingresos de las tiendas y restaurantes de los aeropuertos en gran medida se usan para subvencionar las operaciones aeroportuarias de las compañías aéreas (tarifas del uso de las pistas, aparcamiento, etc.). Los aeropuertos deberían seguir recibiendo incentivos para maximizar estos ingresos y presentar ofertas de compra adaptadas a las necesidades de sus propios viajeros, ya que este modelo garantiza que las tarifas se mantengan competitivas, permitiéndoles retener y ampliar los servicios que, en última instancia, benefician a los pasajeros.

1.9 Las aerolíneas deberían estar obligadas a ocuparse del equipaje en las escalas por un precio razonable, independientemente de las aerolíneas implicadas en la escala. Esto debería agilizar y simplificar la escala a los pasajeros.

1.10 Se deberían publicar informes sobre el seguimiento del ruido y la contaminación en los principales aeropuertos.

1.11 El reglamento revisado de la UE sobre los servicios de asistencia en tierra debe velar por la seguridad, la protección y la calidad de esos servicios, por el bien de todos los usuarios de los aeropuertos, incluidos los pasajeros, en particular aquellos con necesidades especiales, como los niños, las personas mayores, los pasajeros con movilidad reducida y los pasajeros con discapacidad.

1.12 Se debería permitir que hubiera más proveedores de servicios solo si esto no provocara un descenso en la calidad, si entraran en vigor reglas vinculantes que impidieran el dumping salarial y garantizaran una transferencia de trabajadores, en caso de que se produjera un cambio en el proveedor de servicios, en condiciones similares a las que tenían con el empleador anterior, así como requisitos de cualificación profesional adecuados, incluida la habilitación de seguridad.

1.13 Por el bien de las aerolíneas, los operadores aeroportuarios y las empresas de asistencia en tierra, es necesario garantizar que los precios de los servicios de asistencia en tierra sean razonables.

1.14 Hay que reforzar la seguridad del contenido del equipaje facturado ante los robos.

1.15 En general, el CESE acoge favorablemente el análisis de la Comisión sobre la necesidad de aumentar la capacidad y calidad de los aeropuertos.

2. **Contexto – Paquete aeroportuario**

2.1 Está compuesto por cuatro documentos:

— la Comunicación «Política aeroportuaria de la Unión Europea - resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible»;

— tres propuestas de reglamento sobre:

  — normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea;

  — normas y procedimientos con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión;

  — servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión Europea.

Todas las medidas propuestas son muy importantes si queremos que los aeropuertos europeos sigan el ritmo del aumento previsto en el tráfico aéreo en la UE en los próximos diez años.

2.2 En la aviación europea se han conseguido muchos avances que aumentarán la rapidez del transporte aéreo y reducirán costes.

([1]) DO C 100 de 30.4.2009, pp. 39-43.
([2]) DO C 24 de 28.1.2012, p. 125.

2.3 SESAR (véase el dictamen del CESE al respecto ([3])) tendrá un efecto revolucionario en la eficiencia y reducirá el tiempo y los retrasos en el aire y, en consecuencia, el ruido y la contaminación en los aeropuertos. No obstante, esto se debe completar con una mayor eficiencia en tierra para mejorar el tiempo de las operaciones en tierra.

2.4 El cielo único europeo también incrementará el volumen de tráfico en los aeropuertos, por lo que los responsables nacionales y europeos tienen que tomar medidas que permitan a los aeropuertos planificarlo adecuadamente.

2.5 No cabe dudad de que Galileo, una vez esté plenamente operativo, mejorará y aumentará la velocidad de la navegación aérea.

2.6 Una iniciativa para reducir las emisiones es que, a partir del 1 de enero de 2012, las aerolíneas se responsabilizarán de todas las emisiones del viaje si despegan o aterrizan en cualquier país de la UE y provienen o se dirigen a cualquier país del mundo, y debería conducir a la eliminación gradual de aeronaves de modelos antiguos.

3. **Franjas horarias**

3.1 El Plan de Acción de 2007 reveló la gran diferencia existente entre la capacidad y la demanda en varios de los aeropuertos en la UE. Asimismo, genera preocupación la congestión en dichos aeropuertos. Las franjas horarias se deberían atribuir a aerolíneas que hagan un buen uso de ellas y que realmente las necesiten, especialmente en el contexto de un tráfico en aumento.

3.2 Europa no podrá satisfacer gran parte de dicha demanda debido a una capacidad aeroportuaria insuficiente. A pesar de la crisis económica mundial y de un incremento previsto del 40 % en la capacidad aeroportuaria entre 2007 y 2030 (incluyendo nuevos aeropuertos, nuevas pistas y nuevas infraestructuras tanto terrestres como aéreas), no se podrá dar cabida a alrededor de dos millones de vuelos (el 10 % de la demanda prevista) por falta de capacidad.

3.3 Concretamente, de aquí a 2030 habrá un mínimo de diecinueve aeropuertos europeos que estarán funcionando a plena capacidad durante ocho horas al día, todos los días del año (mientras que en 2007 tan solo cinco aeropuertos funcionaban a plena o casi plena capacidad el 10 % del tiempo). Esto influirá considerablemente en toda la red de transporte aéreo, dado que en 2030 la congestión en dichos aeropuertos provocará que el 50 % de todos los vuelos se vean afectados por retrasos en las llegadas o salidas.

3.4 Uno de los principales aeropuertos de distribución del tráfico de Europa, Frankfurt, posee una nueva pista; de aquí a 2025 la demanda seguirá superando la capacidad durante todo el día en los aeropuertos de Heathrow y Gatwick en Londres, Orly en París, Linate en Milán y el aeropuerto de Dusseldorf. Si no se logra aumentar la capacidad hasta superar los 120 movimientos previstos por hora, la demanda también superará la capacidad todo el día en el aeropuerto Charles de Gaulle de París. Además, la demanda seguirá superando la capacidad durante parte del día en Ámsterdam, Madrid, Múnich, Roma (aeropuerto de Fiumicino) y Viena.

3.5 Este problema de capacidad aparece en un contexto de aumento de la demanda y de cambios en el mercado mundial de la aviación hacia los viajes a los países de Extremo Oriente.

3.6 Un mejor aprovechamiento de la capacidad existente en los aeropuertos congestionados, mediante un sistema de asignación de franjas horarias que utilice mejor los recursos, será vital. Se debería revisar la manera en que la Comisión trata los derechos adquiridos en las franjas horarias. Muchos de estos derechos se adquirieron hace 50 años y desde entonces se han producido muchos cambios en la industria de la aviación, y algunas aerolíneas han cesado su actividad.

3.7 Las autoridades y los reguladores nacionales de aviación deberían permitir a los aeropuertos la flexibilidad de gestionar la demanda modificando las tasas aeroportuarias para hacerlas coincidir con la demanda, por ejemplo estableciendo tasas más elevadas durante las horas punta, como por la mañana o por la tarde/noche, que durante las horas que no lo son, como a media tarde, etc., para equilibrar los flujos de tráfico y a fin de que sea más atractivo para los pasajeros viajar en horas que no sean punta.

3.8 El análisis del funcionamiento del actual Reglamento sobre la atribución de franjas horarias ha demostrado que el sistema de asignación actual no permite un uso óptimo de la capacidad limitada de los aeropuertos con más movimiento.

3.9 Por consiguiente, la Comisión ha propuesto la modificación del actual Reglamento con objeto de introducir mecanismos basados en el mercado en el conjunto de la UE mediante la instauración de garantías en materia de transparencia o de competencia justa y, en particular, una mayor independencia para los coordinadores de las franjas horarias. Esto contribuirá a garantizar que las franjas horarias se asignen a los transportistas que más puedan aprovecharlas.

3.10 Se calcula que, al revisar el sistema de asignación actual, podrían acomodarse hasta 24 millones de pasajeros adicionales cada año en los aeropuertos europeos, lo cual supondría unos beneficios económicos de más de 5 000 millones de euros y hasta 62 000 puestos de trabajo de aquí a 2025 gracias a un sistema de asignación que aproveche de un modo más eficiente los recursos.

3.11 El CESE señala que este gran aumento en el número de pasajeros en los aeropuertos que la Comisión prevé que ocurra a raíz de los cambios propuestos a las normas de concesión de franjas horarias está obviamente relacionado principalmente con el volumen y la viabilidad económica. Al no aumentarse el número de franjas horarias, la propuesta de aumentar el comercio de franjas horarias, en particular, favorecerá principalmente a aeronaves grandes y con una gran capacidad y a las rutas más concurridas, que pueden correr con los costes adicionales. El CESE considera que esta tendencia no beneficiará a las aerolíneas regionales de enlace en Europa, que desempeñan un importante papel en la política de cohesión en la UE y en los efectos generales de red de la aviación. Las aerolíneas más fuertes desde el punto de vista económico seguramente serán las más beneficiadas, y muchas de ellas tienen su sede fuera de Europa. En consecuencia, el CESE exhorta a la Comisión a que siga analizando estas consecuencias y la posible necesidad de adoptar medidas de compensación antes de que se produzca ningún cambio.

([3]) DO C 309 de 16.12.2006, pp. 133-134.

3.12 Se debería examinar la adquisición de algunas aerolíneas, en posesión de valiosas franjas horarias en Heathrow y otros aeropuertos, así como el carácter de la competencia entre aerolíneas o alianzas de aerolíneas, con el fin de evitar la reducción de la competencia o la competencia desleal.

3.13 La cuestión de la asignación de franjas horarias para las pistas y el problema conexo de las distorsiones, los riesgos de que una aerolínea ostente una posición dominante y que haya regiones sin servicios suficientes son, como ya se ha mencionado, consecuencia, sobre todo, de una insuficiente capacidad aeroportuaria. Aunque estas cuestiones se pueden gestionar en cierta medida, la única solución viable a largo plazo es abordar la cuestión de la capacidad aeroportuaria insuficiente.

4. **Reducciones / restricciones acústicas**

4.1 La Comisión Europea ha propuesto cambiar las normas que gobiernan las restricciones operativas relativas al ruido en los aeropuertos, con el objetivo de garantizar la coherencia y el uso razonable del enfoque equilibrado de la OACI (Organización de Aviación Civil Internacional). El enfoque equilibrado respeta la necesidad de gestionar el ruido en los aeropuertos y en sus proximidades, pero lo equilibra con las necesidades de los viajeros. El objetivo último de estos cambios propuestos es maximizar la capacidad eficiente y sostenible de las pistas de los aeropuertos europeos, algo que todos los responsables de la UE deben tener en cuenta cuando consideren estas propuestas.

4.2 Esto se puede alcanzar de varias maneras eliminando aviones más viejos, que no son eficientes en términos de consumo de carburantes (véase el dictamen del CESE sobre la «Nueva gestión aeroportuaria para una reducción de CO_2» ([4])). Se debería fomentar el uso de energía solar para el aire acondicionado y la calefacción, como ocurre en los aeropuertos de Madrid y Atenas.

4.3 Otra manera clave de reducir el ruido del tráfico aéreo, así como los gastos de carburante y las emisiones, consiste en adelantar la aplicación del programa Cielo Único Europeo, en particular el programa SESAR, a fin de limitar el tiempo de espera innecesario para una franja horaria de despegue o aterrizaje.

4.4 En consecuencia, la Comisión propone modificar las normas actuales sobre las restricciones operativas relacionadas con el ruido, lo que hace que las autoridades estén más preparadas para retirar gradualmente las aeronaves más ruidosas de los aeropuertos, un importante paso para alcanzar el objetivo de la Comisión de usar la actual capacidad de las pistas de la manera más eficiente posible.

4.5 En la disminución del ruido, la seguridad de las operaciones debe ser de suma importancia. El ruido en las proximidades de los aeropuertos puede requerir medidas de ajuste local y un diálogo activo con los residentes, mientras que la repercusión de varias restricciones en la capacidad de los aeropuertos, como los horarios de apertura, puede tener consecuencias importantes para todo el sistema de aviación.

4.6 El ruido limita las horas operativas de muchos aeropuertos y, obviamente, afecta a la capacidad, lo que lleva a desvíos cuando se dan condiciones atmosféricas adversas. Se debería usar con eficiencia las pistas de despegue y aterrizaje disponibles. Hay que tener en cuenta a aquellos que viven cerca de los aeropuertos.

4.7 Se deberían publicar los informes sobre el seguimiento del ruido y la contaminación en los principales aeropuertos, lo que tranquilizaría a los residentes en las proximidades de los aeropuertos sobre el hecho de que no están sometidos a excesivos niveles de ruido y contaminación. Todas las poblaciones situadas en las proximidades de los aeropuertos deberían disponer de fuentes de información adecuadas (ruido, calidad del aire, etc.) para poder expresar su opinión sobre cualquier cambio previsto. El CESE sugiere que se creen comités de información locales allí donde aún no existan.

4.8 Las nuevas normas deben prever la posibilidad de que haya aportaciones locales a las soluciones para los problemas acústicos. El CESE solicita a la Comisión que examine si estas normas son coherentes con los objetivos de la Directiva de la calidad del aire ([5]).

5. **Asistencia en tierra**

5.1 La armonización de la capacidad terrestre y aérea es de suma importancia.

5.2 Desde 2007, el proceso para el establecimiento de un marco reglamentario para el Cielo Único Europeo ha avanzado a buen ritmo. En 2009 se aprobó un segundo paquete legislativo con el objetivo de garantizar que, a partir de 2012, ya existiera un Cielo Único Europeo. En la actualidad, prácticamente se ha completado el marco. Los aeropuertos, que junto con la gestión del tránsito aéreo constituyen la infraestructura de la aviación civil, son uno de los pilares de dicha estructura. De hecho, resultan esenciales para la red y, si existen carencias de capacidad en tierra, esto perjudicará al proyecto de Cielo Único Europeo en su conjunto.

5.3 Entre 2012 y 2014, solo se someterán a los objetivos de rendimiento los servicios de navegación aérea de ruta, mientras que el rendimiento de los servicios de navegación aérea en las terminales se empezará a supervisar a partir de 2012. Los retrasos también los provocan las aerolíneas o sus servicios de asistencia en tierra (aspectos técnicos, embarque, etc.), los aeropuertos (equipo, etc.) u otras partes que participan en el proceso de rotación.

5.4 A la luz de estas conclusiones, la Comisión considera que la lógica del sistema de evaluación del rendimiento debería también aplicarse a los aeropuertos en su conjunto, de acuerdo con un verdadero enfoque «puerta a puerta», con el objetivo de optimizar e integrar todas las fases de un vuelo, de un aeropuerto al otro. El rendimiento no debería limitarse a la torre de control, sino que también debería mejorarse en la estructura terrestre. La asistencia en tierra es clave para aumentar la capacidad de los aeropuertos sin una gran inversión de capital.

([4]) DO C 204 de 9.8.2008, pp. 39-42.

([5]) DO L 152 de 11.6.2008, pp. 1-44.

5.5 Los aeropuertos también participan en la dimensión tecnológica del Cielo Único Europeo: el programa SESAR. SESAR posee el potencial de ampliar la capacidad de los aeropuertos, satisfaciendo así la demanda adicional, reduciendo el número de vuelos retrasados o cancelados.

