

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 191



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

55° año

29 de junio de 2012

Número de información

Sumario

Página

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

480ª sesión plenaria de los días 25 y 26 de abril de 2012

2012/C 191/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente» (dictamen exploratorio)	1
2012/C 191/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomento de la producción y el consumo sostenibles en la UE» (dictamen exploratorio)	6
2012/C 191/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Educación energética» (dictamen exploratorio)	11
2012/C 191/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La edición del libro en movimiento» (dictamen de iniciativa)	18
2012/C 191/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperativas y reestructuración» (dictamen de iniciativa)	24

ES

Precio:
7 EUR

(continúa al dorso)

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

480ª sesión plenaria de los días 25 y 26 de abril de 2012

2012/C 191/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006» [COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)]	30
2012/C 191/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1084/2006» [COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)]	38
2012/C 191/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al objetivo de “inversión en crecimiento y empleo” y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006» [COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)]	44
2012/C 191/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea» [COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)]	49
2012/C 191/10	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) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones» [COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)]	53
2012/C 191/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil» [COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)]	57
2012/C 191/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas» COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD) y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público» [COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)] ...	61

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

480ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE ABRIL DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente» (dictamen exploratorio)

(2012/C 191/01)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia danesa del Consejo de la UE decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema:

«Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 129 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Los seis Programas de acción en materia de medio ambiente (PAM) realizados hasta ahora han sido importantes para formular la política medioambiental europea, pero no han podido resolver muchos de los problemas medioambientales que existen en Europa. Ello, sin embargo, no se debe al desconocimiento de las causas de los problemas o a la inexistencia de planteamientos de solución, sino a la falta de voluntad política para llevarlos a efecto.

1.2 El Sexto PAM (que expira a mediados de 2012) fue concebido como concretización política en materia medioambiental de la estrategia de desarrollo sostenible de la UE de 2001, con la Estrategia de Lisboa como su pilar económico. La Comisión Europea ha dejado implícitamente que la estrategia de desarrollo sostenible caiga en el olvido, sin la correspondiente decisión del Consejo, pues considera que la Estrategia

Europa 2020 representa el nuevo instrumento político y estratégico, y que la política medioambiental debe coordinarse dentro de ella mediante la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos».

1.3 El Comité considera que no tiene sentido llevar a cabo, aparte de esta iniciativa emblemática, otro instrumento de política medioambiental en la forma de un Séptimo PAM, en el que se integrarán aquellos sectores de la política medioambiental que no se abordan suficientemente en la Estrategia Europa 2020. El vínculo entre este Séptimo PAM y la Estrategia Europa 2020 y su iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» no queda claro.

1.4 El CESE recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que vuelvan a reactivar la estrategia de desarrollo sostenible, elijan un Séptimo PAM completo y orientado al medio ambiente como su estrategia para la ejecución de la política medioambiental, integren en la iniciativa emblemática

«Una Europa que utilice eficazmente los recursos» todas las iniciativas individuales y velen por la coordinación entre las decisiones en materia medioambiental y de política económica. De este modo, la Estrategia Europa 2020 asumiría la importante tarea de preparar y ejecutar a medio y corto plazo todas las etapas de la política económica y financiera que son necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible a largo plazo.

2. La importancia de los anteriores programas de acción en materia de medio ambiente (PAM) de la UE

2.1 En 1972, el Consejo Europeo de París decidió adoptar medidas para mejorar el nivel, las condiciones y la calidad de vida en Europa. A raíz de ello, en 1973 se adoptó el **Primer Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1974-1975) de la entonces Comunidad Económica Europea. El principal logro de este Primer PAM consistió en el establecimiento del principio de cautela, que, como es sabido, concede prioridad a evitar los daños medioambientales sobre la posterior lucha contra sus efectos.

2.2 El **Segundo Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1977-1981) prosiguió con los objetivos del primero mediante cinco principios de orientación, a saber, a) la continuidad en la política medioambiental, b) la creación de mecanismos para una actuación preventiva, en particular en los ámbitos de la contaminación, la ordenación territorial y la gestión de residuos, c) la protección y el uso racional de los hábitats, d) dar prioridad a las medidas para proteger las aguas interiores y los mares, para luchar contra la contaminación atmosférica, así como la lucha contra el ruido, y e) tomar en consideración los aspectos medioambientales en la cooperación entre la Comunidad Europea y los países en desarrollo.

2.2.1 El Segundo PAM también estableció principios importantes para amplios ámbitos de la política medioambiental, que aún mantienen su actualidad, como la protección del medio acuático, la política de residuos y la cooperación internacional.

2.3 En el **Tercer Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1982-1986) se adoptó por primera vez el **uso sostenible de los recursos naturales** como objetivo de la política medioambiental europea.

2.4 El **Cuarto Programa de acción en materia de medio ambiente** (para el período 1987-1992) se aprobó en 1987, el «Año Europeo del Medio Ambiente». Se caracterizó por haber sido adoptado poco antes de la adopción del «Acta Única Europea», que ampliaba considerablemente las competencias medioambientales de la Comunidad Europea y al tiempo se restringían las normas y valores límite medioambientales nacionales con la realización del mercado interior europeo. En esos momentos, el debate sobre la política medioambiental se desarrolló con gran intensidad y al final del Cuarto PAM se celebró la Conferencia de Río sobre «sostenibilidad global».

2.4.1 No obstante, un informe publicado en 1992 sobre la «Situación del medio ambiente» puso de relieve que, a pesar de todos los esfuerzos realizados hasta entonces y de los cuatro programas de acción en materia de medio ambiente, en la mayoría de los ámbitos de la política medioambiental se había producido o se vislumbraba un empeoramiento, en particular de

la calidad del agua y del aire, y de la biodiversidad (por entonces se hablaba aún de «diversidad de la fauna y la flora»).

2.5 A principios de 1993 se adoptó el **Quinto Programa de acción en materia de medio ambiente**, para el período formal de 1992 a 2000, en parte como respuesta a la Conferencia de Río y a la decepcionante descripción del estado del medio ambiente.

2.5.1 En él se formuló el objetivo –que coincidía con los debates de la Conferencia de Río– de «modificar las pautas de crecimiento en la Comunidad para encauzarlo hacia un desarrollo sostenible», principio que desde entonces no ha perdido en absoluto su actualidad política. El Quinto PAM puede considerarse una de las primeras iniciativas de la UE en el ámbito del desarrollo sostenible, algo que se expresaba igualmente en su subtítulo «Hacia un desarrollo sostenible».

2.5.2 En el **Quinto PAM** se propusieron **estrategias para siete ámbitos**, a saber:

- el calentamiento de la Tierra;
- la acidificación;
- la protección de la naturaleza y la diversidad biológica;
- la gestión de los recursos hídricos;
- el medio ambiente urbano;
- las zonas costeras; y
- la gestión de residuos;

y cabe señalar que los PAM anteriores ya abordaban algunos de estos ámbitos.

2.5.3 En la revisión del **Quinto PAM** en 1996, la propia Comisión Europea identificó como las mayores deficiencias del programa la ausencia de objetivos concretos y la falta de compromiso por parte de los Estados miembros. También el Comité Económico y Social Europeo señalaba en su dictamen de 24 de mayo de 2000 que «el programa ha obtenido varios resultados positivos», pero expresaba al mismo tiempo «su profunda preocupación por el continuo deterioro de la calidad del entorno natural europeo: ésta constituye, a su juicio, el criterio más importante, e incluso el único, para evaluar la eficacia de los sucesivos programas de actuación en materia de medio ambiente y de la política medioambiental europea en general».

2.5.4 El Quinto PAM vino a allanar el camino, desde un punto de vista político y estratégico, a la **estrategia de desarrollo sostenible adoptada** por los Jefes de Estado y de Gobierno en **Gotemburgo en 2001**.

2.6 A su vez, esta estrategia de desarrollo sostenible habría de encontrar su concretización medioambiental en el **Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente** (de 2002 al 21 de julio de 2012), y en la Estrategia de Lisboa su concretización en materia de política económica.

2.6.1 El Sexto PAM también tenía un subtítulo («El futuro está en nuestras manos»). En él se mencionaban cuatro ámbitos temáticos principales para la política medioambiental europea, a saber: 1.) **la lucha contra el cambio climático**, 2.) **la protección de la naturaleza** y de la biodiversidad, 3.) **el medio ambiente, la salud y la calidad de vida**, así como 4.) **el uso y explotación sostenibles de los recursos naturales y los residuos**.

2.6.2 Aparte de ello –al igual que en el Quinto PAM– se anunciaban **siete estrategias temáticas** que posteriormente se aprobaron, a saber, las relativas a:

- la calidad del aire;
- el medio marino;
- la prevención de la producción de residuos y el reciclaje;
- el uso sostenible de los recursos naturales;
- el medio ambiente urbano;
- la protección del suelo; y
- el uso sostenible de los plaguicidas.

2.6.3 Cabe destacar que, una vez más, el Sexto PAM aborda temas «antiguos».

3. Situación de la política medioambiental y del debate sobre el desarrollo sostenible en Europa al final del Sexto PAM

3.1 En primer lugar cabe señalar que al final del período del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, numerosos ámbitos de acción de la política medioambiental, que figuran desde hace años en el orden del día de los PAM, no se han revisado en absoluto o al menos no de forma suficiente. Baste con mencionar dos ejemplos:

- la «protección del suelo» es desde hace años objeto de diversos programas de acción en materia de medio ambiente; sin embargo, no se han realizado verdaderas «acciones» a nivel de la UE, entre otras cosas porque en el Consejo no se ha llegado a un acuerdo sobre la propuesta de Directiva de la Comisión.
- El tema de la «protección de la fauna y la flora/la biodiversidad» aparece casi como un hilo conductor a través de la historia de los programas de acción en materia de medio ambiente. En 2001, el Consejo Europeo prometió detener la pérdida de biodiversidad a más tardar en 2010, pero incluso un programa de acción en materia de biodiversidad integrado por 160 medidas no logró que se alcanzara tal objetivo. Más tarde, en 2011 se presentó una nueva estrategia en materia de biodiversidad que recoge la promesa de alcanzar el objetivo original con diez años de retraso.

3.2 El Comité examinó los resultados, algunos de ellos desalentadores, del Sexto PAM en su dictamen, de 18 de enero de 2012, «Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de

Medio Ambiente – Evaluación final» (NAT/528, CESE 152/2012). En él se aborda un nuevo informe sobre la «Situación del medio ambiente», que no concede una buena nota a la política medioambiental de la UE.

3.3 Hasta ahora, la UE no ha abordado ni respondido realmente a la pregunta de por qué, a pesar de los múltiples PAM, siguen sin solucionarse numerosos problemas medioambientales. En opinión del Comité, esta causa no radica en la falta de conocimientos sobre los problemas o de planteamientos de solución, sino, a menudo, en la falta de voluntad para actuar de forma decidida. No se aplican los conocimientos y en ocasiones incluso las decisiones políticas. Y la causa de ello puede residir en que entre las actuaciones necesarias de la política medioambiental y los intereses económicos a corto plazo a menudo surgen conflictos que terminan resolviéndose a favor de estos últimos.

3.4 En opinión del Comité, un aspecto que reviste suma importancia al final del período del Sexto PAM es que la Comisión Europea parece haber dejado a un lado la estrategia de desarrollo sostenible, cuyo pilar medioambiental era el Sexto PAM.

3.5 Si anteriormente la Comisión y el Consejo concedían prioridad a la estrategia de desarrollo sostenible, a la que debería orientarse incluso la Estrategia de Lisboa, actualmente resulta sospechoso que nadie hable de ello. Ya no figura en los programas de trabajo de la Comisión (a pesar de que el Consejo Europeo no ha adoptado una decisión formal a este respecto). El Comité ha criticado este hecho en repetidas ocasiones, repite aquí esta crítica una vez más y deja claro que considera erróneo que la Estrategia Europa 2020 absorba, por decirlo así, la estrategia de desarrollo sostenible. Ha argumentado en tal sentido en numerosas ocasiones sin que la Comisión, el Consejo o el Parlamento hayan reaccionado a ello.

3.6 De este modo se rompió la arquitectura de la planificación política de los programas de la UE existente hasta entonces, que consistía en intentar coordinar bajo la égida de la estrategia de desarrollo sostenible los tres pilares de economía, ecología y asuntos sociales. Y, por tanto, habría que preguntarse en qué marco desean coordinar la Comisión, el Consejo y el Parlamento la política de desarrollo sostenible y medioambiental en el futuro.

4. La Estrategia Europa 2020 y una perspectiva de un eventual Séptimo PAM

4.1 La Estrategia Europa 2020, que la Comisión considera un elemento político de planificación y dirección de absoluta importancia, da una respuesta más o menos clara a la pregunta sobre cómo parece ver las cosas la Comisión.

4.2 Como es sabido, la Estrategia Europa 2020 menciona siete iniciativas emblemáticas, a saber:

- *Unión por la innovación;*
- *Juventud en movimiento;*
- *Agenda Digital para Europa;*
- *Una Europa que utilice eficazmente los recursos;*
- *Una política industrial para la era de la mundialización;*

— *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos; y*

— *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social.*

4.3 No cabe duda de que la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» es, en opinión de la Comisión, el «nuevo» Programa de acción en materia de medio ambiente, y el hecho de que no se haya presentado un proyecto para un Séptimo PAM, a pesar de que el Sexto expira en julio de 2012, seguramente se debe a dicha opinión.

4.4 Así pues, no es una casualidad que la Comisión Europea solo haya iniciado las actividades para elaborar el Séptimo PAM después de que el Consejo (de Medio Ambiente) y el PE inquieran con sentido crítico qué sería de este.

4.5 La Comisión ha elegido como «nueva arquitectura» de la planificación de sus políticas y programas la Estrategia Europa 2020, en tanto que estrategia de orden superior, la cual debe aplicarse a través de las siete iniciativas emblemáticas, en las que la política medioambiental se asigna a la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos».

4.6 Ahora resulta cada vez más evidente:

- que la Estrategia Europa 2020 no aborda de forma suficiente determinados sectores de orden superior, incluidos hasta ahora en la estrategia de desarrollo sostenible (como, por ejemplo, temas como la justicia distributiva y generacional a nivel mundial), por una parte,
- y que en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» no se encuentran determinados ámbitos de la política medioambiental, por otra.