6. **Mejorar los servicios de asistencia en tierra**

6.1 Aunque los servicios de asistencia en tierra no siempre son visibles, la experiencia de los pasajeros, tanto en los aeropuertos como durante el vuelo, depende de la calidad de dichos servicios. Tanto si se trata de la adecuada recepción de los pasajeros y la gestión de su equipaje, carga o correo en el aeropuerto, de la correcta preparación del avión (por ejemplo, la limpieza de la cabina), o de funciones esenciales para la operación segura del vuelo (por ejemplo, el deshielo de la aeronave), estos servicios son indispensables para garantizar la comodidad, la fiabilidad, la seguridad y la buena relación calidad-precio de los vuelos.

La Directiva original de 1996 sobre la asistencia en tierra se centraba principalmente en la apertura del acceso al mercado de los servicios de asistencia en tierra y permitió el desarrollo de mercados cada vez más dinámicos en este ámbito. Sin embargo, siguen existiendo grandes divergencias entre los Estados miembros en lo que respecta al grado de competencia en los servicios restringidos y el régimen de acceso.

6.2 Un reglamento sobre los servicios de asistencia en tierra debe velar por la seguridad y la eficiencia de esos servicios, por el bien de todos los usuarios de los aeropuertos. Estos servicios deberían tener en cuenta aspectos medioambientales.

6.3 La gestión de los equipos de ayuda a la movilidad, equipos médicos y otros tipos de dispositivos vitales para los pasajeros con discapacidad se debe llevar a cabo con arreglo al máximo nivel de calidad posible. El deterioro de estos equipos puede ser perjudicial para los pasajeros con discapacidad, al conllevar riesgos médicos y graves limitaciones en la movilidad. Se debe considerar ofrecer una formación específica al personal encargado de la asistencia en tierra, adoptar excepciones a las normas generales sobre gestión de equipaje y ofrecer una compensación económica suficiente en caso de deterioro de estos equipos, así como otras posibles medidas al respecto.

6.4 Por el bien de las aerolíneas, los operadores aeroportuarios y las empresas de asistencia en tierra, es necesario garantizar que los precios de los servicios sean razonables.

6.5 El CESE está de acuerdo con la opinión de la Comisión formulada en su propuesta de reglamento en el sentido de que la situación actual del mercado para la asistencia en tierra en los aeropuertos es insatisfactoria y que el marco jurídico de 1996 ya no es adecuado. Los servicios de asistencia en tierra no son suficientemente eficientes. Debido a la falta de criterios que gobiernan el acceso al mercado como consecuencia de la Directiva 96/67/CE, persisten diferencias sustanciales de calidad entre los distintos aeropuertos de la UE. El CESE apoya el objetivo de alcanzar una mejor capacidad y calidad en este mercado basada en la competencia, toma de decisiones públicas independientes y procedimientos armonizados.

En un sector con una fuerte intensidad de mano de obra, como es la asistencia en tierra, deben tenerse en cuenta cuestiones importantes de orden social. El sistema de licitación afecta a las condiciones laborales del personal y fomenta una mayor rotación del mismo. Los criterios que se aplican en la aprobación y concesión de procedimientos deben garantizar el mantenimiento y, en caso necesario, la contratación de personal bien formado, y que la competencia no se realice a costa de una constante reducción de los salarios. La calidad de servicio a un precio razonable debe ser el principal criterio para conceder contratos. Hay que mejorar la propuesta de la Comisión con respecto a los criterios de concesión.

6.6 Se debería permitir que haya más proveedores de servicios solo si esto no provoca un descenso en la calidad, si entran en vigor normas vinculantes que impidan el *dumping* salarial y garanticen una transferencia de trabajadores en caso de que se produzca un cambio en el proveedor de servicios en condiciones similares a las que tenían con el empleador anterior, así como requisitos de cualificación profesional adecuados, incluida la habilitación de seguridad.

6.7 Las importantes incidencias que provocan perturbaciones graves en los vuelos, como la crisis de las cenizas volcánicas y las fuertes nevadas que perturbaron los principales aeropuertos *hub*, hicieron patente la necesidad de mejorar la coordinación de las operaciones terrestres en los aeropuertos europeos y en la red en su conjunto, y de reforzar los derechos de los pasajeros aéreos.

6.8 El CESE acoge favorablemente el objetivo de armonizar la calidad de la asistencia en tierra en los aeropuertos de la UE. Esta reforma también debería obligar a las aerolíneas a ocuparse del equipaje en las escalas por un precio razonable, independientemente de las aerolíneas implicadas en la escala. Esto debería agilizar y simplificar la escala a los pasajeros. Hay que reforzar la seguridad del contenido del equipaje facturado ante los robos. Para que los nuevos sistemas se apliquen con éxito también hay que establecer disposiciones para el cumplimiento de las normas de calidad.

6.9 Un acceso equitativo a las infraestructuras aeroportuarias a unos precios justos para las aerolíneas contribuye considerablemente a la eficacia del sistema global de transporte aéreo. La aparición de la competencia aeroportuaria ha contribuido mucho a conseguirlo y en 2009 se produjo otro gran avance en la Unión Europea con la adopción de la Directiva relativa a las tasas aeroportuarias, que establece normas mínimas comunes para la determinación de las tasas aplicadas a las compañías aéreas por la utilización de las infraestructuras aeroportuarias necesarias para la operación de los vuelos.

6.10 En aquellos aeropuertos con más de cinco millones de pasajeros anuales debería permitirse la actividad de tres proveedores de asistencia en tierra después de que se hayan introducido y hayan surtido efecto las medidas propuestas por el CESE en el presente dictamen relativas a la seguridad, la calidad y la situación social de los trabajadores. Las aerolíneas deberían tener derecho a organizar su «autoasistencia», pero sin olvidar los niveles de calidad y seguridad.

7. **Eficiencia de los aeropuertos y operaciones en pista**

7.1 La eficiencia de los aeropuertos y las operaciones en pista dependerán en gran medida de las operaciones de asistencia en tierra.

7.2 Los aeropuertos constituyen una interfaz clave entre los pasajeros y las compañías aéreas; por tanto, la calidad de los servicios prestados en los aeropuertos determina la experiencia de ambas partes. Los ingresos de las tiendas y restaurantes de los aeropuertos en gran medida se usan para subvencionar las operaciones aeroportuarias de las compañías aéreas (tarifas del uso de las pistas, aparcamiento, etc.). En 2009, las tarifas relacionadas con las aerolíneas solo cubrieron el 29 % de los gastos operativos aeroportuarios (sin contar los costes de capital). Este modelo garantiza que las tarifas se mantengan competitivas, permitiéndoles retener y ampliar los servicios que, en última instancia, benefician a los pasajeros. Los aeropuertos deberían seguir recibiendo incentivos para maximizar estos ingresos y presentar ofertas de compra adaptadas a las necesidades de sus propios viajeros.

7.3 Promover la accesibilidad y eficacia de los aeropuertos mediante conexiones ferroviarias es un requisito clave para que un aeropuerto sea eficiente. Aunque los aeropuertos pequeños pueden racionalizar el acceso a los mismos mediante una red bien organizada de servicios de autobús, el ferrocarril constituye otra opción sostenible para los aeropuertos de cierto tamaño o que ya disponen de vías ferroviarias cerca de la terminal. Siempre que sea posible se deberían proporcionar servicios de transporte fluvial y marítimo a aeropuertos como los de Schiphol, Niza, y muchos otros.

8. **Seguridad**

8.1 Es necesario introducir urgentemente un sistema único de control de seguridad, ya acordado por la Comisión, en todos los aeropuertos europeos (véase el dictamen del CESE sobre el tema «Seguridad de los pasajeros en el transporte aéreo» ([6])).

8.2 El segundo objetivo está relacionado con las tasas de seguridad aérea. Desde 2002, la legislación de la UE impone unos requisitos de seguridad más estrictos a los Estados miembros y a los aeropuertos. En la actualidad, la recuperación de los costes relativos a la seguridad aérea se regula a escala nacional.

8.3 Las tarifas de reserva en línea, como las relativas a la seguridad, deberían ser transparentes, tal y como se solicitó en el Dictamen del CESE «Derechos establecidos de los pasajeros aéreos» ([7]). En caso de que un pasajero no viaje, el precio del billete debería ser mínimo y los elementos del billete por los que la aerolínea no tenga que pagar, como las tasas aeroportuarias y los impuestos de las administraciones públicas, se le tendrían que reembolsar al pasajero.

8.4 Los pasajeros, el sector de la aviación y los aeropuertos suelen considerar que los controles de seguridad son excesivamente gravosos. Se necesita un equilibrio entre reforzar la seguridad y facilitar los viajes (véase el dictamen del CESE sobre el uso de escáneres de protección en los aeropuertos de la UE ([8])). Deben establecerse estándares europeos para asegurar la claridad y la integridad de los controles de seguridad aplicables a los pasajeros aéreos que utilizan un equipo de movilidad o dispositivos médicos y para garantizar que se respeta la dignidad de estas personas.

8.5 La actual prohibición del transporte de líquidos y geles en el equipaje de mano vencerá en abril de 2013: los pasajeros podrán transportar líquidos a bordo de los aviones, siempre que se sometan a los controles en los aeropuertos de la UE. Hay que definir más claramente los derechos de los pasajeros en general y hay que aplicar por igual las normas relativas al equipaje de mano, respetando el derecho a hacer compras antes de embarcar.

8.6 La tecnología de escaneado está avanzando rápidamente y podría facilitar las operaciones de seguridad, tanto para los pasajeros como para los aeropuertos, por ejemplo disminuyendo los registros manuales. Esto no debe conculcar los derechos humanos fundamentales de los pasajeros en lo que concierne a la dignidad humana ([9]).

8.7 Este año, el gobierno estadounidense ampliará el programa de control exprés conocido como «pre-check» a 28 aeropuertos. Este programa está actualmente en funcionamiento en siete aeropuertos. Permite que aquellos que viajan con frecuencia y las personas inscritas en un programa de viaje de confianza no tengan que quitarse los zapatos, cinturones y abrigos cuando pasan por el control de seguridad. Se trata de algo que también se debería considerar para los aeropuertos europeos.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([6]) DO C 100 de 30.4.2009, pp. 39-43.

([7]) DO C 24, de 28.1.2012, p. 125.
([8]) DO C 107 de 6.4.2011, pp. 49-52.
([9]) Ídem.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de navegación por satélite»

[COM(2011) 814 final — 2011/0392 (COD)]

(2012/C 181/32)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 15 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo y el 20 de enero de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 172 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 establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de navegación por satélite*»

COM(2011) 814 final — 2011/0392 (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 13 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 167 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité acoge positivamente la propuesta de la Comisión acerca de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de navegación por satélite. El éxito de los programas del Sistema Mundial de Navegación por Satélite (GNSS) Europeo es de vital importancia para la futura prosperidad y seguridad de la UE. Apoyamos la propuesta de la Comisión de sustituir el Reglamento CE nº 683/2008 por el nuevo reglamento para facilitar la financiación y el modelo de gobernanza para los programas Galileo y EGNOS.

1.2 El Comité apoya firmemente el objetivo del programa Galileo de crear el primer sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) bajo control civil, completamente independiente de otros modelos existentes, para prestar servicios ininterrumpidos de GNSS y ofrecer una ventaja estratégica para Europa. La navegación por satélite ya constituye un servicio esencial para el transporte, la industria y los ciudadanos europeos, y resulta inaceptable que actualmente seamos tan dependientes del GPS estadounidense y del Glonass ruso para el posicionamiento, la navegación y la hora. Europa necesita proveer servicios europeos de GNSS basados en su propia infraestructura, cuya fiabilidad no dependa de las prioridades militares de EE.UU., Rusia o China.

1.3 Dado que entre el 6 % y el 7 % del PIB de la UE-27, esto es, 800 000 millones de euros, ya depende del sistema estadounidense GPS (Resumen ejecutivo de la evaluación de impacto del sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) europeo que acompaña a la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la nueva ejecución de programas europeos de navegación por satélite (2014-2020)» - SEC(2011) 1447, 30 de noviembre de 2011), el Comité acoge favorablemente que en el reglamento se haga hincapié en la interoperabilidad entre Galileo y el GPS. El CESE considera, no obstante, que paralelamente a la interoperabilidad, Europa debería desarrollar una política agresiva de sustituir la tecnología GPS por tecnología de Galileo y EGNOS como tecnologías primarias de GNSS en Europa.

1.4 El CESE recomienda que se fomente enérgicamente el potencial innovador del GNSS europeo en el programa de investigación e innovación de la UE, Horizonte 2020 (Dotado con 80 000 millones de euros, Horizonte 2020 es el programa de la UE para la inversión en investigación e innovación durante el período 2014-2020). Los sistemas de navegación por satélite serán de gran valía para la innovación tecnológica y pueden reportar a la Unión unos beneficios macroeconómicos de primer orden.

1.5 El éxito de la ejecución y la gestión de los programas del GNSS europeo, tanto de Galileo como de EGNOS, resulta clave para hacer realidad la visión de la Estrategia Europa 2020 de crear un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (EUROPA 2020 Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, COM(2010) 2020). El Comité observa que el análisis coste-beneficio elaborado por la Comisión (Evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la nueva ejecución de programas europeos de navegación por satélite (2014-2020) - SEC(2011) 1446 final) calcula que los programas GNSS propuestos generarán 68 630 millones de euros (EUR116 880 millones a precios constantes descontados al 4 % anual, con arreglo a las directrices de la UE relativas a la evaluación de impacto) de beneficios netos para la Unión durante el ciclo de vida del sistema 2014-2034.

1.6 Aunque el CESE apoya los objetivos políticos del GNSS europeo y la propuesta de Reglamento relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas, el Comité ha de señalar su preocupación por la gestión que ha realizado Europa de estos

programas hasta ahora, cuyas consecuencias han sido retrasos importantes, una escalada de los costes y pérdida de beneficios. Cabe esperar que el Reglamento propuesto facilite el apoyo político, las estructuras de gestión y el marco necesarios para que el GNSS europeo se desarrolle conforme a lo previsto y se obtengan los beneficios esperados.

1.7 El Comité observa que el 19,5 % de los beneficios económicos procedentes del programa GNSS europeo será generado por el crecimiento del mercado de aplicaciones posteriores de GNSS (Evaluación de impacto que acompaña a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la nueva ejecución de programas europeos de navegación por satélite (2014-2020) - SEC(2011) 1446 final). En este contexto, el Comité señala a la atención de la Comisión su Dictamen de 16 de febrero de 2011 relativo al «Plan de acción sobre aplicaciones basadas en el sistema mundial de navegación por satélite (GNSS)» ([1]). En particular, el Comité solicita un plan comercial detallado de la Agencia para el GNSS Europeo (GSA) a fin de potenciar este mercado crucial.

1.8 El Comité opina que los sistemas europeos de navegación por satélite necesitan urgentemente un enérgico liderazgo en el ámbito comercial y la mercadotecnia, respaldado por una inversión adecuada en programas de comercialización. El desarrollo comercial de EGNOS y Galileo es clave para su éxito a largo plazo. Es esencial hacer llegar a los mercados el valor del GNSS europeo, así como promover su uso. Hasta la fecha se ha hecho muy poco para afrontar este reto esencial y complejo.

1.9 El CESE acoge favorablemente que la Comisión destaque el requisito de una gestión rigurosa de los programas, cuyo presupuesto asciende a 7 890 millones de euros a los precios actuales para el próximo período de financiación 2014-2020. El Comité agradece que el Reglamento especifique que la CE deberá gestionar los fondos asignados a los programas y supervisar la ejecución de todas las actividades de los mismos, incluidas las actividades delegadas tanto a la Agencia del GNSS Europeo (GSA) como a la Agencia Espacial Europea (ESA). El CESE también acoge favorablemente los planes de la Comisión para desarrollar un mecanismo de gestión de los riesgos y herramientas de gestión adecuadas para reducir al mínimo la probabilidad de que los programas superen estos costes.