4.7 De este modo, si bien encontramos entre las veinte iniciativas medioambientales que deberían dar vida a la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» una gran cantidad de «viejos conocidos» de anteriores programas de acción en materia de medio ambiente, como las políticas de biodiversidad, y calidad del agua y del aire (incluida la política de transporte), algunos temas como, por ejemplo, «Medio ambiente y salud humana» no se toman suficientemente en consideración, al igual que la política en materia de productos químicos o la nanotecnología.

4.8 El CESE se ha pronunciado tanto sobre la iniciativa «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» como sobre su hoja de ruta, y ha puesto de relieve las anomalías que han caracterizado hasta ahora a los programas de acción en materia de medio ambiente: muchos objetivos y promesas agradables al oído, pocas medidas concretas, casi ningún indicador y escasos casos de aplicación en la práctica.

4.9 El CESE había pedido, entre otras cosas, a la Comisión que, «en relación con las veinte iniciativas anunciadas, describiese con precisión

- lo que cabe entender exactamente por “utilización eficaz de los recursos”;
- lo que ya es posible lograr a través de optimizaciones técnicas;

— en qué sectores se debe trabajar para lograr los “cambios importantes” preconizados, qué forma deberían adoptar dichos cambios y con qué instrumentos se pretende lograrlos;

— qué cambios de conducta en concreto se consideran necesarios entre productores y consumidores y cómo pueden acelerarse»⁽¹⁾.

Sin embargo, la Comisión no ha satisfecho esta petición, sino que ha seguido haciendo declaraciones poco concretas y no vinculantes.

4.10 Por consiguiente, para el Comité se confirma que con el enfoque que ha elegido hasta ahora, la Comisión no satisface plenamente todas las necesidades de la política medioambiental, y sobre todo las relativas al desarrollo sostenible. ¿Qué podría ofrecer en estas condiciones un Séptimo PAM?

4.11 Los tiempos en que se necesitaban programas de acción en materia de medio ambiente para descubrir y describir lo que debía hacerse forman parte del pasado. Los responsables europeos saben muy bien lo que debería hacerse. Existen muy pocos ámbitos en los que deban desarrollarse nuevas ideas, uno de los cuales podría ser la nanotecnología. Para ello no se requiere un programa de acción en materia de medio ambiente independiente.

4.12 Lo que hace falta en Europa ante todo es aplicar los conocimientos adquiridos. Existe un enorme déficit de aplicación al que contribuyen todos los niveles (UE, Estados miembros, regiones, municipios y ciudadanos). A este respecto, el CESE desea señalar con toda claridad que la Comisión puede elaborar todos los programas que quiera y hacer todos los anuncios que desee, pero los responsables de su ejecución son los órganos políticos en los Estados miembros.

4.13 Para el Comité, la simple presentación de un Séptimo PAM a fin de encontrar un sitio para aquellos ámbitos de la política medioambiental no incluidos en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos», no es una alternativa. Pues de este modo quedaría poco claro el vínculo entre este Séptimo PAM con a) la iniciativa emblemática, pero también con b) la Estrategia Europa 2020.

4.14 No obstante, el Comité se muestra favorable a un Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente si queda claro lo que se desea lograr y la forma en que se pretende garantizar que tenga mayor éxito que su predecesor, así como –lo que es muy importante– si se indica claramente el sector político de orden superior al que debe servir.

4.15 El Comité recomienda a la Comisión, al Consejo y al Parlamento Europeo que vuelvan a reactivar la estrategia de desarrollo sostenible, elijan un Séptimo PAM completo y orientado al medio ambiente como su estrategia para la ejecución de la política medioambiental, integren en la iniciativa emblemática «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» todas las iniciativas individuales y velen por la coordinación entre las decisiones en materia medioambiental y de política económica. De este modo, la Estrategia Europa 2020 asumiría la muy importante tarea de preparar y ejecutar a medio y corto plazo todas las etapas de la política económica y financiera que son necesarias para alcanzar un desarrollo sostenible a largo plazo.

⁽¹⁾ Véase DICTAMEN DO C 376 du 22/12/2011, p. 97, pt. 1.2.

4.16 En opinión del Comité, una de las principales prioridades de este Séptimo PAM debería ser igualmente adoptar decisiones de aplicación absolutamente vinculantes en los numerosos ámbitos pendientes desde hace años.

4.17 La pregunta es si Europa está dispuesta a ello y en condiciones de hacerlo. No se debe perder de vista que la política describe una y otra vez objetivos ambiciosos y se le reclaman iniciativas. Sin embargo, cuando se presentan estas –por ejemplo, por parte de la Comisión Europea–, son los propios políticos los que encuentran motivos para no adoptarlas o aplicarlas. La lista de estos ejemplos es larga. Ya sea la Directiva sobre eficiencia energética, que está bloqueada en el Consejo, o el incumplimiento de una vieja promesa (procedente de la estrategia de desarrollo sostenible), a saber, la elaboración de una lista de subvenciones perjudiciales para el medio ambiente y luego suprimirla. Entre las palabras y los hechos se ha abierto un abismo, y la Comisión, el Consejo y el Parlamento tienen la obligación de explicar a la opinión pública cómo piensan colmarlo.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Fomento de la producción y el consumo sostenibles en la UE» (dictamen exploratorio)

(2012/C 191/02)

Ponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Presidencia danesa de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Fomento de la producción y el consumo sostenibles en la UE»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 124 votos a favor, 8 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En respuesta a la consulta de la Presidencia danesa, el CESE ha evaluado los instrumentos y medidas necesarios para pasar a modos de producción y de consumo sostenibles. A tal fin, al tiempo que muestra su satisfacción por los esfuerzos realizados por las instituciones europeas y su nivel de concienciación, y para asegurar una transición equitativa, el CESE recomienda generar una visión común renovada del modelo económico asociando a todas las partes interesadas de la sociedad civil organizada en un foro de consulta especializado, tanto para definir objetivos y metas como para elaborar un procedimiento de control actualizado.

1.2 Convendría:

— Integrar plenamente las políticas sobre consumo y producción sostenibles y, por otra parte, la puesta en práctica de la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» ⁽¹⁾, así como alentar a los Estados miembros a ejecutar dichas políticas mediante la Hoja de ruta y el Semestre europeo;

— Recurrir a una amplia gama de instrumentos transversales de aplicación e incentivación como, por ejemplo, eliminar progresivamente los productos no sostenibles, desarrollar una política fiscal más equitativa, fomentar los contratos públicos ecológicos, suprimir progresivamente los subsidios que no tengan en cuenta los efectos perjudiciales para el medio ambiente, respaldar la investigación y la innovación ecológica, internalizar los costes medioambientales, innovar

mediante otros incentivos basados en el mercado, así como solicitar la participación activa de los consumidores y de los trabajadores en la transición.

1.3 Es necesario, asimismo, recurrir al sistema financiero ⁽²⁾ para volver a ponerlo al servicio de una economía de producción y de consumo sostenibles, concentrándose en los ámbitos de mayor huella ecológica, entre otros, la industria agroalimentaria, la agricultura, la vivienda, las infraestructuras y los transportes.

1.4 Por otra parte, convendría rebasar los ámbitos específicos de la energía y las emisiones de gas de efecto invernadero para abarcar, asimismo, otros recursos e impactos medioambientales como, por ejemplo, la gestión y protección del agua, la ocupación del suelo o la contaminación atmosférica, así como para tener en cuenta el impacto medioambiental global.

1.5 Al respaldar la mejora del proceso productivo y de los productos, podremos ofrecer a los consumidores y usuarios los productos y servicios que aquellos desean adoptar al cambiar de comportamiento o de opinión

1.6 Para promover los patrones de consumo y formas de vida sostenibles conviene, reforzando el papel de las asociaciones de consumidores y de productores de comercio justo, fomentar y proteger las iniciativas alternativas al consumo depredatorio y respaldar las mejores prácticas.

⁽¹⁾ COM(2011) 571 final

⁽²⁾ Véanse los Dictámenes sobre la «Regulación de los servicios financieros para un crecimiento sostenible»; ponente: Sr. IOZIA, DO C 107, 6.4.2011, p. 21, y «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»; ponente: Sr. PALMIERI, DO C 107, 6.4.2011, p. 7.

2. Introducción

2.1 En diciembre de 2011, para conciliar la salida de la crisis, la recuperación económica y los compromisos de la UE en la lucha contra el cambio climático, el Gobierno danés solicitó al CESE un dictamen exploratorio sobre el fomento **del consumo y la producción sostenibles en la UE (CPS)**. Refiriéndose a la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» y las bases que sienta en materia de CPS ⁽³⁾, el Gobierno danés pide al CESE que evalúe los instrumentos necesarios para asegurar la transformación de la economía europea hacia el CPS en la UE.

2.2 Hasta ahora el desarrollo económico se ha basado en las energías y los recursos básicos no renovables, según el paradigma fundamental de «el hombre señor y dueño de la naturaleza». La producción de bienes y servicios sigue marcada por la externalización de los costes, que deberían vincularse a las exacciones que se ejerzan sobre los recursos naturales no renovables, así como sobre las emisiones en el medio ambiente de gases de efecto invernadero y de sustancias contaminantes. En las economías de mercado, la internalización de dichos costes se ha de imponer a los agentes económicos mediante normas imperativas que, en la medida de lo posible, deberían tener un ámbito de aplicación universal.

2.3 Las estrategias para aumentar la eficacia de los recursos y fomentar una economía ecológica se centran en el CPS como el tipo de aprovechamiento de los servicios y bienes que ofrece mayores ventajas y emplea menos recursos naturales. En 2008, la Comisión aprobó su primer Plan de Acción sobre CPS que abarca una serie de medidas para fomentarlos ⁽⁴⁾. Partiendo de estas bases, la Comisión está revisando sus políticas sobre CPS para 2012.

3. Consumo y producción sostenibles: políticas e instrumentos necesarios

3.1 Generar una visión común renovada del modelo económico

3.1.1 Una de las razones del impacto limitado que han tenido hasta ahora las políticas sobre CPS estriba en que, aunque el concepto de sostenibilidad está bien integrado en la Estrategia Europa 2020, a menudo se deja de lado al llevar las políticas a la práctica. En el modelo económico actual, el objetivo principal sigue siendo generar crecimiento y fomentar el consumo; además, los resultados globales se evalúan en función del PIB. Una transición hacia el CPS requeriría entablar un debate abierto y transparente sobre un modelo económico autosuficiente cuyos resultados se evaluarían mediante indicadores que vayan «más allá del PIB», y que reflejarían la huella ecológica, el bienestar humano y social, así como la prosperidad. En dictámenes anteriores, el CESE ha propuesto colaborar con la Comisión para crear un foro sobre el consumo sostenible que permita analizar los valores que podrían dar forma a una economía sostenible, y los factores que impiden a los ciudadanos elegir patrones de

consumo más sostenibles, así como las experiencias acumuladas relativas a modos de vida de bajo impacto ecológico ⁽⁵⁾.

3.2 Definir los objetivos y metas, así como elaborar un procedimiento de control

3.2.1 Muchos son los ámbitos políticos afectados. Para realizar el seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de CPS y para evaluar la situación actual, se debería crear una sólida base de datos sobre el impacto medioambiental de la producción y del consumo, que permita valorar la eficacia de los instrumentos políticos, completar las estrategias y los objetivos, así como reajustar las prioridades y establecer un procedimiento de control.

3.3 Implicar a la sociedad civil

3.3.1 Implicar a la sociedad civil en el ámbito mundial, nacional y local es fundamental para garantizar el éxito de la transición hacia una economía ecológica y sostenible. Esta transición solo tendrá éxito si las empresas, los consumidores y los trabajadores perciben el CPS como una oportunidad y un objetivo deseable. Se deberían crear sistemas adecuados de diálogo y de participación democrática a todos los niveles ⁽⁶⁾.

3.3.2 A tal respecto, hay que dejar de considerar opuestos la inversión industrial, la competitividad de las empresas europeas y el poder adquisitivo de los consumidores. Al elevar el nivel de exigencia de los consumidores, estimularemos de la manera más segura el mercado interior europeo, valorizando los resultados de la investigación europea y alcanzando los objetivos de protección del medioambiente. Ello requiere, asimismo, que las inversiones permanezcan en Europa.

3.4 Integrar plenamente las políticas sobre CPS y la Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos

3.4.1 Mediante su iniciativa emblemática y la «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos» ⁽⁷⁾, la Comisión ha reconocido la importancia fundamental que fomentar el empleo eficaz de los recursos tiene para las economías europeas. La puesta en práctica de la Hoja de ruta se integra en la Estrategia Europa 2020 y el Semestre europeo. El CESE recomienda vincular estrechamente la revisión del Plan de Acción sobre Consumo y Producción Sostenibles a la puesta en práctica de la Hoja de ruta, así como al 7º Programa de acción en materia

⁽³⁾ COM(2011) 571 final, p. 6 y 7.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397 final.

⁽⁵⁾ Véanse los Dictámenes de iniciativa del CESE sobre el tema «Construir una economía sostenible: transformación del modelo de consumo»; ponente: Sra. DARMANIN, DO C 44, 11.2.2011, p. 57; y CESE (aún no publicado en el DO) «Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB»; ponente: Sr. PALMIERI.

⁽⁶⁾ DO C 44 de 11.2.2012, p. 57.

⁽⁷⁾ COM/2011 571 final; y dictamen del CESE «Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos»; ponente: Sra. Egan (aún no publicado en el DO).

de medio ambiente ⁽⁸⁾. El objetivo del CESE es que las políticas sobre CPS puedan beneficiarse de la creciente relevancia política que otorga el uso eficiente de los recursos, así como de seguimiento dentro del Semestre europeo. Añadir algunos indicadores de CPS a los indicadores de uso eficiente de los recursos asentaría una base para los objetivos y sistemas de control relativos al CPS.

3.5 Alentar a los Estados miembros

3.5.1 Los objetivos de CPS sugeridos anteriormente podrían contribuir a la evolución de las políticas que los Estados miembros llevan a cabo en este ámbito. Éstos podrían beneficiarse de la integración de las políticas sobre CPS con la puesta en práctica así como de la hoja de ruta con el procedimiento de seguimiento que aporta el Semestre europeo.