1.10 No obstante, el CESE toma nota también la advertencia de la Comisión de que las inversiones en tecnología de navegación por satélite están sujetas a grandes incertidumbres y riesgos que dificultan prever con exactitud los costes de los programas. Por lo tanto, y pese a cualquier posible acuerdo de delegación (En virtud del Reglamento (CE, Euratom) nº 1605/2002 y, en particular, de su artículo 54), el Comité recomienda a la Comisión que celebre reuniones mensuales de gestión tanto con la GSA como con la ESA a fin de supervisar los progresos realizados por los programas y abordar con rapidez cualquier problema que pueda surgir. Además, la CE debería recibir informes y balances de gestión detallados de la GSA y de la ESA al menos cada tres meses.

([1]) DO C 107, de 6.4.2011, pp. 44-48.

1.11 El Comité remite a la Comisión a sus dictámenes anteriores sobre Galileo, EGNOS, y Europa 2020 ([2]).

2. **Información general**

2.1 Las tecnologías GNSS (Sistema mundial de navegación por satélite), con su capacidad de medir de forma fiable y con gran precisión la posición, la velocidad y el tiempo, son fundamentales para mejorar la eficiencia en muchos sectores de la economía y en numerosos ámbitos de la vida diaria de los ciudadanos.

2.2 Hasta que Galileo sea operativo, Europa deberá usar los servicios de navegación por satélite del GPS estadounidense o del Glonass ruso para calcular la posición, la navegación y el tiempo. La dependencia europea de la navegación por satélite GPS se estima entre el 6 % y el 7 % del PIB de la UE-27, esto es, en 800 000 millones de euros (SEC(2011) 1447 de 30.11.2011). No obstante, los operadores militares de estos sistemas no pueden garantizar el mantenimiento de un servicio ininterrumpido.

2.3 Aunque el motor principal del programa Galileo es la independencia en materia de navegación mundial por satélite, la interoperabilidad con los sistemas de navegación por satélite actuales y futuros, en particular con el GPS estadounidense, representa un valor añadido importante.

2.4 El programa Galileo se emprendió con el objetivo de crear un sistema mundial de navegación por satélite (GNSS) europeo.

2.5 EGNOS es un sistema regional de aumento por satélite para Europa que mejora las señales procedentes de sistemas de navegación por satélite existentes, como el GPS.

2.6 Galileo, el programa de navegación por satélite europeo, se puso en marcha en 2001. Inicialmente el proyecto se basaba en una colaboración público-privada con la Empresa Común Galileo (GJU) funcionando como plataforma común para la gestión y financiación. En 2006, la GJU fue sustituida por la Agencia del GNSS Europeo (GSA) (Conocida anteriormente como la Autoridad de Supervisión del GNSS Europeo (GSA)), responsable de gestionar los aspectos de interés público de los programas del GNSS europeo. La Agencia Espacial Europea (ESA) era responsable de la gestión técnica y la ejecución de los programas del GNSS.

2.7 El Reglamento sobre el GNSS ([3]), adoptado en 2008, convirtió a la UE en el único órgano político responsable de dirigir y financiar plenamente la política relativa al GNSS europeo. El Reglamento sobre el GNSS establecía la financiación de la UE correspondiente a los programas Galileo y EGNOS para el período 2007-2013. El presupuesto de 3 400 millones de euros se repartía a lo largo de la fase restante de desarrollo de Galileo, la fase de despliegue de Galileo y el funcionamiento de EGNOS.

([2]) DO C 221, de 8.9.2005, p. 28; DO C 317, de 23.12.2009, pp. 103–104, y DO C 107, de 6.4.2011, pp 44-48.
([3]) DO L 196 de 24.8.2008, p. 1.

2.8 La propuesta de la Comisión correspondiente al próximo marco de financiación plurianual para el presupuesto de la UE 2014-2020 (COM(2011) 500 de 29.6.2011– Un presupuesto para Europa 2020) propone la financiación completa de los programas GNSS con cargo al presupuesto de la UE, con un tope propuesto de 7 000 millones de euros a precios constantes.

2.9 Los progresos en la ejecución de los programas para la navegación por satélite europea se ven obstaculizados por dos problemas clave:

1) debido a los costes excesivos y a los retrasos en la puesta a punto del sistema, el GNSS que se implantará en virtud del programa Galileo no estará plenamente operativo en 2013, como se había previsto;

2) como el Reglamento de 2008 sobre el GNSS no establece el marco de financiación y gobernanza de los programas Galileo y EGNOS después de 2013, los sistemas necesitan una nueva base jurídica que garantice su operatividad, mantenimiento y gestión a largo plazo.

2.10 La propuesta de la Comisión afrontará estos problemas mediante la elaboración de un nuevo Reglamento que sustituya al Reglamento (CE) nº 683/2008, facilitando así la estructura de financiación y gobernanza necesaria para el éxito de la puesta a punto y el funcionamiento de los programas Galileo y EGNOS.

2.11 En lo que se refiere a las infraestructuras, el análisis coste-beneficio adjunto a la propuesta demuestra que la solución óptima consiste en desplegar la constelación de 30 satélites tal y como estaba previsto inicialmente, pero estableciendo una infraestructura terrestre más sencilla. Esta solución permitiría al GNSS prestar todos los servicios y beneficios previstos originalmente, con la excepción de que solo podría disponerse de un «servicio de salvaguardia de la vida» (Safety of Life Service) (El Servicio de Salvaguardia de la Vida de EGNOS permite aproximaciones de precisión de aeronaves, lo que hace más segura la navegación aérea. También ayuda a reducir los retrasos, los desvíos y las cancelaciones de vuelos. El Servicio de Salvaguardia de la Vida de EGNOS también permite a los aeropuertos aumentar su capacidad y reducir los costes de funcionamiento. Por último, contribuye a reducir las emisiones de CO_2 en el sector) completo en situación de interoperabilidad con el GPS estadounidense.

2.12 La mejor opción para facilitar un marco de gobernanza consiste en añadir las tareas de gestión de programas correspondientes a la fase de explotación a las responsabilidades ya existentes de la Agencia del GNSS Europeo en materia de seguridad y relacionadas con el mercado. La Comisión mantendrá la responsabilidad de gestionar los fondos asignados a los programas y de supervisar la ejecución de todas las actividades de los mismos, incluidas las actividades delegadas tanto a la Agencia del GNSS Europeo (GSA) como a la Agencia Espacial Europea (ESA).

3. **Observaciones generales**

3.1 Los programas EGNOS y Galileo requieren un liderazgo claro y el respaldo pleno e inequívoco de la UE para reparar la pérdida de confianza del mercado causada por el fracaso de la APP GJU. La dotación presupuestaria para el período 2014-2020 y la propuesta de Reglamento de la Comisión representan un buen comienzo, pero será necesario demostrar en adelante una buena gestión de los programas y un apoyo político coherente a los mismos para mantener la confianza de los mercados.

3.2 Europa debe acelerar el ritmo del despliegue del GNSS y el desarrollo del mercado, sobre todo a la vista del coste del retraso acumulado por Galileo y la competencia creciente de EE.UU., Rusia y China. China está extendiendo su sistema militar de navegación por satélite, Beidou, al sistema mundial Compass, con la intención de ofrecer de aquí a 2020 unos servicios civiles competitivos en el mundo entero, incluida Europa. Galileo y EGNOS deben convertirse en el GNSS estándar en Europa tan pronto como sea posible.

3.3 El sistema europeo de navegación por satélite debe ser un elemento importante del programa de investigación e innovación Horizonte 2020. La creación de nuevos productos y servicios basados en el GNSS europeo no sólo potenciará el crecimiento inteligente, sino que también apoyará el desarrollo sostenible ayudando a incrementar la eficiencia energética y reduciendo el impacto medioambiental del desarrollo económico.

3.4 Al tiempo que se respeta la legislación global en materia de competencia, quizás deberían encontrarse medidas reguladoras de la UE que favorezcan la elección de las tecnologías Galileo respecto de otras tecnologías inferiores, especialmente para aquellas aplicaciones que requieran una confianza en la continuidad del servicio o niveles elevados de precisión e integridad, o también por motivos de seguridad.

3.5 Dada la importancia que tienen los *chipsets* o juegos de chips de los receptores (un chipset o juego de chips consiste en un grupo de circuitos integrados diseñados para funcionar juntos. Generalmente se comercializan como producto único. Los juegos de chips se suelen diseñar para emplearlos junto con una familia determinada de microprocesadores. Dado que controlan las comunicaciones entre el procesador y las herramientas externas, los juegos de chips desempeñan un papel esencial en la determinación de los resultados del sistema) para una estrategia de penetración del mercado y de desarrollo de las aplicaciones, resulta esencial desarrollar, a bajo coste, *chipsets* duales (GPS-Galileo) para receptores. Deberían asignarse fondos de I+D específicamente a este objetivo.

3.6 Se necesita una estrategia para aprovechar de manera suficiente los efectos de la curva de experiencia de la producción en grandes cantidades, que es crucial para la fabricación a bajo coste de los *chipsets*, de modo que los *chipsets* duales GPS+Galileo puedan competir por su precio con los *chipsets* que sean únicamente para GPS.

3.7 A fin de desarrollar el mercado de aplicaciones posteriores para los productos y aplicaciones del GNSS europeo, la GSA requiere una estrategia agresiva de desarrollo del mercado, liderada por un equipo altamente cualificado.

3.8 Convendría desarrollar una estrategia de marca a escala mundial para EGNOS/Galileo, que permita alinear objetivos, poner de relieve el valor de la marca, simplificar las comunicaciones en el mercado y determinar con mayor claridad las prioridades en el ámbito de la comercialización.

3.9 La calidad de la tecnología y los servicios de Galileo introducidos en el mercado deberá ser siempre del más alto nivel. Deberá mantenerse un estricto control de calidad del desarrollo tecnológico y la aplicación a nivel de los usuarios finales.

3.10 Lamentablemente, algunos productos iniciales de EGNOS no han tenido la suficiente calidad técnica para satisfacer las exigencias de los consumidores. Como parte de una estrategia de marca, convendría desarrollar una marca de calidad para toda la tecnología autorizada EGNOS/Galileo, a fin de proteger la marca contra cualquier daño para su reputación.

Bruselas, 28 de marzo 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 la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura»

[COM(2011) 416 final],

la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforma de la política pesquera común»

[COM(2011) 417 final],

la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la dimensión exterior de la política pesquera común»

[COM(2011) 424 final]

y la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la política pesquera común»

[COM(2011) 425 final]

(2012/C 181/33)

Ponente: **Gabriel SARRÓ**

Coponente: **Franco CHIRIACO**

El 1 de septiembre de 2011, el 13 de septiembre de 2011 y el 5 de octubre de 2011, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, para las propuestas COM(2011) 416 final y COM(2011) 425 final y de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y la Comisión, para las propuestas COM(2011) 417 final y COM(2011) 424 final y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las

«*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura*»

COM(2011) 416 final,

«*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Reforma de la Política Pesquera Común*»

COM(2011) 417 final,

«*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la dimensión exterior de la Política Pesquera Común*»

COM(2011) 424 final, y

«*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Política Pesquera Común*»

COM(2011) 425 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural, Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 152 votos a favor, 5 votos en contra y 14 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El CESE coincide con la Comisión en la necesidad de proponer la revisión simultánea de la Política Pesquera Común (PPC) y de la organización común de mercados (OCM), reforzando así la necesaria integración, coherencia y coordinación entre las facetas extractivas, transformadoras y comercializadoras de la pesca, la acuicultura y el marisqueo.

1.2 Globalmente, el CESE considera correctos los objetivos generales y específicos, así como los principios de buena gobernanza de la propuesta. La PPC debe garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura creen condiciones medioambientales, económicas y sociales sostenibles a largo plazo y que contribuyan a la disponibilidad de alimentos, aplicando el criterio de precaución y un enfoque ecosistémico.

1.3 No obstante, el CESE estima que la propuesta de Reglamento no concreta las medidas de gestión de las pesquerías necesarias para restablecer plenamente y mantener las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el rendimiento máximo sostenible (RMS), asegurar a los ciudadanos productos de la pesca y la acuicultura saludables y de alta calidad, contribuir a la prosperidad de las comunidades pesqueras y la rentabilidad de las empresas productoras y transformadoras y ofrecer puestos de trabajo atractivos y más seguros.

1.4 El Comité aprueba las normas generales de acceso a las aguas de la Unión, que ya estaban en vigor y que benefician más a las comunidades pesqueras locales.

1.5 El Comité da su aprobación a los tipos de medidas de conservación y medidas técnicas propuestas, las cuales deberán adaptarse a las diferentes pesquerías.

1.6 El CESE apoya la propuesta de establecer planes plurianuales con el objetivo de restablecer y mantener, en la medida de lo posible, todas las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el RMS de aquí a 2015. Este objetivo, loable, es de difícil aplicación para las pesquerías mixtas, por lo que el CESE solicita a la Comisión soluciones prácticas para resolver los problemas que pueden generarse en dichas pesquerías.

1.7 El CESE considera prioritario que los Estados miembros, apoyados por la Comisión, doten a los institutos científicos de los medios necesarios para poder responder adecuadamente a las necesidades de investigación aplicada y para poder abarcar todas las especies pesqueras comercialmente explotadas y las especies asociadas y dependientes, así como su medio ambiente.

1.8 Con relación a la política de prohibición de descartes, el CESE estima que es un objetivo deseable, pero apuesta por un enfoque más gradual y proporcional, basado en la reducción progresiva de los mismos, al tiempo que se promueven e incentivan la selectividad de los artes de pesca, medidas para su aprovechamiento mediante su transformación en productos que aporten valor añadido y la búsqueda de salidas comerciales, y se adecuan las infraestructuras de los buques y de los puertos pesqueros.

1.9 El CESE estima que la propuesta no profundiza suficientemente en la regionalización y no vislumbra ninguna medida que suponga descentralización.

1.10 Con relación a la estabilidad relativa y su aplicación para la asignación de las posibilidades de pesca a los Estados miembros, el Comité insiste en la necesidad de actualizar este criterio por estar desfasado y no reflejar la realidad actual de las flotas pesqueras y de las zonas altamente dependientes de la pesca. El Comité sugiere, asimismo, que la asignación de las posibilidades de pesca tras la actualización de la estabilidad relativa se base esencialmente en un conjunto de criterios medioambientales, económicos y sociales transparentes.

1.11 El Comité considera que la propuesta relacionada con las concesiones de pesca transferibles es confusa y que la Comisión debería aclarar la interpretación de los artículos que la integran, en particular en lo que se refiere a la definición de «criterios transparentes y objetivos» para la asignación de las concesiones. El Comité solicita, además, que se tenga en cuenta el impacto sobre el empleo de tal medida y se prevean medidas específicas para los pescadores asalariados.

1.12 Con relación a la gestión de la capacidad pesquera, el CESE considera que la Comisión debería llevar a cabo, a más tardar en 2014, una evaluación detallada de la capacidad pesquera, incluyendo la potencia y el arqueo pero también el tipo de artes y otras características de los buques, y que con base en dicha evaluación los Estados miembros deberían ser obligados a adecuar la capacidad pesquera a los recursos disponibles.