3.6 Recurrir a una amplia gama de instrumentos políticos sobre CPS

3.6.1 Dado el carácter transversal de las políticas sobre CPS y los numerosos aspectos a tener en cuenta, conviene crear o activar una amplia variedad de instrumentos políticos a distintos niveles para hacer evolucionar los modelos de producción y consumo hacia la sostenibilidad. Se han de desarrollar políticas activas en las esferas de la UE, los Estados miembros y los entes locales. Los instrumentos escogidos deberán combinar regulación y medidas voluntarias, en particular reglamentaciones encaminadas a eliminar progresivamente los productos no sostenibles, así como herramientas para una política fiscal más equitativa, el fomento de contratos públicos ecológicos, la progresiva supresión de los subsidios que no tengan en cuenta los efectos perjudiciales para el medio ambiente, la investigación y la innovación ecológica, la internalización de los costes medioambientales y otros incentivos basados en el mercado, así como la participación activa de los consumidores y de los trabajadores en la transición ⁽⁹⁾.

3.6.2 El Plan de Acción de 2008 sobre CPS de la Comisión Europea se basaba en un enfoque político mixto, que debería mantenerse en el proceso de revisión. No obstante, cabe plantearse revisar al alza los objetivos y reajustar los instrumentos en función de los objetivos a alcanzar, los escasos logros obtenidos hasta ahora y la oportunidad de salir de la crisis que brinda la transición a una economía baja en carbono y en la que se hará un uso reducido de los recursos no renovables.

3.6.3 Los instrumentos empleados en materia de CPS son, en gran medida, de carácter voluntario y se basan en proporcionar cierto tipo de información (etiqueta ecológica, EMAS, campañas

de sensibilización de los consumidores, etc.). El uso que de estos instrumentos hacen las empresas y los consumidores es escaso y se limita a determinados sectores o colectivos sociales. No será fácil intensificarlo perseverando por esta vía. El empleo de instrumentos reglamentarios es indispensable para eliminar gradualmente los productos y patrones de consumo insostenibles.

3.7 Concentrarse en los ámbitos con mayor huella ecológica

3.7.1 La mayor parte de los efectos perjudiciales para el medioambiente se derivan del consumo de productos alimenticios y de bebidas, de la vivienda, las infraestructuras y la movilidad, junto con la producción industrial y de energía. Por consiguiente, las futuras políticas sobre CPS deberían centrarse en todos los referidos ámbitos. Dado que el gran impacto medioambiental del consumo de productos alimenticios y de bebidas está fuertemente relacionado con el sector agrícola, las políticas al respecto deben estar muy vinculadas con la de fomento de una agricultura sostenible.

3.7.2 El CESE considera que la clave de una agricultura sostenible reside en el mantenimiento de una producción alimentaria en cantidades suficientes, de alta calidad y diferenciada por regiones, cuya explotación abarque todo el territorio y sea compatible con el medio ambiente, que proteja y preserve el territorio europeo, mantenga la diversidad y la especificidad de los productos y fomente la variedad y riqueza de los paisajes tradicionales europeos y las zonas rurales ⁽¹⁰⁾.

3.8 Rebasar los ámbitos específicos de la energía y las emisiones de gas de efecto invernadero para abarcar asimismo otros recursos e impactos medioambientales

3.8.1 Estos últimos años, en las políticas sobre CPS se ha otorgado especial atención a las cuestiones de consumo energético y de emisiones de gas de efecto invernadero. No obstante, la producción y el consumo tienen, además, otros impactos que no conviene desdeñar en ámbitos como, por ejemplo, la gestión y protección del agua, la ocupación del suelo o la contaminación atmosférica. Por consiguiente, las futuras políticas sobre CPS deberían ampliar la aplicación de las medidas al consumo de recursos distintos de la electricidad y tener en cuenta el impacto medioambiental global.

3.9 Mejorar el proceso de producción y los productos

3.9.1 Para incitar a los productores a mejorar las características medioambientales de sus productos durante todo su ciclo de vida, convendría reconocer el principio de responsabilidad ampliada del productor, en el sentido de lo ya dispuesto en determinados actos legislativos, como principio general y fundamento de la responsabilidad jurídica de las empresas.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente y medidas de seguimiento del Sexto Programa de acción en materia de medio ambiente, ponente, Sr. Ribbe (Véase la página 1 del presente Diario Oficial).

⁽⁹⁾ Véase, asimismo, el dictamen del CESE «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)», ponente, Sr. Wilms, DO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

⁽¹⁰⁾ Dictamen del CESE sobre «Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza», DO C 376 de 22.12.2011, p. 102-109.

3.9.2 Es importante favorecer un doble enfoque para evolucionar hacia productos sostenibles. Se ha de fomentar la investigación sobre productos que sean respetuosos con el medio ambiente, así como su desarrollo mediante la financiación pública de la investigación y la creación de incentivos adecuados para fomentar la innovación. Por otra parte, conviene recurrir a instrumentos reglamentarios como la Directiva sobre diseño ecológico para eliminar progresivamente los productos no sostenibles. A tal fin, se ha de ampliar el ámbito de aplicación de dicha Directiva y acelerar su aplicación.

3.9.3 Es fundamental velar por la transparencia en cuanto al rendimiento medioambiental de los productos y servicios si queremos que las empresas y los consumidores evolucionen hacia una mayor sostenibilidad. La propuesta de la Comisión de emplear a tal efecto la metodología de determinar la huella ecológica de los productos parece ser un enfoque adecuado. No obstante, deberá completarse mediante otros instrumentos (por ejemplo, criterios sociales más allá del PIB) para mejorar la comunicación de la información sobre sostenibilidad en toda la cadena de suministro.

3.9.4 Se han de fomentar nuevos modelos de negocio para substituir el énfasis que se pone en la actualidad en el flujo de materiales por la creación de valor y bienestar. A tal fin habría que dar prioridad, por ejemplo, el arrendamiento financiero en lugar de la compra, los programas de uso compartido del automóvil y los conceptos logísticos destinados a reducir los trayectos de vacío de los camiones mediante la cooperación entre empresas.

3.10 Fomentar patrones de consumo y formas de vida sostenibles

3.10.1 La modificación de los patrones de consumo debe recabar mayor atención que hasta ahora. La tarea consiste en disociar progresivamente el consumo de su impacto negativo sobre el medio ambiente. Es preciso establecer una combinación de instrumentos políticos para fomentar un comportamiento de consumo sostenible, que tenga en cuenta la duración de los ciclos de renovación de los recursos y de sus límites, así como el impacto global (importación y exportación) del mercado interior europeo.

3.10.2 Las políticas de fomento del CPS tendrán en cuenta que para que el consumidor haga elecciones sostenibles ha de encontrar en el mercado productos y servicios sostenibles a precios asequibles, información clara y fiable destinada al consumidor e incentivos económicos adecuados. Más concretamente, convendría tomar medidas para mejorar la información de los consumidores y evitar la información confusa así como el «blanqueo ecológico».

3.10.3 Las medidas que se tomen deberían **reforzar el papel de las asociaciones de consumidores como agentes del cambio** y fomentar en la esfera de la sociedad civil un diálogo sobre modos de vida sostenibles, mediante la creación de *plataformas de debate* que permitan contrastar opiniones e intercambiar experiencias y mejores prácticas.

3.10.4 La transición a modos de vida sostenibles requiere, asimismo, inversiones adecuadas en infraestructuras públicas.

Por ejemplo, para fomentar los transportes públicos como alternativa a los automóviles privados, hay que crear un sistema de transportes públicos moderno; para que los transportes sean sostenibles, hace falta infraestructura con vistas al suministro de electricidad y biocarburantes ecológicos; además, una economía circular requiere sistemas de depósito eficaces y lugares de recogida de residuos para los productos que llegan al final de su vida útil.

3.10.5 El CESE ha subrayado, en varias ocasiones, la importancia de los programas educativos destinados a fomentar de forma efectiva hábitos de consumo sostenibles. El CESE reitera que estos programas no deberían centrarse únicamente en las escuelas y los jóvenes, por muy importante que sea, sino en todas las etapas de la vida, sin perjuicio de su edad y condición social, otorgando especial atención a las desigualdades acumuladas en cuanto a riesgos y daños medioambientales.

3.10.6 La influencia de comerciantes, agentes de la distribución y demás agentes de la cadena de suministro en las decisiones de consumo sostenible es considerable, a través de los requisitos que imponen para la producción mundial, la logística, etc. La Comisión Europea ha trabajado con los distribuidores europeos más importantes en un foro o mesa redonda de la distribución. Esta estrategia debería ampliarse a otros comerciantes, agentes de distribución, operadores de logística, etc.

3.10.7 El contrato público ecológico es un importante motor de desarrollo de los mercados de productos sostenibles. Conviene analizar la manera de reforzar la eficacia de las políticas en materia de licitación pública ecológica.

3.11 Introducir incentivos económicos en las políticas fiscales

3.11.1 Las medidas de fomento del CPS mencionadas anteriormente pueden reforzarse si se alienta a las empresas y consumidores a adoptar comportamientos sostenibles mediante incentivos económicos que, como todos sabemos, no se reflejan únicamente en los precios de mercado. Por consiguiente, las políticas sobre CPS deben acompañarse de una ecologización del sistema fiscal que se traducirá en la creación de incentivos económicos encaminados a repartir equitativamente el esfuerzo de la transición entre las grandes empresas y las PYME, entre los ciudadanos, las empresas y los consumidores, así como mediante la eliminación progresiva de las subvenciones perjudiciales para el medioambiente. No obstante, estos esfuerzos serán vanos si se trata de sacrificar la financiación del modelo social europeo, sustituyéndola por un nuevo impuesto sobre los recursos no renovables sin garantía alguna de que los ingresos fiscales correspondientes se dediquen a financiar la protección social. Ello podría resultar peligroso, oneroso e inútil. En cualquier caso, la fiscalidad incumbe a los Estados miembros y no conviene, partiendo de un enfoque sostenible y duradero, aumentar la competencia fiscal entre Estados miembros.

3.12 Garantizar una transición justa

3.12.1 La transición a una economía ecológica será sostenible si genera empleos de los denominados «ecológicos» y si «ecologiza» los empleos en procesos productivos más

respetuosos del medioambiente, como es el caso de la producción de energía renovable, el transporte sostenible y la vivienda energéticamente eficaz. No obstante, es importante para aprovechar esta transición emprender medidas, en el marco de políticas activas basadas en el diálogo social, sobre aspectos sociales y orientadas a crear empleos decentes y de alta calidad para los trabajadores (salarios, condiciones laborales y perspectivas de

evolución). Deberán desarrollarse activamente las actividades económicas y los mercados ecológicos; además, será necesario estimular las competencias profesionales correspondientes proporcionando un respaldo adecuado y medidas en materia de formación y reciclaje profesionales ⁽¹¹⁾, que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres e inciten a que participen en pie de igualdad en el proceso de transición.

Bruselas, 26 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ Véase el dictamen del CESE sobre «Fomento del empleo ecológico sostenible en relación con el paquete de medidas de la UE sobre la energía y el cambio climático»; ponente: Sr. IOZIA, DO C 44 de 11.2.2011, p. 110.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Educación energética» (dictamen exploratorio)

(2012/C 191/03)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia danesa del Consejo de la UE decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Educación energética»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Connie Hedegaard, comisaria de Acción por el Clima, ha declarado: «Los retos del desarrollo mundial no se podrán superar si los poderes económicos mundiales no se replantean su modelo de desarrollo».

1.2 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) es consciente del papel estratégico que desempeña la educación energética. Es necesario un cambio significativo de comportamiento para la transición hacia la economía hipocarbónica prevista por la Comisión Europea en la Hoja de Ruta de la Energía para 2050. La participación de la sociedad civil es indispensable para cumplir los objetivos de la UE, en particular el objetivo a medio plazo relativo a la reducción de al menos un 20 % del consumo energético antes de 2020.

1.3 Los principales objetivos de la educación energética se refieren a la lucha contra el cambio climático y la recuperación de la armonía entre el hombre y la naturaleza. Tenemos la responsabilidad de mirar al frente, comprender y anticipar las necesidades de la sociedad futura. Vivimos un momento sumamente importante y decisivo, en el que la Unión Europea, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los centros de enseñanza, las universidades, los centros de investigación, las empresas, la industria, la banca, las organizaciones sindicales, las ONG y los medios de comunicación participan en un planteamiento integrado y a diferentes niveles.

1.4 Las experiencias directas obtenidas por las ONG en el desarrollo de modelos e instrumentos de educación energética tienen una gran importancia. El intercambio entre las instancias profesionales presentes en el variado mundo del asociacionismo y los docentes de los diversos niveles educativos propiciará una educación energética especialmente eficaz. La combinación de las mejores prácticas con la experiencia didáctica es la clave para conseguir resultados de calidad.

1.5 El CESE considera necesario desarrollar métodos de educación, instrucción y formación innovadores que se deben

combinar con los métodos existentes y de eficacia probada. Las tecnologías de la formación y la comunicación desempeñarán un papel fundamental en este ámbito.

1.6 El CESE apoya la nueva iniciativa del Plan estratégico europeo de educación y formación energética («Energy Education and Training Initiative» del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética, EETE), que combina las instancias del mundo académico, los centros de investigación y la industria. La colaboración público-privada, especialmente en el sector de la investigación y la innovación, ha dado resultados óptimos y debe respaldarse también en el futuro. El CESE recomienda a la Comisión que no deje de apoyar también estas iniciativas.

1.7 La educación energética podrá contribuir a resolver los problemas relacionados con la pobreza y la precariedad energética. Todos los ciudadanos deben tener el derecho de acceder a la energía a precios asequibles.

1.8 La Unión Europea debe prestar la necesaria consideración a las prioridades de la educación energética y dedicar recursos adecuados en el próximo marco financiero plurianual.

1.9 Con el presente dictamen el CESE reitera la necesidad de apoyar «EDEN», la red europea de foros nacionales para la educación energética y medioambiental, basada en las iniciativas existentes a nivel local, nacional, europeo e internacional en este sector.

2. Introducción

2.1 La educación es uno de los principales vectores de cambio de comportamiento. El presente dictamen pone de relieve su papel crucial en este proceso y refuerza el concepto de que «la mejor energía es la que se ahorra» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ DO C 77 de 31.3.2009, pp. 54-59.

2.2 En 2009 el Comité Económico y Social Europeo elaboró ya un dictamen exploratorio solicitado por el Comisario de Energía sobre el tema *Necesidades en materia de educación y formación para una sociedad de la energía sin carbono* ⁽²⁾. El CESE reitera ahora las recomendaciones formuladas en dicho dictamen y plantea otras consideraciones a la luz de la evolución que ha tenido este asunto.

2.3 El cambio histórico que estamos viviendo actualmente y que vivirán las generaciones futuras a escala mundial sitúa el tema de la energía sostenible en un contexto cada vez más relevante para las decisiones políticas, industriales, colectivas e individuales. Este periodo de transición, casi una revolución, llevará a la creación de un sistema en el que cambiarán completamente nuestras costumbres y nuestra forma de pensar. El tiempo del que disponemos para gestionar la transición es limitado, por lo que es necesario poner en marcha lo antes posible programas e iniciativas a largo plazo.

2.4 Energía y medio ambiente

2.4.1 La energía siempre ha representado un elemento fundamental en la vida humana. En particular, el cambio radical de la forma de vida y consumo de los ciudadanos ha contribuido en gran medida al aumento de la demanda de energía. En las próximas décadas Europa deberá afrontar numerosos retos relacionados con la energía, como por ejemplo:

- la convivencia con los efectos del cambio climático,
- el aumento y el envejecimiento de la población,
- las migraciones,
- la seguridad del aprovisionamiento energético,
- la disminución de la dependencia de las importaciones,
- la eficiencia energética,
- la lucha contra la pobreza y la precariedad energética,
- la garantía de acceso a la energía para todos los consumidores (privados e industriales),
- la movilidad sostenible,
- los desastres naturales (inundaciones, terremotos, maremotos, etc.),
- la escasez de los recursos (energía, agua, materias primas),
- el aumento de la demanda mundial de energía,
- la promoción de las fuentes de energía renovables,
- las TIC (redes inteligentes, etc.),

- el factor humano (educación, comportamiento/hábitos),
- la mundialización,
- la seguridad,
- la competitividad.

2.5 Las prioridades de la Unión Europea y la educación energética

2.5.1 La Unión Europea, para cumplir los principales objetivos de la política energética europea, como la seguridad del aprovisionamiento, la competitividad y la sostenibilidad, debe tener muy presentes estos factores de retos futuros y poner en marcha todos los cambios necesarios.

2.5.2 Por lo tanto, es necesario dar un nuevo impulso a este proceso. Todos los ciudadanos deberían ser conscientes de las cuestiones energéticas y de los riesgos relacionados con la falta de cumplimiento de los objetivos establecidos. Una educación energética inteligente es la clave del cambio de comportamiento; por ejemplo, en el ámbito de las radiaciones ionizantes que emanan de los residuos radiactivos y son potencialmente nocivas para el ser humano y el medio ambiente ⁽³⁾ es indispensable desarrollar acciones específicas de educación energética.

3. La educación energética: algunas consideraciones

3.1 La educación energética es un importante instrumento para la construcción de un nuevo modelo de desarrollo sostenible y para la promoción de una nueva cultura. Por otra parte, la transversalidad del tema requiere un enfoque integrado que englobe los diferentes aspectos de la vida moderna y de la sociedad civil y propicie la participación de todos los sectores (agricultura, servicios, industria, construcción) y de todos los ciudadanos.

3.2 La necesidad de una educación permanente, como proceso de formación de la persona que se desarrolla durante toda la vida escolar y postescolar, es hoy mayor que nunca. El CESE subraya la importancia de estructurar un itinerario educativo inteligente en materia de energía que agrupe los diversos ámbitos de la vida en común, como la familia, la escuela, el lugar de trabajo y las instituciones culturales y recreativas.

3.3 Para propiciar comportamientos racionales y responsables es necesario tomar medidas que puedan facilitar, motivar y reforzar una utilización más eficiente de la energía. Es preciso disponer de una información clara, comprensible, creíble y sobre todo accesible sobre las técnicas que requieren la utilización de energía. La educación desempeña un papel vital como elemento de base indispensable a fin de que la legislación sobre ahorro energético y las medidas de eficiencia energética puedan obtener el consenso público tanto a nivel de la Unión Europea como de los Estados miembros.

3.4 La educación energética debe empezar en la escuela de párvulos y primaria. Los niños son muy conscientes de los temas relacionados con la energía y muy receptivos a nuevas ideas y actitudes. Pueden influir en la visión y las acciones de

⁽²⁾ DO C 277 de 17.11.2009, p. 15.

⁽³⁾ DO C 218 de 23.7.2011, p. 136.

sus padres y las personas de su entorno. Los alumnos de hoy serán los trabajadores, empleados, docentes, ingenieros, arquitectos, políticos y empresarios de mañana. Las decisiones que tomen a lo largo de su vida influirán radicalmente en la utilización de los recursos de nuestra sociedad.

3.5 Se deberían incluir temas relacionados con todos los aspectos de la energía y el cambio climático en los planes de estudios de todos los Estados miembros, empezando por la escuela primaria y secundaria, pasando por la Universidad y llegando hasta la especialización. Tiene una importancia fundamental formar a los jóvenes de hoy en las nuevas profesiones. La educación energética puede aportar competencias prácticas aplicables a los requisitos futuros del sector energético, y por tanto facilitar la creación de puestos de trabajo a corto, medio y largo plazo.

3.6 La liberalización del mercado de la energía y las nuevas tecnologías de este sector plantean nuevos retos a los consumidores, que hasta ahora habían adquirido la energía a empresas monopolísticas. La educación y la formación energéticas deben incluir también cuestiones como las siguientes: «¿Cómo utilizar los contadores inteligentes para ahorrar energía?», «¿Qué derechos y obligaciones tienen los consumidores cuando firman un contrato con un proveedor de energía?», «¿Cómo se calcula nuestra huella de CO₂ (carbon footprint)?», «¿En qué consiste el “etiquetado verde”?». La documentación acumulada en el marco de la experiencia «Dolceta» (www.dolceta.eu) tiene gran importancia y el CESE recomienda encarecidamente evitar su dispersión manteniéndola visible para el público en general.

3.7 La educación energética debe continuar fuera de la escuela. Los niños y los jóvenes pueden influir en la comunidad social general a través de la familia y los amigos, sensibilizando así a los adultos para que adopten comportamientos virtuosos. Por lo tanto, para obtener resultados significativos es importantísimo dar continuidad a la acción educativa y garantizarla a todos los ciudadanos. Es preciso extender y potenciar fuertemente la formación ampliándola a una pluralidad de sujetos, adultos y profesionales (por ejemplo, ingenieros, arquitectos, creadores de opinión). Asimismo es necesaria una amplia y múltiple formación de los formadores.

3.8 El proceso de aprendizaje es muy complejo. Los sujetos activos que participan en el proceso son múltiples, cada cual con un papel clave específico. El CESE subraya la importancia de examinar, para todo grupo de referencia, el mejor método educativo y por tanto la aplicación de programas didácticos y de formación adecuados, teniendo en cuenta la edad, el sexo, las diferencias culturales y el nivel de instrucción. También se deberían explorar y desarrollar con prudencia nuevos instrumentos como las redes sociales.

4. El papel de la Unión Europea

4.1 La Unión Europea puede contribuir al desarrollo de la calidad de la instrucción y la formación fomentando la cooperación entre los Estados miembros y, si es necesario, respaldando e integrando su actividad (artículos 149 y 150 del Tratado). Junto a la necesidad crónica de elevar los niveles

educativos en todos los ámbitos, la Unión Europea debería prestar especial atención a la necesidad de conocimientos y capacidades en el sector de la energía. La página web www.energy.eu ofrece ya una contribución importante. Europa necesita químicos que trabajen en la captación de la energía solar e ingenieros que diseñen y construyan redes inteligentes, entre otras cosas. A nivel europeo se debería evitar también sumarse a la tendencia dominante, como es la de los subsidios a la producción de biocarburantes en los países en desarrollo, que han producido efectos indeseables, como en el caso de los cultivos de jatrofa, planta oleaginosa espontánea del desierto, en algunos países africanos.

4.1.1 Para el CESE es fundamental que, en el ámbito de la elaboración del próximo marco financiero plurianual, la Comisión tenga en cuenta la educación energética como parte integrante de la estrategia europea destinada a cumplir los objetivos en materia de energía y clima que la Unión se ha asignado para 2020 y para 2050.

4.2 El papel de las administraciones públicas

4.2.1 Con arreglo al principio de subsidiariedad, la educación es un sector de exclusiva competencia de los Estados miembros, que tienen plena responsabilidad sobre los contenidos y la organización de sus sistemas de educación y formación. Los gobiernos nacionales deberían favorecer la participación de todos los actores de la sociedad en la definición de prioridades y la creación de programas dedicados a la energía. Asimismo deberían impulsar el seguimiento de la información y poner a disposición de los consumidores diversos instrumentos, como sitios de Internet para comparar los precios y recibir información actualizada sobre los distintos aspectos de la energía.

4.2.2 Las administraciones públicas deben dar ejemplo de buenas prácticas. Las regiones, las provincias y los entes locales deben garantizar una coordinación eficaz de sus actividades para intentar contribuir a la construcción de una cultura popular del ahorro energético. La conciencia de los cambios necesarios, las técnicas de eficiencia energética y la utilización de fuentes de energía renovable deben ser patrimonio de todos los ciudadanos. Por esta razón, junto a las medidas normativas y técnicas, las instituciones deben prever acciones específicas de información y sensibilización dirigidas a todos los ciudadanos, las empresas y las asociaciones sectoriales. En este ámbito, el CESE da ejemplo con su programa interno EMAS (Eco-Management and Audit Scheme) gracias al cual ha obtenido el nivel más alto de la certificación atribuida por la agencia par el medio ambiente de la Región de Bruselas (IBGE, Ecodynamic Enterprise Label).

4.3 El papel de los centros de enseñanza

4.3.1 Muchas de nuestras ideas y conocimientos se adquieren durante el periodo escolar. Las escuelas actuales se basan en un sistema tradicional de aprendizaje que presenta algunas lagunas a nivel nacional. No existen, salvo contadas excepciones, programas dedicados a la educación energética y medioambiental y

a menudo falta personal docente con una formación formal, adecuada a estos temas. Por estas y otras razones la escuela del futuro deberá ofrecer la oportunidad de profundizar en los conocimientos sobre el ahorro energético, la energía, la ciencia, el medio ambiente y el clima, contribuyendo a la sensibilización sobre la cuestión de la eficiencia energética y aportando a los estudiantes competencias sociales y analíticas para una valoración racional y una modificación de las actitudes futuras. Los conocimientos en el ámbito de la energía y del medio ambiente podrían incluirse entre las competencias clave del marco de referencia europeo para el aprendizaje permanente. Los docentes desempeñan un papel de importancia decisiva y necesitan un material didáctico adecuado al nivel de enseñanza y a la asignatura impartida. La utilización de recursos actualizados y la definición de actividades adecuadas de formación y de apoyo a los docentes deberían incluirse en todos los programas educativos. Es fundamental el papel de las universidades previsto por el proceso de Bolonia que incluye entre sus objetivos la creación de una organización didáctica cada vez más en sintonía con la celeridad con que se mueve el mundo globalizado y con los intereses de la Unión para garantizar a su vez una que los diplomas de estudios se adecuan mejor al mercado laboral del interior del espacio europeo.

4.4 El papel de las empresas

4.4.1 La asociación entre los centros de enseñanza y las empresas, ya respaldada por el CESE en 2009 ⁽⁴⁾, desempeña un papel de fundamental importancia. Gracias a la flexibilidad característica de los sectores profesionales y especialmente de las pymes, la asociación puede constituir uno de los principales recursos para la creación de puestos de trabajo en tiempos de crisis y para dar un notable impulso al desarrollo del espíritu empresarial y de la creatividad. La investigación y la innovación deberían formar parte integrante de esta asociación para impulsar la transferencia veloz de nuevas tecnologías. Los profesionales (ingenieros, arquitectos, etc.) deberían recibir una formación permanente sobre los nuevos avances de cada sector pertinente. Además se deberían celebrar seminarios en el lugar de trabajo sobre cómo ahorrar energía.

4.5 El papel de los bancos

4.5.1 El sector bancario desempeña un papel de notable importancia para la economía y la sociedad. Los bancos están presentes en numerosas fases de la vida cotidiana de la gente y además de ser intermediarios de dinero deberían ser intermediarios de confianza. Mediante financiaciones específicas preferenciales, acompañadas por actividades informativas adecuadas, podrían respaldar las actividades de educación energética y medioambiental, incentivando así las inversiones verdes en diversos sectores de la economía (construcción, transportes, etc.).

4.6 El papel de los sindicatos

4.6.1 Las organizaciones sindicales pueden aportar una gran contribución a la realización de un proceso en el que la educación y la formación profesional sean instrumentos de un proyecto único de cultura y desarrollo sostenible. La economía verde, por ejemplo, necesita un personal cualificado que sea

capaz de adaptarse al cambio que proponen el desarrollo tecnológico, la investigación y la innovación. También en el ámbito de los comportamientos individuales la función de los sindicatos puede resultar estratégica mediante acciones de sensibilización de sus afiliados e iniciativas de carácter contractual que recompensen los comportamientos virtuosos y los ahorros energéticos conseguidos. La cooperación entre empresas y organizaciones sindicales en este terreno podrá alcanzar importantes resultados.

4.7 El papel de la sociedad civil (ONG)

4.7.1 Las organizaciones de consumidores y las organizaciones ecológicas tienen una importancia fundamental por su extraordinaria función de transferencia de competencias y conocimientos. Deberían participar en la sensibilización sobre los temas del consumo y la eficiencia energética a todos los niveles: programación, diseño, elección de contenidos, distribución de informaciones, sugerencias, divulgación y evaluación de resultados.

4.7.2 Las ONG deberían ser los interlocutores naturales de las autoridades nacionales y recibir respaldo para su acción educativa, cuyos beneficios alcanzarán a toda la sociedad. Entre las actividades que se deberían asignar a las organizaciones activas con experiencia en materia de educación energética cabe señalar los programas de educación informal, la relación con los docentes, la organización de visitas educativas sobre el terreno, *mini campus* temáticos y publicaciones adaptadas a cada franja de edad.

4.8 El papel de los medios de comunicación y de las redes sociales

4.8.1 Los medios de comunicación asumen un valor y una función estratégica en la difusión de una información correcta y de actividades de educación colectiva para todas las edades. En los programas de divulgación de temas relacionados con la energía y el medio ambiente los mensajes deberían estar siempre científicamente comprobados y ser culturalmente neutrales. Es preciso evitar el uso de los instrumentos mediáticos, especialmente la televisión, sin someter a un examen riguroso el contenido de las informaciones. Los intereses creados en torno al medio ambiente y la energía son enormes y pueden influir, en uno u otro sentido, a las personas que carecen de instrumentos cognitivos y críticos adecuados para valorar conscientemente las informaciones recibidas.