1.13 El Comité considera que para la gestión ecosistémica de las pesquerías es fundamental que en la recopilación de datos se profundice al máximo en la obtención de datos medioambientales de acuerdo con la Directiva Marco de Estrategia Marina y los criterios BEM (Buen Estado Medioambiental).

1.14 El CESE comparte, en general, las propuestas de la Comisión con relación a la política exterior. No obstante, manifiesta su preocupación por algunos de los asuntos mencionados en el punto 3.7.9 del presente dictamen.

1.15 El CESE celebra el reconocimiento por parte de la Comisión de la dimensión común europea de la política de la acuicultura. El CESE pide que se refuercen los controles medioambientales y demanda la adecuación de un marco administrativo ágil y de un espacio jurídico único para el desarrollo de una acuicultura sostenible que permita la fijación de población y la generación de riqueza en las zonas periféricas no urbanas, manteniendo, de forma conexa, un respeto, compatibilidad e integración medioambientales plenos.

1.16 Con relación al nuevo instrumento financiero, el CESE estima que se debería valorizar el papel de los pescadores y las comunidades pesqueras en el desarrollo sostenible de las zonas costeras incluyendo medidas sociales, especialmente de apoyo en caso de pérdida de empleo y ayudas a la formación y la reconversión de los trabajadores, poniendo énfasis en los jóvenes y las mujeres.

1.17 El CESE deplora que la dimensión social, considerada en todas las fases del sector de la pesca y la acuicultura (producción, transformación y comercialización), no esté presente en la propuesta con medidas concretas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo y estima que debería impulsarse la participación de los interlocutores sociales al nivel adecuado.

1.18 El CESE solicita a la Comisión que tenga en cuenta las diversas exigencias manifestadas por los diferentes actores del sector. La reforma de la PPC deberá atender las necesidades tanto de los armadores como de las tripulaciones.

1.19 El CESE considera que una definición de la pesca artesanal basada únicamente en el criterio de la eslora es demasiado simplista y asimila de hecho una parte ingente de la flota artesanal a la pesca industrial.

1.20 El CESE apoya los objetivos y principios por los que se regirá el nuevo reglamento de la OCM e insta a la Comisión a tener en cuenta las observaciones del Comité incluidas en este dictamen.

1.21 El CESE, en aras de evitar la competencia desleal en el mercado de la UE, reclama para los productos importados iguales condiciones higiénico-sanitarias y de control que las aplicadas a los productos comunitarios, incluida la trazabilidad integral «del agua a la mesa», e insta a que la exhaustividad de los controles, tanto en frontera como en origen, garantice el adecuado cumplimiento de estas normas que contribuyen a la seguridad de los alimentos. En este sentido, el Comité entiende que las distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea deberían establecer un enfoque coherente.

1.22 El CESE señala que todas las propuestas mencionadas anteriormente se refieren también a la pesca y la acuicultura en agua dulce, y pide a la Comisión Europea que tenga en cuenta de manera equilibrada las especificidades de estas actividades.

2. **Antecedentes**

2.1 *Contexto del Reglamento sobre la PPC («Reglamento de base»)*

2.1.1 La PPC fue creada en 1983 y se mantuvo en vigor, con modificaciones de menor calado, durante veinte años, hasta que el Reglamento (CE) nº 2371/2002 la reformó en profundidad. En 2009, la Comisión analizó el funcionamiento de la PPC reformada y concluyó que, a pesar de los avances realizados, no se habían alcanzado los objetivos de una pesca sostenible en todas sus dimensiones (medioambiental, económica y social) y que muchas poblaciones de peces estaban sobreexplotadas.

2.1.2 Esta conclusión se expresaba en el Libro Verde ([1]) sobre la reforma de la Política Pesquera Común. El correspondiente dictamen del Comité, aprobado por amplia mayoría, recomendaba «que las medidas que se adopten sirvan para salvaguardar el empleo y la cohesión territorial y que los objetivos estratégicos mantengan un equilibrio entre los pilares económico, social y medioambiental, garantizando y fomentando el comportamiento responsable y sostenible de todos los eslabones de la cadena pesquera». Los temas en que habría que incidir con mayor profundidad la futura reforma serían:

— «el establecimiento de un régimen diferenciado para las flotas artesanales;

— la introducción de un capítulo social, que armonice las condiciones de trabajo de los pescadores;

— la mejora de las condiciones del mercado y de las prácticas comerciales;

— la complementariedad con la política medioambiental marina, que además incida en una mayor y mejor investigación aplicable a la política pesquera;

— la plena inserción de la PPC en el marco de los organismos internacionales (ONU, FAO) ([2]).»

2.1.3 El dictamen del Comité sobre «El desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros y el control de la pesca» ([3]) afirma que «el Comité celebra la intención de proceder a una reforma radical de la política pesquera común (PPC) y en, particular, el objetivo de establecer una política descentralizada, menos dependiente de las decisiones detalladas tomadas en Bruselas y más abierta a la participación local y regional en la gestión de la pesca. Sin embargo, se han pasado por alto y deben abordarse los pormenores fundamentales, la transparencia y el régimen de sanciones necesario para que dicha política funcione eficazmente» y que «si no prosperan los recursos pesqueros no puede haber un sector pesquero sostenible», recomendando «dar prioridad a la sostenibilidad medioambiental para sentar las bases de la sostenibilidad económica y social».

2.1.4 Asimismo, dicho dictamen recoge que «la eficacia del fortalecimiento de los planes de gestión de las cuotas en función de las capturas basados en el RMS depende del establecimiento de niveles más altos que realmente favorezcan el florecimiento de todas las especies, lo cual debería realizarse antes de 2015».

2.2 *Contexto del Reglamento de la OCM de productos de la pesca y la acuicultura*

2.2.1 La existencia de la OCM en el sector de la pesca y la acuicultura se remonta a 1970. Su marco jurídico lo constituye el Reglamento (CE) nº 104/2000. Desde el año 2008, la Comisión ha realizado amplias evaluaciones y consultas con el fin de tener en cuenta las deficiencias observadas en la aplicación de las disposiciones actualmente en vigor, el desarrollo experimentado recientemente en los mercados europeo y mundial y la evolución de las actividades pesqueras y acuícolas.

([1]) COM(2009) 163 final.

([2]) CESE, DO C 18 de 19.1.2011, p. 53-58.

([3]) CESE, DO C 24 de 28.1.2012, p. 48.

2.2.2 La nueva propuesta de Reglamento establece una OCM en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura que estará integrada por los siguientes instrumentos:

a) organizaciones profesionales (organizaciones de productores y organizaciones interprofesionales),

b) normas de comercialización,

c) información a los consumidores,

d) normas sobre competencia,

e) información de mercados.

2.2.3 El CESE considera que a los apartados anteriores debería añadirse otro que regulase las relaciones comerciales con terceros países de forma que todos los productos importados respeten los estándares de la Unión Europea y estén sometidos a controles eficientes.

3. **Análisis de la propuesta de reforma de la PPC y observaciones del Comité**

3.1 *Ámbito de aplicación y objetivos*

3.1.1 La PPC abarcará la conservación, gestión y explotación de los recursos biológicos marinos y de agua dulce y la acuicultura, así como la transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura, siempre que estas se lleven a cabo en el territorio de los Estados miembros, o en aguas de la Unión, incluso por buques pesqueros de terceros países, o por buques pesqueros de la Unión fuera de las aguas de la Unión, o por nacionales de los Estados miembros.

3.1.2 La PPC deberá garantizar que las actividades de la pesca y la acuicultura creen condiciones medioambientales, económicas y sociales sostenibles a largo plazo, contribuyendo a la disponibilidad de alimentos, aplicando a la gestión pesquera criterios de precaución y un enfoque ecosistémico, procurando garantizar de aquí a 2015 la explotación de los recursos biológicos marinos vivos mediante el restablecimiento y mantenimiento de las poblaciones de especies capturadas por encima de niveles que puedan producir el RMS, todo ello integrando los requisitos de la normativa medioambiental de la Unión.

3.1.3 Para alcanzar estos objetivos, la PPC deberá, en particular, eliminar las capturas no deseadas de poblaciones comerciales, garantizando gradualmente el desembarque de todas las capturas de dichas poblaciones. Asimismo, deberá crear condiciones para actividades pesqueras eficientes, promover el desarrollo de actividades acuícolas en la Unión, contribuir a asegurar un nivel de vida adecuado a aquellos que dependen de las actividades pesqueras, teniendo en cuenta los intereses de los consumidores y garantizando la recopilación y la gestión sistemáticas y armonizadas de los datos.

3.1.4 Globalmente, el CESE da su apoyo al ámbito de aplicación y a los objetivos generales y específicos de la PPC, así como a sus principios de buena gobernanza. Sin embargo, lamenta que no se preste suficiente atención a la conservación, gestión y explotación de los recursos biológicos de agua dulce. El Comité pide a la Comisión que tenga en cuenta las especificidades de la pesca y la acuicultura en agua dulce en las propuestas, incluido su alineamiento con la PAC. Señala que todavía deben crearse sustitutos adecuados a los grupos de trabajo sobre el mar que puedan poner en común la experiencia sobre la aplicación de una política pesquera común de agua dulce y formulen propuestas para actualizarla.

3.1.5 No obstante, el CESE estima que la propuesta de Reglamento no concreta las medidas de gestión necesarias para gestionar las pesquerías con el fin de restablecer y conservar las poblaciones de peces y poder así alcanzar estos objetivos que, además de sentar las bases de unas pesquerías sostenibles que respeten el ecosistema, aseguren a los ciudadanos productos de la pesca saludables y de alta calidad, contribuyan a la prosperidad de las comunidades pesqueras y a la rentabilidad de las industrias de producción y transformación de pescado y ofrezcan puestos de trabajo atractivos y más seguros, dando la máxima importancia a la participación de los agentes sociales a todos los niveles ([4]).

3.2 *Acceso a las aguas*

3.2.1 Desde el 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2022 se autorizará a los Estados miembros a restringir la pesca -desde las líneas de base sometidas a su soberanía o jurisdicción hasta las 12 millas marinas- a los buques pesqueros que tradicionalmente faenen en esas aguas y procedan de los puertos situados en la costa adyacente y a los buques pesqueros de la UE pertenecientes a otro Estado miembro en virtud de las relaciones de vecindad que han permitido entre ellos esta pesquería.

3.2.2 Asimismo, entre las mismas fechas se autorizará a los Estados miembros en cuestión, en las aguas comprendidas hasta las 100 millas marinas desde las líneas de base de Azores, Madeira y las Islas Canarias, a restringir la pesca a los buques matriculados en los puertos de estas islas. No se aplicarán estas restricciones a los buques de la UE que tradicionalmente pescan en esas aguas, siempre que no rebasen el esfuerzo pesquero tradicionalmente ejercido.

3.2.3 El Comité aprueba estas medidas de acceso a las aguas, que ya estaban en vigor y que deberían ser complementadas con medidas para garantizar el acceso preferente a aquéllos que pesquen de una manera social y medioambientalmente sostenible y que beneficie más a las comunidades pesqueras locales.

3.3 *Medidas para la conservación de los recursos biológicos marinos*

3.3.1 El CESE considera que los planes plurianuales introducidos en la actual PPC han tenido en algunos casos un impacto positivo importante, por lo que debe continuarse con la aplicación de los mismos, tal y como prevé la nueva propuesta, analizando los problemas de los que no han funcionado bien basándose siempre en los estudios científicos sólidos realizados por los organismos científicos de la UE. Asimismo, el Comité estima que deberían preverse unos mecanismos adecuados de corrección que sean ágiles y flexibles.

([4]) COM(2011) 417 final.

3.3.2 Con relación al objetivo de los planes plurianuales de restablecer y mantener todas las poblaciones por encima de niveles capaces de producir el RMS de aquí a 2015, el CESE considera que se trata de un objetivo loable, basado en las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), jurídicamente vinculantes para la UE desde 1998, y reiterado en el informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, sobre el que se basa la Comisión para proponer dicha medida, y que textualmente dice: «Para lograr la sostenibilidad de la pesca, se habrán de adoptar las siguientes medidas en todos los planos: mantener las poblaciones de peces o restablecerlas a niveles que puedan producir el máximo rendimiento sostenible, y, con carácter urgente lograr esos objetivos en relación con las poblaciones agotadas y, cuando sea posible, a más tardar el año 2015».

3.3.3 El Comité considera que el objetivo del RMS ofrece cierto margen de interpretación sobre sus modalidades de aplicación y señala la dificultad de conseguirlo en determinadas pesquerías mixtas, dado que las distintas especies de peces interactúan y las tasas de captura que determinan el nivel de esfuerzo pesquero no corresponden al RMS de cada especie individual. El CESE solicita a la Comisión soluciones prácticas para resolver los problemas que pueden generarse en las pesquerías mixtas.

3.3.4 El CESE insta a la Comisión a tener en cuenta que las medidas de mejora del estado de las poblaciones en los caladeros comunitarios no deberían ejercer una influencia negativa sobre la sostenibilidad de las poblaciones de otras zonas, como resultado de la intensificación del comercio internacional de productos de la pesca y el desplazamiento de la capacidad pesquera de la UE.

3.3.5 A fin de que los planes plurianuales estén basados en la mejor evaluación científica de las poblaciones de peces, el CESE considera prioritario que los Estados miembros, apoyados por la Comisión a través del FEMP (Fondo Europeo Marítimo y de Pesca), doten a los institutos científicos de los medios necesarios para poder responder adecuadamente a las necesidades de investigación y para poder abarcar todas las especies pesqueras explotadas. En los casos en los que no exista una evaluación científica adecuada, deberá aplicarse el principio de precaución definido en el Acuerdo de las Naciones Unidas de 1995 sobre las poblaciones de peces. Por otro lado, el Comité considera imprescindible que se favorezca el diálogo entre los científicos y los pescadores.

3.3.6 Asimismo, el Comité considera que la aplicación de las medidas para mantener o restablecer las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el RMS de aquí a 2015 influirá en la capacidad de pesca de las flotas de los Estados miembros y que los segmentos de flota más nocivos para el medio ambiente o que menos ventajas presentan desde un punto de vista social deberían ser los primeros en eliminarse. Por ello, la Comisión debe prever medidas para su adecuación ofreciendo alternativas sociolaborales para el sector pesquero que eviten la pérdida actual de empleos debida al lamentable estado de las poblaciones de peces. En este sentido, el CESE solicita que se evalúe detalladamente el impacto socioeconómico de los planes plurianuales, a corto, medio y largo plazo.

3.3.7 El contenido de los planes plurianuales y el marco de las medidas técnicas deben indicar su ámbito de aplicación, en términos de poblaciones, pesquerías y ecosistemas marinos, y sus objetivos coherentes con los objetivos generales y específicos de PPC descritos en el punto 3.1.1. El marco de las medidas técnicas, para cada plan plurianual, debe contribuir al mantenimiento o restablecimiento de las poblaciones de peces por encima de niveles capaces de producir el RMS, a reducir las capturas de talla inferior a la reglamentaria y de organismos marinos no deseados y a mitigar el impacto de los artes de pesca en el ecosistema.

3.3.8 El CESE considera que tanto el contenido como el marco de las medidas técnicas previstas en el artículo 14 se adaptan a los objetivos de la reforma de la PPC, por lo que muestra su aprobación. Estas medidas técnicas deberán aplicarse teniendo en cuenta las especificidades de las diferentes pesquerías.