4.8.2 Las redes sociales desempeñan una función asimismo importante y delicada, teniendo en cuenta que se dirigen esencialmente a un público joven, fácilmente emocionable y propenso a apasionarse por temas tan importantes. Todos los que utilizan estas redes deberían acatar un código de conducta y aceptar que se les examine y que eventualmente deban modificar informaciones de significado dudoso o tendenciosas.

4.8.3 Es indudable que estos instrumentos tendrán cada vez más importancia en el futuro (actualmente hay más personas conectadas a redes sociales que las que poblaban la Tierra a comienzos del siglo XX ...). La masa de informaciones disponibles cambiará el lenguaje y la tipología de la información. La educación acusará estos cambios y será preciso saber traducir mensajes articulados y complejos en «píldoras» simples, adaptadas a todos (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_social_networking_websites).

⁽⁴⁾ DO C 228 de 22.9.2009, pp. 9-13.

5. Las prioridades del Comité

El CESE considera que se debería centrar la atención en las siguientes prioridades:

5.1 Convivencia con los efectos del cambio climático, adaptación y necesidad de perfiles profesionales adecuados.

La realidad del cambio climático está demostrada por pruebas científicas y es ampliamente reconocida a nivel mundial. Algunos fenómenos, como las inundaciones, ocurrirán con una frecuencia cada vez mayor. Adaptarse a estos fenómenos se convertirá en un aspecto crucial para nuestra supervivencia. Por otra parte, la falta de perfiles profesionales podría comprometer seriamente el cumplimiento de los objetivos a corto, medio y largo plazo de la Unión Europea.

5.2 Eficiencia energética. La eficiencia energética ocupa un lugar central en la Estrategia Europa 2020. Los efectos conjuntos de la plena aplicación de las medidas vigentes y de las nuevas transformarán nuestra vida cotidiana y, según la Comisión, podrán generar un ahorro de mil euros anuales por familia, potenciar la competitividad de la industria europea, crear hasta dos millones de empleos y reducir en 740 millones de toneladas las emisiones anuales de gases de efecto invernadero⁽⁵⁾. Los adquirentes de energía desempeñan un papel importante para apoyar este proceso. Por ello, todos –incluso los adultos– deben modificar sus comportamientos por lo que se hace necesario proporcionar informaciones adecuadas y fiables sobre la energía

5.3 Lucha contra la pobreza y la precariedad energética. La lucha contra la pobreza y la precariedad energética es una nueva prioridad social que debe afrontarse a todos los niveles. Los precios de los principales combustibles fósiles siguen aumentando y parece que esta tendencia se mantendrá en los próximos años. Si no se actúa con rapidez y eficacia, el número de consumidores de energía vulnerables también aumentará de forma considerable⁽⁶⁾.

5.4 Garantía de acceso a la energía para todos los consumidores (privados e industriales). La energía es un bien común y desempeña un papel central a la hora de garantizar el bienestar económico de un país. Tiene una importancia fundamental asegurar la disponibilidad de energía a precios razonables, que no varíen de forma excesiva ni imprevisible en los próximos años, garantizando así el acceso a la energía de todos los ciudadanos y consumidores.

5.5 Movilidad sostenible. La necesidad cada vez mayor de transportar personas y cosas aumenta el riesgo de contaminación y congestión, sobre todo en los entornos urbanos. Es necesario desarrollar una forma de movilidad que sea sostenible, respetuosa con el medio ambiente y eficiente en términos de energía utilizada. El aspecto de la comodidad es importantísimo en este sector.

5.6 Escasez de los recursos (energía, agua, materias primas). El aumento de la población mundial de seis mil a nueve mil millones de personas agudizará la competencia mundial por los recursos naturales y ejercerá presiones sobre el medio

ambiente⁽⁷⁾. La protección de los recursos fundamentales, como el aire, el agua, la tierra, los bosques y los alimentos, es por tanto un factor esencial para fomentar un crecimiento sostenible y para crear una economía moderna.

5.7 Las TIC. Las tecnologías de la información y la comunicación forman hoy parte integrante de la sociedad de la información y el conocimiento. A modo de ejemplo, la distribución inteligente de la energía a precios económicamente sostenibles contribuirá de forma importante al cambio de comportamiento de las generaciones futuras.

6. Algunas experiencias

6.1 En Europa y en el mundo existen numerosas iniciativas y buenas prácticas de actividades educativas destinadas a incentivar la educación en materia energética y de protección medioambiental, muy a menudo relacionadas con la reducción de los gases contaminantes.

6.2 El proyecto Défi Énergie, coordinado por *Bruxelles Environnement* en el marco de la campaña Energía Sostenible para Europa, ha conseguido la participación de 4 000 personas en 1 400 familias y una reducción de emisiones de CO₂ equivalente a una tonelada anual o a un ahorro de 380 euros en la factura energética (www.ibgebim.be).

6.3 La Fundación Nacional Carlo Collodi patrocina el proyecto «Pinocho repiensa el mundo», destinado a los niños de la escuela primaria y articulado en tres fases: la recogida selectiva de residuos, el ahorro energético y las opciones éticas relacionadas con la sostenibilidad (<http://www.pinocchio.it/fondazionecollodi/>).

6.4 La Fundación Internacional Yehudi Menuhin, con su programa MUS-E® Arts at School, mediante la utilización de las artes –música, danza, canto, teatro y artes visuales– desarrolla nuevos procesos de aprendizaje. El proyecto funciona en once países, con 1 026 artistas que trabajan con 59 189 niños en 623 escuelas primarias (www.menuhin-foundation.com/).

6.5 El Foro Español para el Diálogo Social sobre el Mix Energético (Spanish Energy Mix Forum, SEMF), abierto a todos los actores del ámbito de la energía, se centra en las diversas fuentes energéticas de España (<http://www.semforum.org/>).

6.6 En la Universidad Mediterránea de Verano sobre la energía sostenible en el Mediterráneo (UMET) participan universidades de Francia, Italia, Portugal, España, Grecia y también de Marruecos, Argelia, Túnez, Egipto, Turquía, etc. Esta universidad tiene previsto ampliar su organización a otras ciudades en los próximos años (<http://www.ome.org/index.php>).

6.7 *La Belle Verte* es una película de 1996 dirigida por Coline Serreau que aborda los problemas del mundo occidental como, por citar algunos, el frenesí, el abuso de poder, la contaminación y la explotación salvaje de los recursos naturales y de los espacios (<http://www.youtube.com/watch?v=TTvoZkHugr0>).

⁽⁵⁾ COM(2011) 109 final.

⁽⁶⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 53.

⁽⁷⁾ COM(2010) 2020 final.

6.8 Desde 2004 el programa «Energía Inteligente para Europa» de la Comisión apoya proyectos de educación energética. Entre ellos cabe citar *KidsCorner*, *U4energy*, *Flick the Switch*, *Kids4future*, *Rainmakers*, *Youngenergypeople*, *My Friend Boo*, etc. En el ámbito de la formación profesional para el sector de la construcción cabe señalar el proyecto «Build Up skills» (<http://ec.europa.eu/energy/intelligent/>).

6.9 *My Friend Boo*, una simpática serie de dibujos animados de dicho programa EIE, es la primera de este tipo en Europa y tiene como objetivo ayudar a los niños a comprender los temas relativos a la energía, el cambio climático, el medio ambiente, la conservación y la salud (<http://www.myfriendboo.com/>).

6.10 Existen otras iniciativas a escala europea como el Pacto de los Alcaldes, con más de tres mil ciudades signatarias. Desde el principio el CESE apoyó la difusión de este instrumento en el mayor número posible de municipios europeos⁽⁸⁾, con lo que ha conseguido un cambio de estrategia por parte de la Comisión. Por su parte, Concerto, Civitas y la nueva iniciativa Ciudades y Comunidades Inteligentes son instrumentos para compartir buenas prácticas en el ámbito de los transportes sostenibles y el uso adecuado e inteligente de la energía. Asimismo cabe señalar el Plan Estratégico Europeo de Educación y Formación Energética («Energy Education and Training Initiative» del plan EETE), que aporta y desarrolla un importante valor añadido al proyecto global del plan EETE.

6.11 A nivel internacional existen diversas iniciativas en curso, como NEED («National Energy Education Development Project»), una red de estudiantes, educadores, empresas, gobierno y comunidad que funciona desde hace más de treinta años en Estados Unidos (<http://www.need.org/>); el programa «Energy Education and Workforce Development», del Departamento de Energía de los Estados Unidos (<http://www1.eere.energy.gov/education/>); y el sitio web *EnergyQuest*, dedicado a la educación energética (<http://www.energyquest.ca.gov/>).

7. Audiencia pública sobre la educación energética

7.1 En la audiencia pública organizada por el CESE se presentaron numerosas experiencias interesantes desarrolladas en el ámbito de la educación energética y medioambiental.

7.2 Representantes de la AECl, de la EU-ASE (European Alliance to Save Energy), de la Fundación Carlo Collodi, de la Fundación Yehudi Menuhin, de Solvay, del proyecto CIRCE, de Business Solutions Europa, de la red ELISAN y el responsable del Pacto de los Alcaldes para la DG Energía, cada uno con su punto de vista específico, pusieron de manifiesto la importancia crucial del tema.

7.3 Las cuestiones tratadas en el debate fueron el papel de la educación y la formación profesional, la preparación de técnicos y licenciados en materias científicas, la necesidad de reforzar la relación entre la universidad, la investigación y la industria, la prioridad del compromiso de las autoridades públicas contra la

pobreza y la precariedad energética, la participación de las instancias locales en el desarrollo de acciones y la toma de conciencia sobre un uso inteligente y sostenible de la energía, los instrumentos innovadores en la formación extra-académica, informal o no.

7.4 En una sugerencia específica se planteó la necesidad de adoptar un sistema de evaluación de la energía único y comprensible, utilizando por ejemplo como unidad de medida la relación EUR/MWh para todos los productos que consumen energía, con el fin de medir de forma inmediata la eficiencia y el coste.

7.5 Se resaltó la gran importancia de la calidad de la información y de los contenidos de la educación. Existe un riesgo concreto de que la información pueda ser manipulada para defender intereses, en lugar de servir para tomar decisiones conscientes. Por consiguiente, los poderes públicos deberán prestar especial atención a garantizar la independencia y la corrección de los procesos informativos y educativos.

7.6 Uno de los asuntos más importantes planteados fue la dificultad de integrar de manera sistemática la materia de la educación energética en los programas de estudio escolares, debido a la falta de tiempo, a los programas demasiado intensos y a otro tipo de prioridades.

8. EDEN: la red europea para la educación energética y medioambiental. El Protocolo CESE – Fundación Nacional Carlo Collodi

8.1 La red europea de foros nacionales para la educación energética y medioambiental (EDEN), que ya se propuso en el dictamen exploratorio sobre el tema *Necesidades en materia de educación y formación para una sociedad de la energía sin carbono*, podría contribuir a colmar las lagunas existentes para cumplir el objetivo de la UE de al menos un 20 % de ahorro energético, a impulsar la realización del objetivo europeo de establecer para 2050 una economía hipocarbónica basada en el uso eficiente de los recursos y a reforzar la independencia energética y la seguridad de aprovisionamiento.

8.2 Para aplicar concretamente las propuestas formuladas en dicho dictamen y respaldar la constitución de una red europea, el 26 de marzo de 2010 el CESE y la Fundación Collodi suscribieron un protocolo de cooperación en el que se comprometen recíprocamente a trabajar en común. Pinocho, el personaje universalmente conocido del libro de Carlo Collodi, se ha elegido como mascota y testimonio de la iniciativa.

8.3 Esta red europea, basada en las organizaciones que trabajan en el ámbito de la educación en materia de eficiencia energética, energías renovables y medio ambiente, actúa como vía de difusión nacional, con programas y materiales adecuados, para facilitar la integración de la energía limpia, un uso más eficiente de todos los recursos naturales y la garantía de normas elevadas de protección medioambiental en los currículos escolares nacionales.

⁽⁸⁾ DO C 10 de 15.1.2008, p. 22.

8.4 Actualmente se han adherido ya a la red diversas organizaciones. Además del CESE y la Fundación Nacional Carlo Collodi (IT), socios fundadores, actualmente figuran en ella la Fundación Terra Mileniul III (RO), Arene Île de France (FR), Les péniches du Val de Rhône (FR), el municipio de Groenlandia (Groenlandia), Climate Action Network (RO), Mosaic Art and Sound (UK), Art For Green Life (UK/BE), CECE (ES), Intercollege (CY), Business Solutions Europa (BE), EU-ASE (BE), CIRCE (ES) y la Fundación Menuhin (BE).

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La edición del libro en movimiento» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 191/04)

Ponente: **Grace ATTARD**

Coponente: **Hilde VAN LAERE**

El 14 de julio de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

La edición del libro en movimiento

(Dictamen de iniciativa).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de abril de 2012 (ponente: Sra. ATTARD, coponente: Sra. VAN LAERE).

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 156 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El sector de la edición de libros está atravesando un proceso de modernización que acarreará importantes consecuencias en la era digital.

1.2 El CESE destaca la prioridad urgente de realizar en toda la UE un análisis global del papel que desempeña el sector de la edición de libros de cara al desarrollo social, económico, cultural, científico y artístico de Europa y abordando, al mismo tiempo, los derechos y necesidades de otras partes interesadas como son los libreros, los escritores, los científicos, los ilustradores, las artes gráficas y otros sectores relacionados, las bibliotecas, así como las organizaciones de defensa de los derechos de reproducción y de protección de los consumidores. A la hora de examinar estrategias para la Europa Digital, la Comisión Europea debe incluir el sector editorial en el paquete de industrias implicadas.

1.3 Según resalta el CESE, es importante examinar la necesidad de contar en la UE con la legislación y las políticas adecuadas a efectos del sector editorial: el respeto de la propiedad intelectual –y, en particular, los derechos de autor–, la fiscalidad, la sociedad de la información y las políticas culturales.

1.4 El CESE reitera que es preciso eliminar los sistemas discriminatorios existentes en la actualidad en la Unión –donde las versiones en línea de un mismo producto cultural se gravan con tipos fiscales distintos, lo que crea distorsiones injustificadas entre productos con contenidos comparables–, así como en relación con Estados Unidos, donde la publicación en línea se beneficia de la exención de impuestos, lo cual genera desigualdad de condiciones y una competencia desleal.

1.5 El CESE considera necesario animar al sector gráfico a operar un cambio en los modelos económicos y tecnológicos que han caracterizado su desarrollo, participando activamente

en la gestión y distribución de la información, sin limitarse a un papel de prestador de servicios, y todo ello de conformidad con el plan gráfico europeo.