3.3.9 Con respecto a la obligación de desembarcar todas las capturas planteada por la Comisión (prohibición de descartes), la propuesta de reforma de la PPC fija un calendario entre el 1 de enero de 2014 y el 1 de enero de 2016 en el cual una serie de poblaciones de peces sujetas a límites de capturas deberán almacenarse y mantenerse a bordo de los buques pesqueros a partir del 1 de enero de cada uno de estos años. Se establecerán tallas mínimas de referencia para la conservación de todas estas poblaciones de peces, cuya venta estará restringida a la fabricación de harinas de pescado o piensos para la alimentación animal. Las normas de comercialización de las capturas que excedan de las posibilidades de pesca se establecerán de conformidad con la organización común de mercados.

3.3.10 En cuanto a la propuesta de prohibir los descartes de determinadas especies en función de un calendario determinado, el CESE estima que es un objetivo deseable, pero que actualmente es muy difícil de cumplir en determinadas pesquerías, en particular para las mixtas. En efecto las consecuencias socioeconómicas serían tan graves que muchos buques tendrían que desguazarse. Por tanto, el Comité considera que deberían establecerse medidas para paliar dichas consecuencias. El CESE apuesta por un enfoque más gradual y proporcional, basado en la selectividad de los artes de pesca y la reducción progresiva de los descartes, al tiempo que se promueven e incentivan medidas para su aprovechamiento mediante su transformación en productos que aporten valor añadido y se adecuan las infraestructuras de los buques y de los puertos pesqueros.

3.3.11 El Comité estima que sería muy conveniente y útil la realización de un diagnóstico, pesquería por pesquería, sobre el origen de los descartes, con el fin de usar las herramientas más adecuadas en cada pesquería para reducirlos.

3.3.12 El Comité considera que la prohibición de los descartes no podrá aplicarse de forma efectiva sin una adecuada formación de los trabajadores. El FEMP deberá prever el apoyo a las correspondientes acciones formativas.

3.3.13 En cuanto a la regionalización, la Comisión podrá autorizar a los Estados miembros para que, en el marco de un plan plurianual, especifiquen las medidas de conservación y las medidas técnicas aplicables a los buques que enarbolen su pabellón en relación con las poblaciones en aguas de la Unión para las que se les hayan asignado posibilidades de pesca, siempre que sean compatibles con los objetivos de la PPC y con el ámbito del plan plurianual y no sean menos estrictas que las previstas en la normativa de la Unión. Estas medidas serán notificadas a la Comisión, que las evaluará en todo momento y, en su caso, a otros Estados miembros interesados y a los consejos consultivos pertinentes.

3.3.14 En relación con las medidas nacionales que un Estado miembro podrá tomar para la conservación de las poblaciones de peces en aguas de la Unión, se podrán adoptar siempre que se apliquen únicamente a buques pesqueros que enarbolen su pabellón o a las actividades pesqueras de personas establecidas en el territorio del Estado miembro, que sean compatibles con los objetivos de las PPC y que no sean menos estrictas que las previstas en la normativa de la Unión.

3.3.15 Un Estado miembro podrá tomar medidas no discriminatorias para la conservación y gestión de las poblaciones de peces y para reducir al mínimo los efectos de la pesca dentro de las 12 millas marinas de sus líneas de base a condición de que la Unión no haya adoptado medidas de conservación y gestión específicas para esa zona. Si estas medidas pueden afectar a buques pesqueros de otros Estados miembros solo podrán adoptarse tras haber consultado a la Comisión, a los Estados miembros afectados y a los consejos consultivos interesados acerca del proyecto de medidas, acompañado de una exposición de motivos.

3.3.16 El CESE considera que, si bien las medidas pueden ser adecuadas, la propuesta de Reglamento no incluye mecanismos claros para descentralizar la toma de decisiones y estima que se deben tener en cuenta las consideraciones contenidas en su reciente dictamen sobre «El desarrollo de zonas regionales para la gestión de los recursos pesqueros y el control de la pesca».

3.4 *Acceso a los recursos*

3.4.1 Una vez más, las posibilidades de pesca asignadas a los Estados miembros se garantizan en la nueva propuesta en base al sistema de TAC (total admisible de capturas) y cuotas, aplicando la estabilidad relativa entre los Estados miembros.

3.4.2 Con relación a la estabilidad relativa, el CESE reitera lo manifestado en su dictamen sobre el Libro Verde, e insiste en la necesidad de actualizar este criterio con el fin de tener en cuenta los cambios que se han producido desde su creación en 1976. Prueba de la necesidad de esta actualización es que la Comisión vuelve a proponer la autorización a los Estados miembros para intercambiar entre sí la totalidad o parte de las posibilidades de pesca que les hayan sido asignadas, señal inequívoca de que la estabilidad relativa establecida hace más de 35 años está desfasada y no refleja la realidad actual de las flotas pesqueras y de las zonas altamente dependientes de la pesca. Asimismo, el CESE considera que la asignación de cuotas tras la actualización de la estabilidad relativa no debería basarse únicamente en las capturas históricas sino que debería incluir también un conjunto transparente de criterios medioambientales, económicos y sociales.

3.4.3 La propuesta establece que antes del 31 de diciembre de 2013 cada Estado miembro establecerá un sistema de concesiones de pesca transferibles para todos los buques pesqueros de eslora igual o superior a 12 metros y para todos los buques pesqueros de eslora total inferior a 12 metros que faenen con artes de arrastre. Los Estados miembros podrán ampliar el sistema de concesiones de pesca transferibles a los buques pesqueros de eslora total inferior a 12 metros que utilicen artes distintos de los artes de arrastre, informando de ello a la Comisión.

3.4.4 El Comité considera que el texto de la propuesta es confuso y que la Comisión debería aclarar su interpretación, en particular en lo que se refiere a la definición de «criterios transparentes y objetivos» para la asignación de las concesiones. En este sentido, el CESE considera que aquellos operadores que no respetasen los derechos de los trabajadores no deberían ser elegibles. El establecimiento de las concesiones de pesca transferibles puede representar una ocasión para generalizar en el sector una conformidad con las normas sociales que garantice la calidad y la seguridad del trabajo de la pesca en Europa y desincentive una posible competencia desleal basada en menores costes operativos.

3.4.5 El CESE se opone a la privatización de los recursos marinos. En consecuencia, considera inaceptable la propuesta de la Comisión que contempla un mercado para la transferencia de derechos de pesca entre empresas privadas porque, al facilitar a éstas la salida del sector, la precariedad de los trabajadores se incrementaría. Los derechos de pesca han de ser gestionados exclusivamente por los Estados miembros.

3.4.6 Las concesiones de pesca transferibles pueden dar lugar a una reducción cuantitativa de la capacidad pero no a una reducción cualitativa ni a la eliminación de los elementos de la flota más nocivos para el medio ambiente, poco eficientes desde el punto de vista energético o socialmente desfavorables. Además, a menudo se han concentrado los derechos de pesca en manos de pocos operadores, algunos incluso ajenos al sector, que luego subarriendan la actividad pesquera a otros, con frecuencia a los mismos que pescaban antes en esas aguas.

3.4.7 El Comité apoyaría la propuesta de establecer sistemas de concesiones de pesca transferibles si los sistemas no fueran obligatorios y dejaran que los Estados miembros decidieran aplicarlo o no en sus propias aguas, si no se aplicaran fuera de las aguas de la Unión y si tuvieran como principal objetivo la conservación de las poblaciones de peces sobre la base de criterios medioambientales, económicos y sociales sostenibles a largo plazo.

3.4.8 El CESE tiene ciertas reservas con respecto a su aplicación para la flota que faena en el Mediterráneo, puesto que la Comisión no ha concretado en su propuesta cómo lo va a realizar.

3.4.9 El CESE considera que debe garantizarse que las transferencias de concesiones de pesca entre Estados miembros tengan las mismas condiciones que las que se contemplan para los nacionales de un mismo Estado miembro. El análisis de los efectos de este sistema sobre la competitividad y la rentabilidad de las flotas de los diversos Estados miembros deberá prestar especial atención a aquellos que se caracterizan por una elevada tasa de importaciones de productos de la pesca.

3.5 *Gestión de la capacidad pesquera*

3.5.1 En la exposición de motivos de la propuesta se cita como uno de los problemas principales de la PPC el exceso de capacidad de flota. El Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a las obligaciones de notificación derivadas del Reglamento (CE) nº 2371/2002 dice textualmente que «todos los Estados miembros han respetado las limitaciones legales a la capacidad pesquera» y que «la mayoría (de los Estados miembros) cuentan actualmente con flotas cuya capacidad está por debajo de los límites que tienen fijados en promedio de un 10 % en el arqueo y un 8 % en la potencia».

3.5.2 Dichas limitaciones siguen siendo adoptadas por la Comisión en la nueva propuesta, cuyo artículo 35 fija los límites máximos de capacidad pesquera de las flotas de los Estados miembros a partir del 1 de enero de 2013.

3.5.3 El Comité considera que, aunque los Estados miembros cumplan con estos límites máximos de capacidad pesquera, la Comisión debe adaptarlos en función de una medición más precisa de la capacidad pesquera que incluya la potencia y el arqueo así como el tipo de artes y otras características de los buques, a fin de ajustarlos a los recursos disponibles.

3.5.4 Asimismo el CESE considera que sería muy interesante que en la información prevista en el artículo 36 sobre «Registros de la flota pesquera» se incluyera cual es esta situación de capacidad pesquera en relación con los recursos disponibles.

3.6 *Base científica de la gestión de la pesca*

3.6.1 La base científica de la gestión de la pesca recae íntegramente en los Estados miembros, que deberán recopilar los datos biológicos, técnicos, medioambientales y socioeconómicos para una gestión ecosistémica de sus pesquerías.

3.6.2 El Comité considera que para la gestión ecosistémica de las pesquerías es fundamental que en la recopilación de datos se profundice al máximo en la obtención de datos medioambientales y que para el sistema de asignación de cuotas se debería disponer de datos fiables y a su debido tiempo, con imposición de sanciones en caso de incumplimiento.

3.6.3 La recogida, gestión y utilización de datos se realizará en el marco de un programa plurianual a partir de 2014. Mientras tanto, seguirá aplicándose el Reglamento (CE) nº 199/2008 relativo a los programas de recogida y gestión de datos.

3.6.4 Los Estados miembros adoptarán programas nacionales en el ámbito de la pesca para la recogida de datos científicos, de investigación e innovación. Se crea la figura de un corresponsal nacional para la coordinación a nivel nacional de la recogida y gestión de datos científicos a efectos de gestión de la pesca.

3.6.5 El CESE manifiesta su apoyo a este impulso científico, estima que en los programas de investigación debe buscarse información sobre todas aquellas especies respecto a las que actualmente se carece de datos científicos y considera que debe involucrarse en este empeño a los consejos consultivos u otros órganos descentralizados interesados.

3.7 *Política exterior*

3.7.1 La UE es una de las pocas grandes potencias pesqueras con una fuerte presencia en todos los mares y océanos del mundo debido a las actividades de sus flotas, las inversiones, los acuerdos bilaterales con terceros países y a su participación en las principales organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP). Además, cuenta con un sector transformador y comercializador fuertemente internacionalizado.

3.7.2 Así mismo, la UE constituye uno de los grandes mercados para los productos de la pesca desde el punto de vista del consumo y de las importaciones, lo que le confiere una gran responsabilidad a la hora de comprometerse y garantizar la gestión sostenible de las actividades pesqueras y la conservación de los recursos pesqueros mundiales.

3.7.3 El CESE comparte la opinión de la Comisión de que la UE debe promover en la agenda global y multilateral la pesca sostenible en todo el mundo, manteniendo el principio de pesca responsable principalmente en términos medioambientales pero incluyendo también los aspectos sociales y económicos. La UE debe también promover medidas comerciales transparentes y equitativas, ya que su política comercial debe ser coherente con los principios de pesca responsable y sostenible.

3.7.4 El CESE comparte los principios generales enunciados en la propuesta con respecto a las organizaciones internacionales de pesca y a los acuerdos de pesca sostenible. En este sentido debería también incluirse a las empresas pesqueras comunitarias con inversiones en el exterior que deberían estar específicamente cubiertas por el ordenamiento jurídico de la UE. Así mismo, habría de requerirse a los Estados Miembros que informen a la Comisión de todo arreglo entre sus nacionales y un país tercero que permita a buques con su pabellón pescar en aguas bajo jurisdicción o soberanía de un país tercero. La reforma de la dimensión externa de la PPC tiene lugar en un contexto complicado para el sector pesquero tanto de la UE como de muchos países en desarrollo, debido al descenso de los recursos pesqueros, la presencia cada vez más importante de otras flotas de larga distancia y al impacto del cambio climático, la UE debería crear un entorno favorable a la inversión privada europea en actividades de pesca sostenible en los países ACP, generando en dichos países un alto valor añadido y empleos decentes mediante la utilización de normas exigentes de gestión.

3.7.5 A juicio del CESE, la presencia de la UE en los organismos internacionales, en particular en las OROP, debe pretender mejorar la conservación de las poblaciones de peces y garantizar un alto nivel de cumplimiento de las medidas de gestión pesqueras por todas las partes involucradas.

3.7.6 Los Acuerdos de asociación del sector pesquero (AASP) vigentes en el momento actual tienen por objeto que los buques de la UE puedan pescar en un entorno regulado y jurídicamente seguro los recursos excedentarios en las zonas económicas exclusivas de una serie de terceros países. La Comisión considera que los AASP vigentes deben transformarse en acuerdos de pesca sostenible (APS) centrados en la conservación de los recursos y en la sostenibilidad medioambiental, en una mejor gobernanza y en la eficacia del apoyo sectorial.

3.7.7 El CESE considera necesaria esta nueva orientación. A tal fin, la UE debería desarrollar APS destinados a crear en el tercer país en desarrollo de que se trate un entorno propicio a actividades medioambiental, social y económicamente sostenibles, basados en un mecanismo de diálogo participativo y transparente con todas las partes interesadas al objeto de respetar las prioridades de dicho país para un desarrollo sostenible de su sector pesquero. Los APS han de estar basados en dictámenes científicos sólidos y transparentes, en evaluaciones de las consecuencias sociales, económicas y medioambientales de cada acuerdo, en una mayor contribución de los armadores al coste de los derechos de acceso y en el respeto de los derechos humanos. El CESE considera necesario añadir el respeto de los derechos de los trabajadores a los criterios a cumplir por las empresas que operan a través de los APS. Además, debería apoyarse a los países en desarrollo para mejorar su capacidad de realizar investigaciones y evaluaciones de los recursos marinos en sus propias aguas. Los APS con terceros países, además de permitir el acceso a las aguas de terceros países a la flota comunitaria, deberán contribuir al desarrollo pesquero propio del tercer país, creando industrias nuevas dentro del sector pesquero del país que deben promover la seguridad alimentaria y una mayor equidad, aumentando la actividad portuaria de los mismos y, en conjunto, mejorando el nivel social al promover nuevos puestos de trabajo sostenibles para sus nacionales. El Comité insta a la Comisión a mejorar la gobernanza aplicando criterios sociales y medioambientales y estableciendo todos los instrumentos necesarios para garantizar un seguimiento permanente de la aplicación y el respeto de los APS. Se deberían llevar a cabo las evaluaciones del impacto económico, social y medioambiental en el desarrollo de las pesquerías del tercer país afectado por el acuerdo de pesca y ponerlas públicamente a disposición de todas las partes interesadas para permitir la participación informada y el diálogo de las partes en la UE y en los países ACP afectados.

3.7.8 El CESE acoge favorablemente la propuesta de incluir una cláusula de transparencia en los futuros acuerdos de pesca para garantizar que el esfuerzo pesquero acumulado (por la flota local y todas las flotas extranjeras que faenan en la correspondiente zona económica exclusiva) sea conocido. Dicha cláusula, junto con las mejoras en la recopilación de datos y la investigación, ayudará a la evaluación del nivel disponible de excedentes. El CESE considera que existe la necesidad de una mayor transparencia en el funcionamiento del APS en lo que se refiere a la publicación de las evaluaciones previas y posteriores, que contienen datos importantes como, por ejemplo, el valor de las capturas realizadas por las flotas de la UE en aguas ACP.

3.7.9 No obstante, el CESE muestra su preocupación por algunas propuestas planteadas en la Comunicación sobre la dimensión externa de la PPC. En particular, con relación a los APS, lamenta que la Comisión ya no mencione que deben ser instrumentos de defensa de la actividad y el empleo de las flotas comunitarias que operan en el marco de estos acuerdos, por su especificidad y pertenencia a regiones altamente dependientes de la pesca. Así mismo, no entiende el endurecimiento de la cláusula de exclusividad. El CESE estima que, más bien, dicha cláusula debe flexibilizarse con el fin de facilitar en casos excepcionales el acceso de la flota comunitaria a las aguas de terceros países. Con relación al canon de acceso a las aguas de terceros países, el CESE estima que los armadores comunitarios deberían pagar una cantidad razonable y proporcional que no perjudique la competitividad de las empresas, analizándose la situación caso por caso, puesto que las condiciones de pesca no son iguales en todos los terceros países. Por último, la Comisión no menciona la necesidad de negociar unas condiciones técnicas adecuadas, que permitan la máxima utilización de las posibilidades de pesca.

3.7.10 El CESE confirma la necesidad indudable de favorecer la conservación de las poblaciones de peces y aunar esfuerzos a nivel mundial para erradicar la pesca ilegal (INDNR) en todas las organizaciones internacionales relevantes.

3.7.11 El Comité estima que se debe exigir a las flotas de terceros países que exportan sus productos a la UE las mismas condiciones sociales y medioambientales que se exigen a la flota comunitaria.

3.7.12 El CESE acoge con satisfacción la inclusión en la propuesta de un apartado relativo a la coherencia con otras políticas de la UE, lo que debe abarcar el ámbito medioambiental, comercial, higiénico-sanitario, social, laboral, de desarrollo y de relaciones exteriores.

3.8 *Acuicultura*

3.8.1 El CESE celebra el reconocimiento por parte de la Comisión de la dimensión común europea de la política de la acuicultura y el establecimiento de unas directrices estratégicas de la UE, no vinculantes, relativas a las prioridades y objetivos comunes para el desarrollo de las actividades acuícolas; en particular, aplaude la propuesta de exigir a los Estados miembros la elaboración de planes estratégicos nacionales plurianuales en su territorio de aquí a 2014.

3.8.2 El CESE considera importante el objetivo de definir claramente los indicadores de sostenibilidad en los distintos ámbitos medioambiental, económico y social, máxime cuando se contempla el potencial de crecimiento de la acuicultura en la Unión Europea y su amplia contribución a la seguridad de los aprovisionamientos.

3.8.3 El CESE considera esencial impregnar la PPC reformada de las conclusiones de la Comunicación «Nuevo impulso a la Estrategia para el desarrollo sostenible de la acuicultura europea» ([5]), concretamente en cuanto a fomentar la competitividad de las empresas, sentar las bases para un crecimiento sostenible y mejorar la imagen y la gobernanza del sector.

3.8.4 En este sentido, el Comité demanda la adecuación de un marco administrativo ágil y de un espacio jurídico único para el desarrollo de una acuicultura sostenible que permita la fijación de población y la generación de riqueza en las zonas periféricas no urbanas, al tiempo que insiste en la necesidad de respeto, conservación e integración respecto al medio ambiente local.

3.8.5 El CESE apunta la posibilidad de que el futuro Reglamento tenga la denominación inclusiva de «Reglamento sobre la Política Pesquera y Acuícola Común».

3.9 *Control y ejecución*

3.9.1 El cumplimiento de las normas de la PPC se garantizará a través de un régimen de control de la pesca de la Unión eficaz, que incluya la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (INDNR).

3.9.2 El CESE da su conformidad a las propuestas de la Comisión con relación al control y ejecución de las normas de la PPC, aunque considera que se debe establecer la base jurídica suficiente para que las sanciones no puedan ser eludidas por los infractores.

3.9.3 Con relación a la propuesta de que los Estados miembros puedan exigir a sus buques pesqueros una contribución proporcional a los costes de aplicación del régimen de control, el Comité considera que tal gravamen sería muy perjudicial para los buques, que ya soportan un coste muy importante, en términos materiales y humanos, para cumplir todos los requisitos del Reglamento (CE) nº 1224/2009 de control.

3.10 *Instrumentos financieros*

3.10.1 La Unión podrá conceder ayuda financiera a los Estados miembros y a los operadores para la consecución de los objetivos de la PPC.

3.10.2 La ayuda financiera a los Estados miembros podrá ser interrumpida (suspensión de pagos) o disminuida mediante una corrección financiera, si no cumplen los objetivos de la PPC. Estas medidas deberán ser proporcionadas a la naturaleza, alcance, duración y reiteración del incumplimiento.

3.10.3 La ayuda financiera a los operadores podrá prohibirse temporal o permanentemente y/o reducirse financieramente si cometen infracciones graves a las normas de la PPC. Estas medidas serán proporcionadas a la naturaleza, alcance, duración y reiteración de las infracciones graves. El Comité acoge favorablemente esta disposición y considera que debería ampliarse a aquellos Estados miembros que no apliquen las normas de la PPC.

3.10.4 El CESE considera que el nuevo instrumento financiero debería valorizar el papel de los pescadores en el desarrollo sostenible de las zonas costeras, incluyendo medidas de protección ante la pérdida de empleo y ayudas a la formación y la reconversión hacia otras actividades como la acuicultura, la industria de transformación, las actividades de conservación o el transporte marítimo.

3.10.5 El CESE, constatando que la Comisión no ha incluido en el paquete de la reforma sus propuestas financieras, la invita a hacerlo cuanto antes a fin de permitir una valoración global de la futura PCP. Aunque en la propuesta sobre el marco financiero plurianual se mantenga sustancialmente invariada una partida de 6 700 millones de euros ([6]), no queda clara su distribución entre los capítulos de Pesca y Asuntos Marítimos

3.11 *Consejos consultivos*

3.11.1 La propuesta crea consejos consultivos para cada una de las zonas de competencia de pesca establecidas en el Reglamento, ampliados con uno de acuicultura, con el fin de promover la representación equilibrada de todas las partes interesadas y contribuir al logro de los objetivos en la PPC.

3.11.2 Estos consejos sustituyen a los consejos consultivos regionales de la reforma de 2003 y sus funciones son las de presentar recomendaciones, sugerencias y problemas a la Comisión y al Estado miembro interesado sobre cuestiones relacionadas con la gestión de la pesca y la acuicultura y contribuir, en estrecha cooperación con los científicos (los cuales deben participar, al entender del CESE, en su formación y funcionamiento), a la recogida, suministro y análisis de los datos necesarios para la elaboración de medidas de conservación, así como emitir informes y dictámenes sobre las propuestas de medidas de gestión u ordenación para las que sea preceptiva su consulta.

3.11.3 El Comité considera que la propuesta de Reglamento debería concretar más la «representación equilibrada de todas las partes interesadas» indicando la participación de los agentes sociales a los niveles adecuados y según las costumbres de cada Estado Miembro.

3.11.4 La ayuda financiera de la Unión y la actuación de los Estados miembros deberán respaldar más a las partes interesadas de los consejos consultivos, en especial la pesca artesanal.

([5]) COM(2009) 162, Dictamen CESE 646/2010 de 28.4.2010 (DO C 18 de 19.1.2011, p. 59-63).

([6]) COM(2011) 500 de 29.6.2011, Un presupuesto para Europa 2020, Parte II, p. 88.

3.11.5 El CESE manifiesta su extrañeza porque la Comisión no mencione en su propuesta el papel del Comité Consultivo de Pesca y Acuicultura de la UE y muestra su preocupación por la posible desaparición de los grupos de trabajo de carácter transversal que tratan los asuntos relacionados con el mercado, la política comercial y temas generales. La existencia de los consejos consultivos, incluido el de acuicultura, no ofrece foros intersectoriales en los que abordar conjuntamente las cuestiones comunes a la pesca, la acuicultura y los procesadores.

3.12 *Dimensión social y pesca artesanal*

3.12.1 El CESE considera que existen algunas lagunas en la propuesta de la Comisión que deberían ser cubiertas, en particular, la ausencia de la dimensión social y de una definición adecuada de la pesca costera artesanal y del marisqueo.

3.12.2 Entre 2001 y 2010, según Eurostat, el número de pescadores se redujo en un 20 % hasta quedarse en 203 200, de los que sólo un 40 % trabaja por cuenta propia. El conjunto del sector, por su parte, empleaba a cinco millones de personas en 2005. A juicio del CESE, la dimensión socioeconómica de la sostenibilidad merece tanta atención como la dimensión medioambiental.

3.12.3 Tal y como se mencionaba en el dictamen sobre el Libro Verde, el CESE considera que la Comisión no tiene suficientemente en cuenta los aspectos sociales de la PPC. Por ello, reitera lo allí manifestado, en particular lo que se refiere a la falta de reconocimiento sistemático de las cualificaciones profesionales entre los Estados miembros, la necesidad de una compilación de datos estadísticos armonizados sobre los accidentes y sus causas –que no existe actualmente a escala de la UE– y la urgencia de revalorizar el sector garantizando unos niveles de remuneración dignos.

3.12.4 El CESE no cree que la reforma en curso vaya a resolver los problemas de empleo que afectan a los trabajadores del sector y, en consecuencia, propone la introducción de medidas de acompañamiento de carácter socioeconómico (diversificación de actividades, reconversión ocupacional, formación y seguridad de los trabajadores del sector) que ayuden a sobrellevar el proceso de reforma, con la máxima participación de los actores institucionales, económicos y sociales.

3.12.5 Los aspectos sociales deben considerarse en todas las fases del sector de la pesca y de la acuicultura (producción, transformación y comercialización), con propuestas concretas para mejorar las condiciones de vida y de trabajo.

3.12.6 Con relación a la flota costera artesanal, la Comisión mantiene la definición actual de buques menores de doce metros de eslora, excluidos los arrastreros. El Comité considera que no se tiene en cuenta la realidad de la flota artesanal en los diferentes Estados miembros y que se fija un único criterio arbitrario susceptible de generar situaciones discriminatorias. Por ello, el CESE reclama criterios adicionales al de dimensión que podrían emplearse para delimitar este tipo de pesca altamente diversificada, como por ejemplo el tiempo pasado en alta mar, la distancia a la costa o los vínculos con comunidades locales. Una definición de este concepto a nivel local, regional o nacional sería, según el Comité, más apropiada que la imposición de un criterio uniforme a nivel comunitario que asimila una parte ingente de la flota artesanal a la pesca industrial.

3.12.7 Así mismo, el CESE estima que las almadrabas deberían incluirse en la definición de pesca artesanal, correspondiéndoles, en su caso, los mismos derechos y obligaciones que al resto de las flotas artesanales.

3.13 El CESE constata que la propuesta de Reglamento otorga a la Comisión amplios poderes para adoptar actos delegados. No obstante, teniendo en cuenta que esta adopción de poderes por parte de la Comisión deberá ser notificada simultáneamente al Parlamento Europeo y al Consejo y podrá ser revocada por cualquiera de ellos, el CESE estima que se ofrecen garantías para su aplicación.

4. **Análisis de la propuesta de reforma de la OCM y observaciones del Comité**

4.1 *Introducción*

4.1.1 La organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y la acuicultura se aplicará a los productos de la pesca y la acuicultura enumerados en el anexo del Reglamento que se comercialicen en la UE, contribuirá al logro de los objetivos de la PPC y se regirá por los principios de buena gobernanza establecidos en la misma.

4.1.2 Como se indica en el punto 2.2.2, estará integrada por los instrumentos siguientes: organizaciones profesionales, normas de comercialización, información de los consumidores, normas sobre competencia e información de mercados.

4.1.3 El CESE apoya los objetivos y principios por los que se regirá el nuevo reglamento de la OCM.

4.2 *Organizaciones profesionales*

4.2.1 Las organizaciones de productores del sector pesquero se constituirán como agrupaciones creadas a iniciativa de los productores de productos de la pesca en uno o más Estados miembros y serán reconocidas conforme se indica en la propuesta de Reglamento.

4.2.2 Pese a su papel clave en la implementación de la PPC, el desarrollo de las organizaciones de productores se ha visto limitado tanto por la complejidad de la propia OCM como, sobre todo, por las dificultades de comercialización en un contexto en que la normativa de defensa de la competencia impide hacer frente al poder de la gran distribución y en que se permite la importación a bajo coste de pescados y mariscos que no cumplen requisitos básicos de seguridad sanitaria como la trazabilidad integral «del agua a la mesa».

4.2.3 El CESE reclama una simplificación de las normas burocráticas y administrativas, *a fortiori* si las organizaciones de productores han de encargarse de las capturas no deseadas que conllevará la prohibición de los descartes. Así mismo, insta a una revisión de la política de competencia que permita a las organizaciones de productores concentrar, de manera operativamente útil y jurídicamente segura, una oferta que se encuentra actualmente demasiado atomizada. Deberá potenciarse especialmente la integración de los pequeños pescadores artesanales.

4.2.4 Podrán constituirse organizaciones de productores del sector de la acuicultura como agrupaciones creadas a iniciativa de los productores de la acuicultura en uno o más Estados miembros y serán reconocidas conforme se indica en la propuesta de Reglamento.

4.2.5 El Comité apoya la constitución de organizaciones de productores en el sector pesquero y en el de la acuicultura, a pesar de las dificultades indicadas, porque han dado un gran impulso hasta ahora a la PPC.

4.2.6 Podrán asimismo constituirse organizaciones interprofesionales como agrupaciones creadas a iniciativa de los operadores del sector de los productos de la pesca y de la acuicultura en uno o más Estados miembros y serán reconocidas conforme se indica en la propuesta de Reglamento.

4.2.7 El Comité acoge favorablemente la posibilidad de crear organizaciones interprofesionales que representen una parte significativa de al menos dos de las siguientes actividades: producción, transformación o comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura. Aunque se les prohíbe ejercer directamente las actividades de producción, transformación o comercialización, las interprofesionales podrían servir, además de las medidas contempladas en la propuesta, para diversificar los productos de la pesca en diferentes mercados y conseguir incrementar la rentabilidad en todas las fases de la cadena de pesca y acuicultura.

4.2.8 El CESE apoya los objetivos de las organizaciones interprofesionales y las medidas que podrán adoptar, aunque echa en falta un artículo relativo a la financiación de este tipo de organizaciones.

4.3 *Extensión de las normas*

4.3.1 Los Estados miembros podrán decidir que las normas acordadas en el seno de una organización de productores o de una organización interprofesional sean vinculantes, bajo determinadas condiciones, para los productores u operadores que no pertenezcan a la organización en cuestión, así como que dichos productores y operadores abonen a la organización de productores o a la organización interprofesional una cantidad equivalente a la totalidad o a una parte de los costes abonados por los miembros de la organización.