1.6 El CESE estima necesaria la creación de un observatorio de ámbito europeo para medir las necesidades actuales y futuras del sector de las artes gráficas, al objeto de alentar la formación profesional, la reconversión y la recualificación recurriendo a financiación pública destinada a este sector y, en particular, a través del FSE, el FEDER y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización –incluida la actividad de investigación en el marco del PM7 y Horizonte 2020– con vistas a mantener la competitividad de dicha industria.

1.7 El CESE resalta que la gobernanza de los derechos de propiedad intelectual es fundamental para el enriquecimiento de la cultura, la ciencia y las artes en Europa, así como para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos europeos; además, constituye un factor clave para la innovación tecnológica y comercial.

1.8 El Comité cree que, al ofrecerse a los consumidores un entorno digital seguro y un control eficaz de sus datos personales y su privacidad, se garantiza también un funcionamiento de los mercados digitales que resulta benéfico para los usuarios.

1.9 A la hora de acometer la transición digital, el Comité destaca las obligaciones sociales y económicas para garantizar que las ventajas de la revolución digital beneficien al mayor número de personas, de todas las edades y en todos los Estados miembros.

1.10 El CESE hace hincapié en que se debe garantizar a todos los trabajadores, incluidos aquellos con un estatuto de autónomos y los subcontratados, un trabajo decente a través del diálogo social y convenios colectivos, tanto a nivel nacional como de la UE.

1.11 La adopción de unas normas abiertas e interoperables que regulen el entorno digital resulta esencial para potenciar la competitividad y evitar el bloqueo de los mercados y la creación de posiciones dominantes.

1.12 Con vistas al crecimiento y la creación de empleo, el CESE destaca la importancia que reviste una mayor integración del mercado único de los servicios en la Estrategia Europa 2020 ⁽¹⁾, a efectos de todos los agentes y partes interesadas en el sector de la edición de libros.

1.13 El CESE desea que la Comisión anime a los profesionales de la edición e impresión a redoblar sus esfuerzos hacia un modelo más participativo y a organizarse en un marco común transparente que permita una mejor articulación entre las dimensiones económicas, sociales, tecnológicas y medioambientales.

1.14 El CESE exhorta a la Comisión a que emprenda un diálogo estratégico con el sector editorial europeo para poder así extraer conclusiones sobre estrategias que aborden de manera concreta las necesidades de la edición de libros y libros electrónicos en la era digital, algo que contribuirá también a reforzar la competitividad mundial de este sector. El CESE insiste una vez más a la Comisión para que constituya un grupo de alto nivel compuesto, entre otros, por representantes de la edición, de la industria gráfica y de la industria del papel para analizar las perspectivas de inversión y de empleo que se presentan a estos sectores en el contexto de la revolución multimedia.

2. Introducción y antecedentes

2.1 Al constituir el mayor sector cultural de Europa, la edición de libros es un protagonista fundamental de su desarrollo económico, social, político, ético, educativo, artístico y científico. La literatura europea representa uno de los principales patrimonios artísticos y culturales del continente, y refleja la inmensa diversidad de cada país, toda vez que con ella no solamente se promueve el diálogo intercultural sino que también se ven representados –y registrados para la posteridad en los libros– todos los idiomas, regiones y minorías de Europa.

2.2 El sector de la edición europea –donde se incluyen los Estados miembros más Noruega e Islandia– generó en 2010 un volumen de negocio en torno a los 23500 millones de euros, publicó un total aproximado de 525 000 nuevos títulos y ofreció empleo, a tiempo completo, a cerca de 135 000 trabajadores. El número de títulos disponibles se eleva a casi 7 500 millones. Asimismo, la edición de libros contribuye indirectamente a la creación de empleo, con más de 100 000 escritores, ilustradores y traductores literarios en Europa, y más de 25 000 librerías. Es necesario compilar información más específica para poder hacerse una idea de conjunto más detallada de este sector.

2.3 Desde que se encarga hasta que se distribuye, pasando por su edición e impresión, los métodos de fabricación de un libro han sufrido con el paso de los siglos cambios notables en su ejecución –que no en el concepto–, aunque, en esencia, el libro propiamente dicho ha permanecido inmutable como objeto creativo. Estos métodos han tenido que reformularse con el avance de la edición digital.

2.4 En 2008, las industrias básicas de la creación contribuyeron en un 4,5 % al PIB de la UE, lo que representó

8,5 millones de puestos de trabajo ⁽²⁾, mientras que el conjunto del sector creativo aportó ese mismo año el 6,9 % del PIB de la Unión. Dentro del sector, los ámbitos relacionados con la edición contribuyeron en 2003 al PIB de la UE con un 1,07 %, en comparación con el 0,41 % que representan los sectores de la radio, la televisión, el cine y el video, y el 0,06 % de la industria musical.

2.5 A escala internacional, el sector europeo del libro supera en valor al estadounidense, que ha generado en los últimos años un volumen de negocio anual entre 24 000 y 25 000 millones de dólares (17 000 y 19 000 millones de euros). Además, entre seis y ocho empresas europeas figuran cada año entre los diez grupos editoriales más grandes del mundo. Por otro lado, las tres mayores ferias internacionales del libro tienen lugar en países de la UE: Fráncfort, Londres y Bolonia.

2.6 La OCDE pone de manifiesto el impacto positivo que la lectura tiene en la sociedad, que considera como el mejor indicador de las oportunidades en la vida de un niño. Publicar también fomenta la pluralidad de opiniones, el intercambio y el diálogo, así como la libertad de expresión, un pilar de la sociedad democrática.

3. La transición digital

3.1 La transición digital en el sector de la edición está reformulando la mayor parte de la dinámica, las relaciones y los modelos económicos y culturales que entraña la publicación de libros.

3.2 Los mercados europeos del libro electrónico presentan un panorama fragmentado y diversificado. Aunque las tasas de crecimiento que registran los mercados desarrollados son muy altas, incluso en estos mercados el tamaño global de la edición digital es muy pequeño, oscilando entre menos de un 1 % y un máximo del 5 % del mercado del libro. La falta de dispositivos portátiles de lectura adecuados ha contribuido de manera significativa al lento avance registrado en los últimos años.

3.3 Sin embargo, en otros ámbitos, son cada vez más las editoriales que ofrecen sus libros en formato electrónico. Tras algunos años de experimentación en términos de tecnología e innovación, han surgido distintos modelos empresariales para proveer acceso a contenidos en formato de libro digital. Los consumidores acceden a los libros por medio de ordenadores personales, lectores electrónicos propiamente dichos, tabletas o teléfonos inteligentes, que son cada vez más sofisticados, fáciles de utilizar y, sobre todo, asequibles. Según lo previsto, la tendencia a la baja que se espera en el precio de los lectores electrónicos ampliará aún más el mercado.

3.4 Agentes de otros sectores se incorporan a la cadena aprovechando el papel fundamental que desempeñan a la hora de conectar a los usuarios finales: motores de búsqueda o portales como Google, protagonistas de Internet con comercios en línea del estilo de Amazon –que es, a la vez, el fabricante del Kindle–, o fabricantes de dispositivos electrónicos como Apple están volviendo la mirada hacia el mercado de contenidos para sus aparatos, ofreciendo de ese modo sus propias librerías electrónicas, al igual que hacen las operadoras de telefonía móvil o los proveedores de acceso a Internet.

⁽¹⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Derechos de propiedad intelectual/Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería», DO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

3.5 Los libros electrónicos también ofrecen facilidad de acceso al conocimiento, la cultura y el ocio a grupos vulnerables que tienen dificultades para la lectura, como las personas mayores y las personas con discapacidades físicas, así como a todos aquellos que no leen en su idioma materno.

3.6 Además, el libro digital redefine la huella ecológica del sector de la edición. Si bien el papel es una materia prima renovable y reciclable, es necesario evaluar nuevamente el impacto medioambiental de los dispositivos electrónicos, que incorporan metales y consumen electricidad.

3.7 El papel de la editorial sigue siendo crucial en la era digital: si se pretende garantizar la calidad, una de sus funciones fundamentales estriba en seleccionar y cribar los manuscritos, independientemente del formato de salida. La edición y la mercadotecnia son otras tareas cruciales que no pueden prescindir de los conocimientos técnicos de una editorial.

3.8 El coste de combatir la violación en línea de los derechos de autor, la inversión en sistemas de digitalización, los costes de personal y tecnología, así como los que ocasiona la conversión de ficheros en formatos específicos son, todos ellos, gastos nuevos que han aparecido con la publicación por medios electrónicos. Se ahorran costes en la impresión, el almacenamiento físico y la distribución –tradicionalmente, menos de un sexto del total–, ya que en el mundo digital no han desaparecido los derechos de explotación, el trabajo de edición, la comercialización, la distribución, el almacenamiento digital ni los costes de archivado.

4. Desafíos que afronta el sector de la edición de libros en la era digital

4.1 En 2009, el Consejo ⁽³⁾ y la Comisión ⁽⁴⁾ crearon el Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería para entender mejor las vulneraciones de los derechos de propiedad intelectual (DPI) ⁽⁵⁾.

4.2 Para una industria cultural como la editorial, el derecho de autor es la base del reconocimiento legal del valor que crea, por lo que un sistema equilibrado de derechos de autor es esencial para la sostenibilidad de la inversión en el sector, sin olvidar su valor como incentivo para que los autores creen nuevas obras.

4.3 El CESE destaca que la eficacia en el cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual es igual de necesaria en Internet como fuera de él, ya que la piratería merma la cultura, la creatividad y la aparición de nuevos modelos empresariales, a la vez que cohibe el desarrollo del mercado, menoscabando la

confianza de editoriales y autores en recuperar su inversión económica e intelectual ⁽⁶⁾.

4.4 La legislación en materia de derechos de autor es anterior a la revolución digital, por lo que no siempre se ocupa de la realidad de las descargas, los archivos compartidos P2P y la gestión de derechos digitales (DRM), tal como se admite en la Agenda Digital para Europa, que tiene por objeto actualizar la normativa del mercado único de la UE en la era digital ⁽⁷⁾. Se necesita una regulación exhaustiva en la Unión Europea, actualmente en fase de debate, para abordar la normativa y las medidas de ejecución que difieren entre los distintos Estados miembros.

4.5 Una resolución rápida y coherente de los litigios relacionados con cargos de falsificación o piratería, a través de un control estricto de su cumplimiento, incrementaría la confianza de los consumidores. La legislación europea establece este control del cumplimiento en el artículo 8.3 de la Directiva sobre los derechos de autor (2001/29/CE), que permite a los titulares de los derechos solicitar un requerimiento contra aquellos intermediarios cuyos servicios estén siendo utilizados por terceras partes para infringir el derecho de autor, y todo ello combinado con el artículo 8 de la Directiva sobre el respeto de los derechos de propiedad intelectual (2004/48/CE), que otorga a los titulares el derecho de obtener cualquier información relativa a la identidad del infractor.

5. Los desafíos que imponen la digitalización y la globalización al sector europeo de la edición

5.1 El sector europeo de la edición se enfrenta a grandes retos como consecuencia del uso cada vez más amplio y generalizado de Internet, así como del atractivo de los nuevos medios de comunicación que, poco a poco, están cambiando la faz del mercado como fuente de información y de publicidad.

5.2 Otros factores significativos que influyen en la competencia son, por una parte, las importaciones de libros procedentes de países de bajo coste (China) que pueden imprimirse sin presiones precisas de tiempo y, por otra, el elevado número de empresas papeleras procedentes de la India y China, países que pueden garantizar los precios más bajos y que están dando pie a una cruenta competencia a nivel mundial. El CESE hace hincapié en la necesidad de respetar criterios sociales y medioambientales similares en todos los países productores.

5.3 Todos estos factores, así como el difícil clima económico reinante, se han traducido en ocasiones en una caída de los precios, con el considerable impacto que ello acarrea para el empleo en este sector.

⁽³⁾ Resolución del Consejo de 25.9.2008, DO C 253 de 4.10.2008.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión de 11 de septiembre de 2009: «Mejorar el respeto de los derechos de propiedad intelectual en el mercado interior» - COM(2009) 467 final.

⁽⁵⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Derechos de propiedad intelectual/Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería», DO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

⁽⁶⁾ Comisión Europea, Dirección General de Fiscalidad y Unión Aduanera, «Report on EU Customs Enforcement of Intellectual Property Rights – 2009» (Informe sobre el control aduanero de la UE de los derechos de propiedad intelectual - 2009). Véase http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/customs_controls/counterfeit_piracy/statistics/statistics_2009.pdf. Technopolis (2007), *Effects of counterfeiting on EU SMEs* http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/industry/doc/Counterfeiting_Main%20Report_Final. <http://counterfeiting.unicri.it/report2008.php>. Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Derechos de propiedad intelectual/Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería», DO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

⁽⁷⁾ «Europa 2020, una estrategia para un crecimiento inteligente sostenible e integrador». 3 de marzo de 2010.

5.4 De acuerdo con las cifras facilitadas por Eurostat para 2009, el sector editorial europeo está compuesto por 119 000 empresas (en 2007 eran 132 571), emplea a más de 735 000 personas (en 2007 eran 853 672) y genera un volumen de negocios superior a los 88 000 millones de euros (en comparación con los 110 000 millones de 2007).

5.5 Sin embargo, la introducción de la edición digital ha permitido innovar en la cooperación entre editorial, impresor y usuario, con lo que los libros pueden imprimirse en función de la demanda, incluso en tiradas de hasta un solo ejemplar.

5.6 Las empresas de artes gráficas están procediendo a la integración en la cadena de valor de servicios como el almacenamiento, la gestión de las bases de datos, el diseño o la impresión de webs, los libros electrónicos o el desarrollo de sus secciones de preimpresión.

5.7 El CESE respalda las propuestas del informe publicado por la Comisión en 2007 sobre la competitividad de las industrias gráficas europeas, aun cuando solicita a dicha institución que dote a este sector, en su conjunto, de un comité de diálogo social europeo. El diálogo social entre patronal y sindicatos únicamente existe con carácter oficial a nivel de empresa y de Estado miembro.

5.8 El CESE está de acuerdo con las recomendaciones de Integraf, especialmente por lo que respecta al estudio independiente sobre el desarrollo de la tecnología –tanto la tecnología de artes gráficas como de comunicaciones móviles e Internet–, la influencia demográfica y los hábitos de consumo.

6. Los desafíos que afrontan los libreros

6.1 La imposición por parte de los grandes minoristas de restricciones territoriales a sus ventas en línea ha planteado diversas dificultades. Los sistemas consolidados de distribución se están viendo sobrepasados a medida que se conforma una nueva hegemonía de los libreros digitales en línea.

6.2 Desde el punto de vista cultural, los libreros tradicionales son importantes, al mantener los contactos y relaciones personales con los consumidores, también en línea, y ofrecer servicios que Internet no puede brindar.

6.3 Hoy por hoy, las librerías se utilizan como salas de exposición de libros que, posteriormente, son adquiridos por el consumidor en línea, con lo que esas mismas librerías proporcionan a sus competidores en línea una labor gratuita de mercadotecnia y promoción. Sin embargo, algunos libreros tradicionales necesitan reconvertirse, puesto que no conocen los medios de comunicación sociales en línea, y deben mostrarse innovadores en sus tareas de comercialización y selección de los productos. En el mundo digital, los estándares son todavía en débiles: por ejemplo, mientras que prácticamente todos los libros impresos cuentan con ISBN, éste no es el caso de todos los libros electrónicos.

6.4 Hay que buscar y alentar sinergias entre las asociaciones de bibliotecas europeas y los libreros. La digitalización está generando un cierto grado de fricción entre los libreros y las editoriales, por un lado por las preocupaciones que suscita la piratería de libros electrónicos y, por otro, por el entusiasmo con que las bibliotecas promueven los préstamos de libros electrónicos. Todas las partes deben destacar, aplicar y respetar las

diferencias jurídicas entre el préstamo de libros impresos y el de libros electrónicos. Estas mismas partes interesadas deberán examinar un sistema que combine la protección antipiratería integrada en el mismo con facilidades para el préstamo legal por parte de las bibliotecas.

6.5 Con su predominancia dual en el mercado, como plataforma de ventas y dispositivo de lectura (Kindle y iPad), Amazon y Apple han tomado una delantera que les permite dictar los precios y las condiciones a todos los demás operadores del sector. Esta predominancia no europea también afecta de manera negativa a los pequeños editores, quienes no tienen el peso suficiente para negociar los términos impuestos por Amazon y Apple.

6.6 La adopción de unas normas abiertas e interoperables evitará el bloqueo de los mercados y la creación de posiciones dominantes por parte de algunos de los mayores operadores que, en la actualidad, hacen uso de tecnologías propias y no abiertas para ligar el uso de determinados dispositivos a sus propios catálogos, o viceversa. Esa medida incrementaría, por consiguiente, la competencia.

7. Fiscalidad y determinación de precios

7.1 En la UE y en todo el mundo son ampliamente mayoritarios los países que aplican una tasa reducida del IVA a la venta de libros impresos, como reconocimiento a los beneficios que la lectura aporta a la sociedad en general en el plano cultural, educativo y científico.

7.2 En la actualidad, sin embargo, la UE acoge un sistema discriminatorio puesto que las versiones en línea de los mismos productos culturales se gravan con tipos normales, lo que genera una distorsión injustificada entre productos con contenidos comparables.

8. Preservación de las obras huérfanas y las ediciones agotadas⁽⁸⁾

8.1 El CESE está de acuerdo en términos generales con la directiva propuesta para crear un marco jurídico que permita un acceso legal, transfronterizo y en línea a obras huérfanas⁽⁹⁾.

8.2 Son muy pocos los Estados miembros que han legislado en materia de obras huérfanas e, incluso allí donde existe esa legislación, ésta limita el acceso a los ciudadanos que residan en sus territorios nacionales.

8.3 La letra c) del punto 2 del artículo 5 de la Directiva sobre los derechos de autor permite que las bibliotecas de acceso público, los centros educativos, los museos y los archivos reproduzcan obras protegidas por derechos de autor sin autorización previa, siempre y cuando ello no reporte, directa o indirectamente, un beneficio económico o comercial a dichas instituciones, y que el procedimiento respete la prueba del criterio triple de Berna. En cualquier caso, cualquier otra actividad encaminada a hacer pública una obra a través de Internet exige un visto bueno previo.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas», DO C 376 de 22.12.2011, p. 66

⁽⁹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Derechos de propiedad intelectual/Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería», DO C 376 de 22.12.2011, p. 62.

8.4 Por lo que respecta a las obras que están fuera del circuito comercial, las editoriales de libros emprendieron un diálogo que llevó a la firma por parte de todas las partes interesadas de un memorando de entendimiento sobre «Los principios fundamentales de la digitalización y la puesta a disposición de las obras que están fuera del circuito comercial». A fecha de hoy no existe ninguna estructura legal que reconozca acuerdos voluntarios entre las diversas partes interesadas, sobre las obras que están fuera del circuito comercial, que sean reconocidos a nivel internacional.

8.5 El éxito de este diálogo fomentará el desarrollo de bibliotecas digitales como Europeana y otras instituciones públicas que llevan a cabo acciones de interés público.

8.6 El sistema ARROW, establecido por una agrupación de agentes del sector del libro que cuenta con el respaldo de la Comisión Europea, ofrece una solución de orden práctico para crear un instrumento rentable que permita a los usuarios encontrar de manera rápida y eficaz información sobre los derechos de una obra y el estatus de sus titulares.

8.7 La asociación público-privada de bibliotecas y editoriales podrá incrementar a través de las bibliotecas digitales el acceso a los libros que se encuentran dentro del circuito comercial. Ya existen diversas asociaciones de estas características.

8.8 Todas las partes interesadas deberán someter a debate la cuestión que plantea el depósito legal de los libros electrónicos, a fin de equilibrar los intereses de las bibliotecas –para recopilar, conservar y poner a disposición estos libros electrónicos– con salvaguardas para luchar contra los abusos en la divulgación por medios electrónicos.

9. Lengua y movilidad

9.1 La lengua es un elemento intrínseco de la actividad editorial. Del mismo modo, el sector de la edición del libro ha de hacer frente a cuestiones inherentes a la movilidad, especialmente en el caso de las PYME del sector.

9.2 Exceptuando el caso de las de lengua inglesa, el resto de las editoriales de libros y sus empleados deben hacer frente a considerables dificultades para desplazarse de un Estado miembro a otro, ya que la mayor parte de las pequeñas y medianas editoriales suelen ser empresas de tamaño medio que publican en un solo idioma⁽¹⁰⁾.

9.3 Algunas de las plataformas de libros electrónicos más recientes plantean obstáculos a la movilidad lingüística. El mayor productor de dispositivos de lectura electrónica –Amazon, una empresa americana– impide el acceso a todos los idiomas minoritarios, incluidas 18 de las 23 lenguas oficiales de la UE, en su lector electrónico Kindle, con lo que, en la práctica, la literatura en 18 idiomas de la UE se ve vetada en la mayor plataforma de libros electrónicos del mundo.

10. Por un consumidor seguro e informado

10.1 La relación de los consumidores con el libro se está transformando en el sentido de que el almacenamiento del libro digital no deja rastro físico y la adquisición del libro es instantánea.

10.2 El CESE cree que todas las iniciativas políticas en materia de DPI deben reconocer a los consumidores como partes relevantes del debate a este respecto.

10.3 La coexistencia de los libros digitales y físicos debe llevarse a cabo de manera gradual y complementaria a la sostenibilidad del mundo editorial. Un gran número de ciudadanos europeos siguen sin estar cómodos con las transacciones electrónicas, como tampoco lo están a la hora de acceder y consumir contenidos digitales. Toda medida encaminada a incrementar la confianza y reducir la brecha digital ayudará a aumentar la inclusión social.

10.4 El CESE apoya a la organización de consumidores europeos, BEUC, en su reconocimiento de la neutralidad en la red como un principio regulador. La Comisión Europea debe aprovechar los trabajos en curso del Organismo de Reguladores Europeos de Comunicaciones Electrónicas (ORECE) y adoptar un instrumento vinculante que garantice la protección coherente y eficaz de la neutralidad de la red en toda Europa.

11. Acceso al mercado para las PYME

11.1 La predominancia en toda la Unión Europea de las cadenas de librerías se traduce en diversas limitaciones en el acceso al mercado para las editoriales pequeñas. Aquellas editoriales sin el peso económico suficiente para negociar su presencia en dichas cadenas se encuentran con que su acceso a los consumidores se ve bloqueado en gran parte por su presencia insuficiente en los estantes de los comercios.

11.2 En el sector de la edición, las editoriales pequeñas han sido tradicionalmente germen de innovación y creatividad, por lo que las limitaciones a su acceso al mercado pueden acarrear repercusiones graves para la vitalidad de este ámbito creativo.

11.3 Las editoriales especializadas confían a menudo en financiación y subsidios para asegurar la continuidad económica de su existencia.

11.4 Las empresas, en especial las PYME, deben invertir en investigación, desarrollo e innovación⁽¹¹⁾, apoyadas por unas condiciones adecuadas en materia jurídica, administrativa, fiscal y financiera.

11.5 En la actualidad, apenas el 8 % de las PYME europeas desarrolla su actividad en otros Estados miembros. El 92 % del negocio lo llevan a cabo microempresas⁽¹²⁾ que operan en un abanico muy diverso de mercados. Así pues, es necesario otorgar más importancia a este aspecto en la *Small Business Act* (Ley de la Pequeña Empresa para Europa) para dar mejor respuesta a sus necesidades específicas.

11.6 El sector de la edición de libros es un caso peculiar porque confía su independencia económica a un número relativamente pequeño de superventas. Estas obras, a su vez, subsidian los géneros literarios comercialmente menos viables, aunque esenciales desde el punto de vista cultural y social.

⁽¹⁰⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Cómo ayudar a las PYME a adaptarse a los cambios en los mercados mundiales», DO C 255 de 22.9.2010, pp. 24-30.

⁽¹¹⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Inversión en conocimiento e innovación», DO C 256 de 27.10.2007, p. 17.

⁽¹²⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Revisión de la 'Small Business Act' para Europa», DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

11.7 Las PYME del mundo editorial precisan asistencia financiera y organizativa porque el modelo de costes de la literatura no mayoritaria es económicamente viable en muy raras ocasiones. Además, la mayor parte de estas PYME no cuenta con los recursos necesarios para presentar propuestas viables para acceder a la financiación de la UE en materia de I+D.

11.8 El CESE destaca la importancia que reviste una mayor integración del mercado único de los servicios en la Estrategia Europa 2020 ⁽¹³⁾. Todo ello es necesario para ayudar a las empresas, incluidas las PYME del sector editorial, a crecer y a crear empleo.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «Hacia un mejor funcionamiento del mercado único de servicios», DO C 318 de 29.10.2011, pp. 109-112.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cooperativas y reestructuración»
(dictamen de iniciativa)**

(2012/C 191/05)

Ponente: **Marie ZVOLSKÁ**

Coponente: **Jan OLSSON**

El 14 de julio de 2011, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Cooperativas y reestructuración».

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de abril de 2012 (ponente: Marie ZVOLSKÁ; coponente: Jan OLSSON).

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 148 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Por su verdadera naturaleza y por el modelo empresarial que aplican, las cooperativas contribuyen a la Estrategia Europa 2020. Gestionan el cambio de forma económicamente eficiente y socialmente responsable. Contribuyen a la cohesión social y territorial. Organizan nuevos e innovadores modelos de empresa para incrementar la competitividad. Todo ello debería ponerse de relieve en 2012, Año Internacional de las Cooperativas.

1.2 Con la notable excepción de algunos sectores, las cooperativas representan un porcentaje reducido de la economía europea. No obstante, los datos recogidos en el presente dictamen muestran que, en épocas de crisis, las cooperativas son más resistentes y estables que otras formas de empresas a la vez que desarrollan nuevas iniciativas empresariales. Ello puede atribuirse a las especificidades de las cooperativas: su enfoque a largo plazo, fuerte arraigo territorial, promoción de los intereses de los miembros y atención a la cooperación entre ellas. Es importante que la excelencia manifiesta de las cooperativas se difunda y desarrolle en las políticas nacionales y de la UE.

1.3 La diversidad de las empresas se reconoce en el Tratado y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció recientemente las características específicas del modelo cooperativo (Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 8 de septiembre de 2011 – Asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08), autorizando políticas específicas.

Recomendaciones para las políticas de la UE

1.4 Las cooperativas deberían tenerse en cuenta en *todas* las políticas de la UE que contribuyan a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como en las iniciativas emblemáticas relevantes de la Estrategia Europa 2020. Debe garantizarse la igualdad de condiciones entre las cooperativas y otras formas de empresas, preservando a la vez los objetivos y métodos de trabajo de las cooperativas.

1.5 Con el fin de destacar la experiencia específica de las cooperativas en la reestructuración, deberían participar en los

objetivos y medidas de la política industrial de la UE, incluida la iniciativa emblemática específica.

1.6 La Comisión Europea y el BEI/FEI deberían velar atentamente por que los mecanismos financieros europeos, incluido el plan de acción para la financiación de las pymes sugerido en el Acta del Mercado Único, sean accesibles para las cooperativas, y deberían esforzarse todo lo posible junto con el sector bancario cooperativo por verificar que así ocurre, incluso mediante la determinación de instrumentos específicos. Debería facilitarse el papel de intermediación de los instrumentos financieros del Banco Europeo de Inversiones (BEI) para los bancos cooperativos más pequeños mediante la simplificación de los requisitos administrativos.

1.7 Deberían entrar en vigor lo antes posible las nuevas normas sobre contratación pública y ayudas estatales (el paquete Almunia). Estas normas, así como su aplicación en los Estados miembros, deberían simplificarse e incluir medidas específicas para mejorar las oportunidades de las cooperativas sociales que emplean a personas con discapacidad y otros grupos desfavorecidos. También deberían cubrir la experiencia de las cooperativas que gestionan propiedades confiscadas procedentes de actividades ilegales (véase el caso italiano de las propiedades de la mafia).

1.8 Deberían establecerse medidas para facilitar la transferencia de empresas a los trabajadores, siguiendo la propuesta del CESE de un marco para facilitar la participación financiera de los trabajadores. Las cooperativas de trabajo asociado y las adquisiciones de empresas por los trabajadores deberían ser apoyadas mediante una línea presupuestaria específica de la UE, que también incluyera los instrumentos financieros.

1.9 Los programas y fondos que se establecen para el próximo período presupuestario de la UE 2014-2020 deben convertirse en instrumentos importantes para apoyar a las cooperativas, en especial los Fondos Estructurales. A la hora de determinar los programas operativos, las prioridades y medidas

deberían centrarse en apoyar el desarrollo sostenible de empresas y la reestructuración responsable, e incluir medidas como la transferencia de la empresa a los trabajadores, las cooperativas sociales, el desarrollo local e innovación social mediante subvenciones generales y otros instrumentos financieros.