4.3.2 El CESE estima que esta propuesta puede mejorar las condiciones de transformación y comercialización de los productos de la pesca y la acuicultura y contribuir a la estabilización de los mercados.

4.4 *Estabilización de los mercados*

4.4.1 Las organizaciones de productores podrán financiar el almacenamiento de determinados productos de la pesca para preservar la estabilidad de los mercados, siempre y cuando respeten una serie de condiciones.

4.4.2 El CESE considera adecuado este mecanismo. No obstante, estima que las organizaciones de productores también deberían tener autonomía para decidir qué especies podrán acogerse al mismo. Por otro lado, estima necesario ofrecer a los productos de la acuicultura precios de referencia a semejanza de los que se proponen para los productos de la pesca. Estas referencias de precios deben complementarse con mecanismos de intervención efectivos y adaptados a las características de los mercados de los productos de la pesca y de la acuicultura.

4.4.3 El CESE invita a la Comisión, los Estados miembros y el sector a buscar mecanismos más ágiles y eficaces para equilibrar la oferta y la demanda de productos del mar. Las medidas de coordinación y acuerdo en el seno de las interprofesionales podrían constituir un buen punto de partida.

4.5 *Información a los consumidores*

4.5.1 Los productos de la pesca y de la acuicultura, enumerados en un anexo de la propuesta de Reglamento, que se comercialicen dentro de la UE, incluidas las importaciones, únicamente podrán ofrecerse a la venta al por menor al consumidor final cuando se indique en el marcado o etiquetado una determinada información obligatoria mínima: la denominación comercial, el método de producción, la zona de captura o de cría del producto, la fecha de la captura o de recolección y si es pescado fresco o descongelado. Solamente las preparaciones y conservas de pescado, el caviar y sus sucedáneos y los crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos, preparados o conservados, podrán venderse cuando se indique en el marcado o el etiquetado las tres primeras condiciones a las que se obliga al resto de los productos de la pesca y de la acuicultura: denominación comercial de la especie, método de producción y zona de captura o cría.

4.5.2 La propuesta de información al consumidor introduce, por un lado, nuevos requisitos (tanto para los productos del capítulo 3 como los del capítulo 16 contemplados en el Anexo II sobre designación de la mercancía) no contemplados en la normativa actual de la OCM y, por otro, extiende estas medidas a las importaciones.

4.5.3 El CESE considera que la exigencia de nuevas disposiciones en materia de información al consumidor es positiva, pero requiere de un análisis minucioso atendiendo a las características específicas de las diferentes formas de presentación de los productos de la pesca y de la acuicultura.

4.5.4 Estos nuevos requisitos deben obedecer realmente a elementos positivos que aporten un valor real al consumidor, no establecer confusión entre el etiquetado y la trazabilidad, no suponer barreras técnicas a los productores y estar en línea con las recientes reformas del Reglamento (UE) 1169/2011 sobre la información alimentaria facilitada al consumidor [7] y del Reglamento (CE) 1224/2009 por el que se establece un régimen comunitario de control para garantizar el cumplimiento de las normas de la PPC [8].

[7] DO L 304 de 22.11.2011, p. 18-63.
[8] DO L 343 de 22.12.2009, p. 1.

4.5.5 Por todo ello el CESE considera que, antes de incorporar nuevos requisitos en materia de etiquetado, la Comisión debería realizar un estudio de impacto, donde analice su viabilidad, aplicabilidad y utilidad para el consumidor.

4.5.6 En aras de dar respuesta a las demandas de mayor transparencia, la propuesta contempla la posibilidad de que, de una forma voluntaria y sin que merme el espacio disponible para la información obligatoria, se pueda también facilitar información medio ambiental, ética o social, sobre técnicas de producción y sobre el contenido nutritivo del producto. El CESE considera que cualquier propuesta de información voluntaria tiene que fundamentarse en estándares mínimos regulados que eviten que esta información pueda convertirse en fuente de confusión del consumidor o de distorsión del mercado.

4.5.7 El Comité hace hincapié en la necesidad de reforzar el control de las normas de trazabilidad de los productos del mar como fórmula de refuerzo de la identificación del origen de los bienes extraídos o cultivados y del aseguramiento del cumplimiento de los requisitos de seguridad de los alimentos a lo largo de toda la cadena de pesca y acuicultura en sus diferentes fases: productora, transformadora y comercializadora.

4.5.8 El CESE, en aras de evitar la competencia desleal en el mercado de la UE, reclama para los productos importados iguales condiciones higiénico-sanitarias y de control que las aplicadas a los productos comunitarios, incluida la trazabilidad integral «del agua a la mesa», e insta a que la exhaustividad de los controles, tanto en frontera como en origen, garantice el adecuado cumplimiento de estas normas que contribuyen a la seguridad de los alimentos. En este sentido, el Comité entiende que las distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea deberían establecer un enfoque coherente.

4.5.9 El Comité anima a explorar las posibilidades de extender la armonización de los criterios productivos al ámbito sociolaboral y al de respeto y sostenibilidad ambiental. En este sentido, propone analizar con carácter previo a la conclusión de acuerdos comerciales entre la UE y terceros países el alcance y las consecuencias sociales y medioambientales de los mismos, así como el seguimiento intensivo y periódico de sus resultados, de manera que se evite el menoscabo de la competitividad del sector pesquero, marisquero y acuícola europeo y de su cadena de comercialización y transformación.

4.6 *Información de mercados*

4.6.1 La propuesta prevé que la Comisión realice una serie de actuaciones con el fin de informar a los diferentes actores implicados en el sector de la pesca y la acuicultura sobre su situación y evolución, teniendo en cuenta el contexto internacional, vigilando la cadena de suministro, analizando las tendencias del mercado y proporcionando estudios *ad hoc* sobre la formación de precios. El CESE celebra esta propuesta.

4.7 *Ejercicio de delegación*

4.7.1 El CESE da su conformidad a la delegación de poderes que se otorgan a la Comisión ya que todos ellos ser refieren al eficaz cumplimiento y control de la propuesta de Reglamento sobre la OCM.

Bruselas, 28 de marzo 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 1185/2003 sobre el cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques»

[COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD)]

(2012/C 181/34)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

Los días 30 de noviembre de 2011 y 13 diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 43.2 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 el Reglamento (CE) nº 1185/2003 sobre el cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques*»

COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de marzo de 2012.

En su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 103 votos a favor, 30 en contra y 22 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El Comité rechaza rotundamente la práctica del *finning* por cualquier flota del mundo.

1.2 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que la eliminación de los permisos temporales y la aplicación de una política de aletas adheridas garantizaría que no se realizaría *finning* en la UE. No obstante, teniendo en cuenta los elementos mencionados anteriormente y las posibles consecuencias negativas para los pescadores de la aplicación de dichas medidas, considera que se deberían buscar métodos alternativos que asegurasen el cumplimiento de la prohibición del finning sin afectar seriamente a la rentabilidad de las empresas y a la seguridad de los tripulantes, aun cuando estas alternativas no vayan a suprimir los problemas de seguimiento y ejecución documentados por la Comisión.

1.3 El CESE sugiere las siguientes medidas alternativas:

1.3.1 La obligación de desembarque en el mismo puerto de los cuerpos y las aletas.

1.3.2 La eliminación de los permisos especiales para la flota de fresco.

1.3.3 La autorización de permisos especiales a los buques congeladores siempre que utilicen un mecanismo de trazabilidad que asegure la correlación entre los cuerpos y las aletas desembarcadas.

1.3.4 La implantación en todas las Organizaciones Regionales de Pesca (ORPs) de un programa de Documento Estadístico para el comercio de las aletas de tiburón.

1.4 El Comité recomienda la adopción en todas las ORPs de planes de gestión de la captura de tiburones que establezcan, entre otras, medidas para limitar el esfuerzo pesquero, vedas espacio-temporales y la prohibición de realizar transbordos en alta mar.

1.5 El Comité solicita a la Comisión Europea que haga todo lo posible para conseguir el cumplimiento tanto de la prohibición del *finning* en aquellas flotas de terceros países donde esta lamentable práctica aún persista como de las obligaciones de remisión de datos fiables de capturas de estas especies por parte de la flota de terceros países en el seno de las ORPs.

1.6 El CESE solicita a la Comisión Europea que garantice por escrito que la operación de transformación que sería necesaria realizar en los terceros países de desembarco para cortar las aletas completamente se consideraría «corte sencillo» y, por tanto, no cambiaría el origen comunitario del producto.

2. **Introducción**

2.1 El Reglamento (CE) nº 1185/2003 del Consejo sobre el cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques [1] establece la prohibición general de la práctica consistente en cercenar las aletas de los tiburones y arrojar al mar el resto del tiburón, práctica conocida como *finning*.

2.2 Así mismo, autoriza a los Estados miembros a expedir permisos de pesca especiales, en virtud de los cuales se puede realizar a bordo el cercenamiento de las aletas de tiburón, sin poder arrojar al mar el cuerpo del mismo. Con el fin de garantizar la correspondencia entre el peso de las aletas y de los cuerpos, se ha fijado una proporción aletas / peso vivo (ratio).

2.3 La Comisión considera que la expedición de estos permisos especiales no garantiza el control del *finning* y, por ello, propone, por un lado, la eliminación de los mismos y, por otro, permitir que las aletas del tiburón puedan ser cortadas en parte y dobladas hacia la canal.

[1] DO L 167 de 4.7.2003, p. 2.

3. **Observaciones generales**

3.1 El Comité rechaza rotundamente la práctica del *finning* por cualquier flota del mundo.

3.2 El CESE ha podido constatar que muchos científicos, Estados miembros, ONGs y el sector pesquero consideran que no hay pruebas de que exista *finning* ([2]) en la UE. No obstante, se tiene la certeza de que sí que ocurre en otros países fuera de la UE.

3.3 El Comité considera que es importante conocer la actividad de la flota de palangre de superficie que captura tiburones pelágicos y que, hasta la fecha, ha utilizado los permisos de pesca especiales, para poder comprender por qué es necesario mantenerlos.

3.3.1 La flota de palangre de superficie comunitaria que captura tiburones está compuesta por unas 200 unidades ([3]). Cada buque necesita entre 12 y 15 tripulantes a bordo.

3.3.2 Estos buques se dedican, principalmente, a la captura de pez espada y realizan también capturas de especies de tiburones pelágicos: la tintorera (Prionace glauca) representa aproximadamente un 87 % y el marrajo dientuso (Isurus oxyrinchus) aproximadamente un 10 %, en relación con las capturas totales de tiburones pelágicos. Ambas especies aparecen con elevada prevalencia en el sistema epipelágico oceánico y tienen amplia distribución geográfica en los océanos Atlántico, Índico y Pacífico. Según las evaluaciones más recientes de la ICCAT, los stocks de Prionace glauca e Isurus oxyrinchus se encontrarían en buena situación desde el punto de vista biológico y de las tasas de explotación. Sus respectivas biomasas se identificaron por encima o en el entorno del Rendimiento Máximo Sostenible.

3.3.3 La presentación de las aletas en primera venta de la flota de la UE con aprovechamiento total, difiere de la realizada por algunas otras flotas de países occidentales no europeos en las cuales sólo se aprovecha una parte de las mismas o se descartan.

3.3.4 Es necesario diferenciar entre la actividad de los buques de fresco y los congeladores:

3.3.4.1 Fresco o Mixtos (congelador con algún lance en fresco): operan en el Atlántico y suelen desembarcar en el puerto de Vigo o en otros puertos comunitarios con las aletas sin cortar. La duración de las mareas suele ser de algo más de un mes.

3.3.4.2 Congelado: operan en el Atlántico, Índico y Pacífico y sus mareas suelen tener una duración de al menos tres meses. En estos buques, tras la captura del tiburón, éste se descabeza, se eviscera y se procede al corte de todas las aletas. Todas las partes se lavan con abundante agua y se introducen en el túnel de congelación. Los hígados se colocan en una bolsa y posteriormente en una caja plástica. Una vez terminado el proceso de congelación, los cuerpos se embalan, primero en rafias plásticas y, posteriormente, en arpilleras de algodón (para proteger el producto y lograr una mayor calidad del mismo).

Las aletas y los hígados se introducen en cajas. Antes de proceder al almacenamiento de los productos en la bodega del barco, todas las piezas son etiquetadas, indicando el tipo de producto, la presentación y la zona de captura. Las capturas se suelen desembarcar en el puerto de Vigo o en otros puertos comunitarios y en puertos extranjeros:

— Atlántico Norte: Cabo Verde (Praia), Azores (Horta), Canarias (Las Palmas).

— Atlántico Sur: Uruguay (Montevideo), Namibia (Walvis Bay), Sudáfrica (Ciudad del Cabo).

— Indico: Sudáfrica (Durban), Isla Mauricio (Port Louis), Indonesia (Yakarta).

— Pacífico: Perú (Callao, Chimbote, Puerto Pisco), Panamá (Vacamonte), Nueva Zelanda (Napier), Polinesia Francesa (Papeete - Tahití).

3.3.5 Normalmente, los cuerpos y las aletas son desembarcados en los mismos puertos. En cambio, la comercialización de las aletas y de los cuerpos suele seguir unos canales diferentes. Así, los cuerpos, una vez desembarcados, se dirigen a Vigo o a Sudamérica (Brasil, Perú y Colombia principalmente). Los que se dirigen a Vigo suelen venderse en Italia, Grecia, Rumanía, Ucrania, Polonia, Rusia, Portugal, Andalucía y Sudamérica. Por su parte, las aletas suelen enviarse a Vigo y, posteriormente, a Japón, Hong Kong, China, California, etc., o enviarse directamente a estos países desde el lugar de desembarco.

3.3.6 Con relación a los precios, la realidad es que los cuerpos de los tiburones se suelen vender en primera venta a un precio medio entre 0,50 y 2 euros/kg; y las aletas de la tintorera y el marrajo se venden en primera venta a un precio entre los 10 y los 15 euros/kg.

3.3.7 Hoy en día, los ingresos obtenidos por los armadores por la venta de los cuerpos supone alrededor del 55 % de los ingresos totales, mientras que por la venta de las aletas se obtiene sobre el 45 % de los mismos.

3.3.8 Desde el punto de vista nutricional, el tiburón, que no tiene espinas, aporta unas 130 calorías por cada 100 gramos. Posee una carne semigrasa -4,5 gramos por cada 100 gramos- y muy rica en proteínas de calidad -21 gramos por cada 100 gramos-, que contienen todos los aminoácidos esenciales. Su grasa es mayoritariamente insaturada, por lo que su consumo resulta adecuado en dietas de prevención y tratamiento de enfermedades cardiovasculares; eso sí, cocinándolo con grasas adecuadas como el aceite de oliva o de semillas. Resulta fácil de digerir y contiene vitaminas del grupo B -en menor cantidad respecto a otros pescados-, si bien destaca su aporte de las vitaminas liposolubles A y E. De sus minerales sobresalen el fósforo, el potasio, el magnesio y el hierro.

([2]) Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1185/2003, de 23.12.2005 (COM(2005) 700); Informe de iniciativa de la Comisión de Pesca del Parlamento Europeo, INI/2054/2006; Posición del Consejo Consultivo Regional de aguas lejanas (LDRAC) respecto a la consulta de la Comisión sobre un plan de acción de la UE para los tiburones y Acta del LDRAC de la reunión conjunta sobre la consulta pública de la modificación del Reglamento del cercenamiento de las aletas de tiburón, 18.2.2011.

([3]) Excluidos los buques del Mediterráneo, que no requieren permisos especiales.

3.3.9 En la actualidad, siguiendo las recomendaciones de la FAO, se realiza un aprovechamiento integral del tiburón. Además del cuerpo y de las aletas, se utiliza el hígado por la industria farmacológica y cosmética para extraer la vitamina A y el escualeno, y la piel para la confección de artículos de cuero.

3.4 El Comité considera conveniente que se conozcan los motivos por los que la flota europea necesita los permisos especiales:

3.4.1 Por seguridad. Las aletas adheridas, cuando el animal está congelado, actúan como afilados cuchillos, lo que hace que su manipulación a bordo de unos buques que están en continuo balanceo suponga un grave riesgo para los tripulantes durante el proceso de manipulación y de desembarco.

3.4.2 Por calidad. El almacenamiento de las aletas adheridas de forma natural a los troncos provoca el deterioro de las capturas, tanto de las aletas como de los cuerpos, al producir roces y cortes entre ejemplares. El producto recién capturado y congelado ofrece una gran calidad desde el punto de vista nutricional e higiénico-sanitario. Cortar las aletas antes de congelar el cuerpo permite que en ningún momento se rompa la cadena de frío.

3.4.3 Por aprovechamiento del espacio. El almacenamiento de cuerpos y aletas por separado (o entre los huecos que dejan los propios cuerpos al estibarse) permite aprovechar mejor el espacio disponible en la bodega, incrementándose, por lo tanto, la rentabilidad de los barcos.

3.4.4 Por seguir las aletas y los cuerpos unos canales de comercialización diferentes. La medida supondría que, al llegar al punto de desembarque de un país tercero, habría que cortar las aletas en tierra, lo que supone las siguientes consecuencias:

3.4.4.1 La manipulación de las mismas en puerto extranjero puede implicar el cambio de origen del producto si esta operación no se considerase un «corte sencillo» ([4]), por lo que ya no sería comunitario y entraría dentro de la categoría de productos exportados a la UE, con los requerimientos y condiciones sanitarias y aduaneras que ello supone.

3.4.4.2 Asimismo, se introducen nuevos factores de riesgo en la descarga de la captura, que se hace más compleja, además de incrementar el tiempo necesario para esta acción.

3.4.4.3 Paralelamente, este aumento del tiempo usado para la desestiba disminuye la calidad de los productos al conllevar una sensible pérdida de la cadena de frío. Esto supone un riesgo sanitario, puesto que implica la posible aparición de histaminas y el incremento de las bases nitrogenadas volátiles totales, que producen el deterioro del producto.

3.4.4.4 Además, los principales puertos de desembarque en congelado están situados normalmente en terceros países que carecen de las infraestructuras adecuadas. Asimismo, una gran mayoría se ubican en áreas de clima tropical, lo que acelera la pérdida del frío, agravando las consecuencias apuntadas en el párrafo anterior.

3.5 El *finning* es practicado por buques no europeos que, pese a carecer de sistemas de congelación, operan en aguas lejanas y durante periodos prolongados, por lo que conservan únicamente las aletas mediante un procedimiento de secado (deshidratación) y desechan los cuerpos que de otro modo se les pudrirían. Para los buques congeladores europeos que se verían afectados por la propuesta de la Comisión, practicar el *finning* supondría echar por la borda una valiosa fuente de ingresos procedentes de la venta de los cuerpos, lo que en términos empresariales carece de sentido.

3.6 El CESE está de acuerdo con la Comisión en que la eliminación de los permisos temporales y la aplicación de una política de aletas adheridas garantizaría que no se realizara *finning* en la UE. No obstante, al Comité le preocupan las consecuencias económicas y sociales de estas medidas, por lo que considera que deberían buscarse métodos alternativos que asegurasen el cumplimiento de la prohibición del *finning* sin afectar seriamente a la rentabilidad de las empresas y a la seguridad de los tripulantes, aun cuando estas alternativas no vayan a suprimir los problemas de seguimiento y ejecución documentados por la Comisión.

3.7 El CESE sugiere las siguientes medidas alternativas:

3.7.1 Obligación de desembarque en el mismo puerto de los cuerpos y las aletas.

3.7.2 Eliminación de los permisos especiales para la flota de fresco.

3.7.3 Autorización de permisos especiales a los buques congeladores siempre que utilicen un mecanismo de trazabilidad que asegure la correlación entre los cuerpos y las aletas desembarcadas.

3.7.4 Implantación en todas las ORPs de un programa de Documento Estadístico para el comercio de las aletas de tiburón, tal y como existe para el atún rojo en la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA).

3.8 Así mismo, el Comité recomienda la adopción en todas las ORPs de planes de gestión de la captura de tiburones que establezcan, entre otras, medidas para limitar el esfuerzo pesquero, vedas espacio-temporales y la prohibición de realizar transbordos en alta mar,

3.9 El Comité considera que la Comisión Europea debería esforzarse más en conseguir el cumplimiento tanto de la prohibición del *finning* en aquellas flotas donde esta lamentable práctica aún persista como de las obligaciones de remisión de datos fiables de capturas de estas especies por parte de la flota de terceros países en el seno de las ORPs.

([4]) Reglamento (UE) nº 1063/2010 de la Comisión, de 18 de noviembre de 2010, que modifica el Reglamento (CEE) nº 2454/93 por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) nº 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario. DO L 307, 23.11.2010 Art. 78.1.i).

4. **Observaciones específicas**

4.1 El Comité valora positivamente las iniciativas emprendidas por algunos Estados miembros para proteger a las poblaciones de tiburones más vulnerables y, en particular, la prohibición establecida por España de capturar tiburones zorro (familia Alopiidae) y martillo (familia Sphyrnidae) ([5]); en este sentido, solicita que se adopten en todas las ORPs las medidas adecuadas de protección y de gestión de las especies de tiburones que sean más vulnerables.

4.2 Con relación al modelo actual basado en ratios, el Comité considera que es un modelo adecuado y operativo. No obstante, de los diversos estudios científicos sobre el asunto realizados por institutos de investigación europeos se concluye que el ratio del 5 % no es el adecuado (por ser bajo) a las prácticas de pesca de la flota europea, basadas en el aprovechamiento integral-maximizado del peso de las aletas, ni a las principales especies de tiburones (la tintorera y el marrajo dientuso) susceptibles de captura y, por tanto, tampoco al conjunto de especies combinadas. El CESE considera que se deberían redefinir los ratios máximos admisibles, establecidos a partir de criterios realistas y con base técnica y científica suficiente a la vista de los estudios ya realizados. El nuevo ratio debería referirse explícitamente al peso vivo de los tiburones para evitar los actuales problemas de interpretación.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

([5]) Orden ARM/2689/2009, de 28 de septiembre, por la que se prohíbe la captura de tiburones zorro (familia Alopiidae) y tiburones martillo o cornudas (familia Sphirnidae). BOE nº 240, lunes 5 de octubre de 2009, p. 84098.

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»

[COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD)]

(2012/C 181/35)

El 27 de febrero y el 13 de marzo de 2012, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron 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 por la que se modifica, en lo referente a la información del público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica*»

COM(2012) 48 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 (*), el Comité, en su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), decidió por 161 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

(*) DO C 306 de 16.12.2009, p. 18.

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»

COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD)

(2012/C 181/36)

El 27 de febrero y el 13 de marzo de 2012, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron 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) nº 726/2004 en lo referente a la información al público en general sobre medicamentos sujetos a receta médica*»

COM(2012) 49 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 479º Pleno de los días 28 y 29 marzo de 2012 (sesión del 28 marzo de 2012), decidió por 156 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 28 de marzo 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/83/CE en lo referente a la farmacovigilancia»

[COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD)]

(2012/C 181/37)

El 27 de febrero de 2012, el Consejo, y el 16 de febrero de 2012, el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c) 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 2001/83/CE en lo referente a la farmacovigilancia*»

COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su dictamen CESE 1022/2009, aprobado el 10 de junio de 2009 (*), el Comité, en su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), decidió por 158 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones, no emitir un nuevo dictamen sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

(*) DO C 306 de 16.12.2009, p. 18.

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 726/2004 en lo referente a la farmacovigilancia»

[COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD)]

(2012/C 181/38)

El 27 de febrero de 2012, el Consejo, y el 16 de febrero de 2012, el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 114 y 168, apartado 4, letra c) 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 por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 726/2004 en lo referente a la farmacovigilancia*»

COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su dictamen CESE 1025/2009, aprobado el 10 de junio de 2009 (*), el Comité, en su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), decidió por 157 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 28 de marzo 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos

[COM(2012) 8 final — 2012/0007 (COD)]

(2012/C 181/39)

El 2 de febrero de 2012, el Parlamento Europeo, y el 8 de marzo de 2012, el Consejo, decidieron, conforme a los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos*»

COM(2012) 8 final — 2012/0007 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y que, además, ésta había sido examinada en su Dictamen CES 330/97, aprobado el 20 de marzo de 1997 (*), el Comité, en su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), decidió por 166 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

(*) Dictamen del Comité Económico y Social sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, DO C 158/1997, p. 76 de 26 de mayo de 1997.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan»

[COM(2012)21 final — 2012/0013 (COD)]

(2012/C 181/40)

El 13 de marzo de 2012 el Parlamento Europeo y el 22 de febrero de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 43, apartado 2 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 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan*»

COM(2012) 21 final — 2012/0013 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 479º Pleno de los días 28 y 29 de marzo de 2012 (sesión del 28 de marzo de 2012), decidió por 158 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 28 de marzo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

2012/C 181/13 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» *[COM(2011) 747 final — 2011/0361 (COD)]* 68

2012/C 181/14 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea» *[COM(2011) 635 final — 2011/0284 (COD)]* y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una normativa común de compraventa europea para facilitar las transacciones transfronterizas en el mercado único» *[COM(2011) 636 final]* 75

2012/C 181/15 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los estados financieros anuales, los estados financieros consolidados y otros informes afines de ciertos tipos de empresas» *[COM(2011) 684 final — 2011/0308 (COD)]* 84

2012/C 181/16 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Programa de Consumidores 2014-2020» *[COM(2011) 707 final — 2011/0340 (COD)]* 89

2012/C 181/17 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la resolución alternativa de litigios en materia de consumo, por la que se modifica el Reglamento (CE) nº 2006/2004 y la Directiva 2009/22/CE (Directiva sobre RAL en materia de consumo)» *[COM(2011) 793 final — 2011/0373 (COD)]* 93

2012/C 181/18 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (Reglamento sobre RLL en materia de consumo)» *[COM(2011) 794 final — 2011/0374 (COD)]* 99

2012/C 181/19 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Adaptación al nuevo marco legislativo (Aplicación del paquete sobre mercancías)» *[COM(2011) 764 final — 2011/0358 (COD), COM(2011) 765 final — 2011/0351 (COD), COM(2011) 766 final — 2011/0352 (COD), COM(2011) 768 final — 2011/0350 (COD), COM(2011) 769 final — 2011/0353 (COD), COM(2011) 770 final — 2011/0354 (COD), COM(2011) 771 final — 2011/0349 (COD), COM(2011) 772 final — 2011/0356 (COD), COM(2011) 773 final — 2011/0357 (COD)]* 105

2012/C 181/20 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)» *[COM(2011) 809 final — 2011/0401 (COD)]*, la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas de participación y difusión aplicables a Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)» *[COM(2011) 810 final — 2011/0399 (COD)]*, la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020)» *[COM(2011) 811 final — 2011/0402 (CNS)]* y la «Propuesta de Reglamento del Consejo relativo al Programa de Investigación y Formación de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (2014-2018) que complementa Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación» *[COM(2011) 812 final — 2011/0400 (NLE)]* 111

ES

2012/C 181/21 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 294/2008, por el que se crea el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología» *[COM(2011) 817 final — 2011/0384 (COD)]* y la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la Agenda de Innovación Estratégica del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT): la contribución del EIT a una Europa más innovadora» *[COM(2011) 822 final — 2011/0387 (COD)]* 122

2012/C 181/22 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 para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020)» *[COM(2011) 834 final — 2011/0394 (COD)]* 125

2012/C 181/23 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» *[COM(2011) 455 final]* .. 131

2012/C 181/24 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Año Europeo de los Ciudadanos (2013)» *[COM(2011) 489 final — 2011/0217 (COD)]* 137

2012/C 181/25 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Apoyar el crecimiento y el empleo: Una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa» *[COM(2011) 567 final]* 143

2012/C 181/26 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE» *[COM(2011) 568 final]* 150

2012/C 181/27 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea «Erasmus para todos» — El Programa de educación, formación, juventud y deporte de la Unión *[COM(2011) 788 final — 2011/0371 (COD)]* 154

2012/C 181/28 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las amenazas transfronterizas graves para la salud» *[COM(2011) 866 final — 2011/0421 (COD)]* 160

2012/C 181/29 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 — Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» *[COM(2011) 571 final]* 163

2012/C 181/30 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a un mecanismo para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación de otra información, a nivel nacional o de la Unión, pertinente para el cambio climático» *[COM(2011) 789 final — 2011/0372 (COD)]* 169

ES

(continúa al dorso)

2012/C 181/31 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Paquete aeroportuario que incluye los cuatro documentos siguientes: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Política aeroportuaria de la Unión Europea: Resolver los problemas de capacidad y de calidad para promover el crecimiento, la conectividad y la movilidad sostenible *[COM(2011) 823 final],* Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Unión y por el que se deroga la Directiva 96/67/CE del Consejo *[COM(2011) 824 final — 2011/0397 (COD)],* Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a normas comunes para la asignación de franjas horarias en los aeropuertos de la Unión Europea (Refundición) *[COM(2011) 827 final — 2011/0391 (COD)]* y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de normas y procedimientos con respecto a la introducción de restricciones operativas relacionadas con el ruido en los aeropuertos de la Unión dentro de un enfoque equilibrado y que deroga la Directiva 2002/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo *[COM(2011) 828 final — 2011/0398 (COD)]* 173

2012/C 181/32 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de navegación por satélite» *[COM(2011) 814 final — 2011/0392 (COD)]* 179

2012/C 181/33 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura» *[COM(2011) 416 final],* la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Reforma de la política pesquera común» *[COM(2011) 417 final],* la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la dimensión exterior de la política pesquera común» *[COM(2011) 424 final]* y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la política pesquera común» *[COM(2011) 425 final]* 183

2012/C 181/34 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1185/2003 sobre el cercenamiento de las aletas de los tiburones en los buques» *[COM(2011) 798 final — 2011/0364 (COD)]* 195

2012/C 181/35 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» *[COM(2012) 48 final — 2008/0256 (COD)]* 199

2012/C 181/36 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» *COM(2012) 49 final — 2008/0255 (COD)* 200

2012/C 181/37 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 2001/83/CE en lo referente a la farmacovigilancia» *[COM(2012) 52 final — 2012/0025 (COD)]* 201

2012/C 181/38 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 726/2004 en lo referente a la farmacovigilancia» *[COM(2012) 51 final — 2012/0023 (COD)]* 202

ES

(continúa en la página 3 de cubierta)

2012/C 181/39 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos *[COM(2012) 8 final — 2012/0007 (COD)]* 203

2012/C 181/40 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1342/2008 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, por el que se establece un plan a largo plazo para las poblaciones de bacalao y las pesquerías que las explotan» *[COM(2012)21 final — 2012/0013 (COD)]* 204

ES

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) nº 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

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