1.10 El CESE pide que en 2012 se adopte un reglamento simplificado sobre la sociedad cooperativa europea. Asimismo, debería completarse con una actualización de la manera en que se aplican los principios cooperativos en las legislaciones nacionales.

1.11 El CESE insta a Eurofound (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo) y, en especial, a su Observatorio Europeo del Cambio a colaborar con el sector cooperativo para examinar en profundidad el papel desempeñado por las cooperativas en la reestructuración.

1.12 El próximo programa de investigación de la UE Horizon 2020 también debería incluir referencias específicas para estudiar los factores en que se basa la resistencia de las cooperativas.

1.13 Por sus objetivos y modelo de gobierno, las cooperativas son partes interesadas naturales de la iniciativa empresarial social puesta en marcha recientemente por la Comisión. Por lo tanto, las medidas clave propuestas también deberían destinarse al sector de las cooperativas. Un aspecto urgente es tener en cuenta la experiencia de las cooperativas sobre instrumentos financieros a medida también en la reciente propuesta de fondos de emprendimiento social europeos.

Recomendaciones para las políticas de los Estados miembros

1.14 En consonancia con la Recomendación 193/2002 de la OIT sobre la promoción de las cooperativas, los Estados miembros deberían crear un entorno favorable para el reconocimiento y el desarrollo de las cooperativas en todos los ámbitos y sectores y adoptar una política global para apoyar el modelo de negocio de las cooperativas. En concreto, deberían impulsar la educación y formación sobre cooperativas para estudiantes y trabajadores, mejorar las estadísticas para identificar al sector cooperativo y lograr que tenga más visibilidad, modernizar la legislación sobre cooperativas, introducir instrumentos financieros adecuados y reconocer el papel de las cooperativas en el diálogo social nacional. Asimismo, deberían estudiar la posibilidad de incorporar a su legislación el régimen de reservas indivisibles o «asset lock» (bloqueo de activos) para las cooperativas, que ya existe en un número considerable de Estados miembros y ha demostrado que es un instrumento de desarrollo importante.

1.15 El CESE recomienda que los consejos económicos nacionales adopten dictámenes en el marco del Año Internacional de las Cooperativas.

Recomendaciones para las cooperativas

1.16 Las cooperativas deberían esforzarse por ser más visibles y reforzar el aprendizaje mutuo tanto dentro como fuera del movimiento cooperativo. A nivel interno, deberían centrarse en la «cooperación entre cooperativas». Deberían elaborar proyectos de orientaciones y divulgar de manera activa buenas prácticas, con especial atención a la gestión de los cambios. A nivel externo, deberían comprometerse en asociaciones con otras empresas privadas, autoridades públicas y demás agentes. Los informes sobre la responsabilidad social de las cooperativas (la RSE en forma cooperativa) deberían ser un instrumento fundamental de visibilidad y promoción.

1.17 El sector cooperativo también debería establecer normas de buen gobierno y una auditoría interna rigurosa, con el fin de evitar abusos de la forma de cooperativa.

2. Introducción

2.1 El objeto del presente dictamen es destacar la manera en que las cooperativas, dado su modelo de negocio específico, anticipan y gestionan los cambios en los sectores de la industria y los servicios en la crisis actual que ha tenido repercusiones especialmente graves en el empleo, tal como se señala en informes recientes de la OIT. Su objeto es incrementar la concienciación sobre el papel de las cooperativas como una forma de empresa que aporta nuevas perspectivas de innovación social y contribuye a la generación y distribución de la riqueza de manera sostenible.

2.2 El modelo de negocio de las cooperativas se centra en las personas. La Alianza Cooperativa Internacional (ACI) ha elaborado una definición, reconocida por diversas instituciones internacionales (NU, OIT, UE), de la cooperativa como «una asociación autónoma de personas unidas voluntariamente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales en común a través de una empresa de propiedad conjunta, y de gestión democrática».

2.2.1 El dictamen también debería contribuir al trabajo actual de la CCMI sobre reestructuración ⁽¹⁾.

2.3 La identidad cooperativa se ve reforzada por los valores de democracia, igualdad, equidad, solidaridad, transparencia y responsabilidad social. La ACI ha establecido siete principios que deben aplicar las cooperativas: «adhesión voluntaria y abierta; gestión democrática por parte de los socios; participación económica de los socios; autonomía e independencia; educación, formación e información; cooperación entre cooperativas, e interés por la comunidad».

2.4 El modelo de negocio de las cooperativas está plenamente en consonancia con los valores del Tratado de la UE y los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Al perseguir tanto objetivos económicos como sociales, las cooperativas son una parte indispensable de la «economía social de mercado».

⁽¹⁾ COM(2012) 7 final. Reestructuración y previsión del cambio: ¿qué lecciones sacar de la experiencia reciente?

2.5 Las cooperativas tienen el objetivo a largo plazo de lograr la sostenibilidad económica y social mediante la capacitación de las personas, anticipación de los cambios y optimización del uso de los recursos. Sus beneficios no se utilizan para maximizar la remuneración del capital sino que se distribuyen en favor de una inversión sostenible.

2.6 Dado que se centran en las personas y están controladas por los miembros, las cooperativas tienen un fuerte arraigo local. Ello no está en contradicción con su capacidad de operar en los mercados nacionales e internacionales.

2.7 La flexibilidad y la creatividad del método cooperativo han permitido a las cooperativas operar en todos los sectores de la economía, tanto tradicionales como nuevos.

2.8 En Europa hay 160 000 cooperativas propiedad de 123 millones de miembros, que proporcionan trabajo a 5,4 millones de personas.

2.9 Ni los ciudadanos en general ni los sectores de la empresa privada y la administración pública conocen bien la forma de las cooperativas. En algunos países el concepto de «cooperativa» tiene incluso connotaciones negativas, especialmente en los países de Europa Central y Oriental. Las cooperativas no son reconocidas como empresas de pleno derecho al mismo nivel que las empresas convencionales. En algunos Estados miembros, los obstáculos para el desarrollo de las cooperativas se han acrecentado en los últimos años (por ejemplo, en Polonia, donde un proyecto de nueva legislación sobre cooperativas intentó reducir la autonomía e independencia de las cooperativas, e Italia, donde se han reducido de forma considerable las ventajas fiscales para compensar la función social de las cooperativas).

2.10 El acceso al capital riesgo y al crédito en los mercados de capitales normales es difícil para las cooperativas.

2.11 No siempre existen condiciones equitativas, dado que las características específicas de las cooperativas no se tienen en cuenta en la legislación ni en los programas nacionales y europeos de apoyo a las empresas.

3. Retos de las reestructuraciones empresariales en Europa

3.1 Estamos asistiendo a una reestructuración a gran escala como consecuencia de la crisis en la economía europea. Las estrategias de reestructuración socialmente responsables son una condición esencial para evitar más quiebras y cierres de empresas, mantener y crear empleo y organizar el bienestar social mediante el impulso de la competitividad y el desarrollo local.

3.2 La Comisión Europea considera que la reestructuración implica una concepción más amplia de la innovación empresarial que debería «enmarcarse en una visión a largo plazo de la evolución y de la dirección de la economía europea, para que los cambios sean efectivamente un medio para reforzar su competitividad», incluyendo modelos organizativos y sociales, con el fin de garantizar un desarrollo territorial sostenible. A este respecto, la Comisión considera que la innovación se genera no solo mediante la investigación y la tecnología, sino también mediante nuevas soluciones de gestión y mercadotecnia.

3.3 La Comisión señala que «las empresas que consiguen reestructurarse de manera socialmente responsable suelen ser las que mejor historial tienen en cuanto a competitividad y adaptación en el mercado» ⁽²⁾.

3.3.1 La Comisión también defiende que la reestructuración responsable debería incluir la implicación y participación de los trabajadores afectados ⁽³⁾. Los interlocutores sociales a escala de la UE establecieron los principios de una reestructuración «socialmente inteligente» en un texto conjunto en el que se destaca la importancia de crear y conservar puestos de trabajo.

3.4 La Comisión es partidaria de facilitar las condiciones para las transferencias de empresas a los empleados:

— «Aunque los empleados tienen un interés especial en que su empresa sea sostenible y a menudo comprenden bien la empresa en la que trabajan, suelen carecer de medios financieros y de apoyo para retomar y gestionar la empresa. La preparación cuidadosa y progresiva de la cesión de una empresa a sus empleados, organizados en una cooperativa de trabajadores, puede mejorar los índices de supervivencia» ⁽⁴⁾. «Si no se encuentra ningún sucesor dentro de la familia, la transmisión a los empleados garantiza, en gran medida, la continuidad de la empresa». No obstante, «pocos Estados miembros incentivan este tipo de transmisión mediante reducciones fiscales específicas (...)» ⁽⁵⁾.

3.5 La Comisión pidió a los Estados miembros que desarrollaran un marco para la transferencia de empresas a los empleados basado en las mejores prácticas para evitar el cierre. Cabe citar, a modo de ejemplo, el sistema del pago único en España y la *Legge Marcora* en Italia, que permiten utilizar las prestaciones de desempleo para financiar nuevas cooperativas.

4. Especificidades de la economía cooperativa: resistencia y nuevos avances también en tiempos de crisis

4.1 Las cooperativas están demostrando una mayor resistencia en tiempos de crisis que las empresas convencionales. Ello es especialmente válido para las cooperativas financieras, las cooperativas de trabajo asociado en la industria y los servicios, las cooperativas sociales y las cooperativas formadas por pymes. Asimismo, el modelo de negocio de las cooperativas está apareciendo en nuevos sectores (energía, profesiones liberales, etc.). La reestructuración ha abierto un espacio adicional para que las cooperativas contribuyan a un auténtico pluralismo de la economía y, en particular, de las empresas cuando se aspira a modelos de producción y consumo más sostenibles.

⁽²⁾ COM(2005) 120 final. Reestructuraciones y empleo - Anticipar y acompañar las reestructuraciones para desarrollar el empleo: el papel de la Unión Europea.

⁽³⁾ COM(2001) 366 final. Libro verde - Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas.

⁽⁴⁾ COM(2004) 18 final. Comunicación sobre fomento de las cooperativas en Europa.

⁽⁵⁾ COM(2006) 117 final. Aplicar el Programa comunitario de Lisboa para el crecimiento y el empleo - Transmisión de empresas - Continuidad mediante la renovación.

4.2 Según el informe de la OIT «Resilience of the Cooperative Business Model in Times of Crisis» (Resistencia del modelo de negocio de las cooperativas en tiempos de crisis), las cooperativas financieras se mantienen sólidas desde el punto de vista financiero; las cooperativas de consumidores presentan un aumento del volumen de negocios; las cooperativas de trabajo asociado registran un incremento, dado que la población elige la forma de cooperativa para responder a las nuevas situaciones económicas.

4.3 Ello es especialmente válido en el sector bancario. Ningún banco cooperativo ha entrado en concurso de acreedores en la UE. Los datos de la Asociación Europea de Bancos Cooperativos muestran que tienen aproximadamente un 20 % de cuota de mercado de los depósitos. Financian a cerca del 29 % de las pymes en Europa. Han incrementado su cuota de mercado de forma constante en los últimos años. En el Reino Unido los bancos cooperativos han cuadruplicado su cuota de mercado del 1,2 % en 2009 al 5 % en 2010. En Italia el sistema de banca de crédito cooperativo incrementó sus depósitos en los últimos cinco años un 49 %; los créditos, un 60 %; y el empleo, un 17 % (mientras que en el resto del sector bancario italiano el empleo disminuyó un 5 %). En Chipre, las entidades de crédito cooperativo, según la Autoridad de supervisión y desarrollo de las cooperativas, incrementaron su cuota de mercado durante 2011 (del 35 % al 38 % en depósitos y del 27 % al 29 % en préstamos), lo que confirma que los chipriotas consideran que las entidades de crédito cooperativo son un puerto seguro en tiempos de crisis.

4.4 El Fondo Monetario Internacional («Redesigning the Contours of the Future Financial System», IMF staff position note – 16 de agosto de 2010 SPN/10/10) destaca el papel esencial de los bancos cooperativos: los bancos cooperativos o instituciones mutualistas más pequeños también pueden desarrollarse. Estos bancos, menos dependientes de las expectativas de los accionistas, en general pudieron evitar muchos de los errores que cometieron las entidades del sector privado más grandes. Aunque no siempre son vistos como las entidades más eficaces, vibrantes o innovadoras, en muchos países cubren de manera fiable y segura las necesidades de crédito de las pequeñas y medianas empresas y de muchos hogares.

4.5 La CECOP (Confederación europea de cooperativas y empresas propiedad de sus trabajadores activas en los sectores industrial y de servicios) ha registrado desde 2009 los efectos de la crisis en las empresas de su red. Las cooperativas de los países que cuentan con una mayor implantación y experiencia de este sector (Francia, Italia, España) parecen ser más resistentes al deterioro de la crisis que las empresas convencionales activas en los mismos sectores y territorios.

4.6 Los distintos tipos de cooperativas sociales desempeñan un papel importante en los procesos de reestructuración y han sido impulsores fundamentales de la innovación social. Las cooperativas de inserción laboral emplean a muchas personas que han perdido el trabajo y que no podrían volver al mercado laboral normal. En algunos países las cooperativas sociales son los principales empleadores de personas con discapacidad (por ejemplo, Bulgaria, República Checa, Polonia, Italia, etc.). Las cooperativas que prestan servicios sociales actúan en la reestructuración del sector público. Un nuevo fenómeno específico son las cooperativas italianas que gestionan las propiedades confiscadas procedentes de actividades ilegales.

4.7 En un sector gravemente golpeado por la crisis, las cooperativas de viviendas demuestran ser mucho más resistentes que el sector privado, si se tienen en cuenta las nuevas edificaciones de viviendas. También tienen un mayor compromiso para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante el incremento de la eficiencia energética. Este papel es especialmente importante en algunos Estados miembros de la UE, por ejemplo, en la República Checa y Polonia, donde se llevan a cabo grandes proyectos de renovación cooperativos, a menudo financiados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional.

4.8 Un somero análisis de algunos países europeos muestra los resultados superiores de las cooperativas en cuanto a crecimiento, empleo, índices de supervivencia y nuevas empresas (véase en particular: Zevi A., Zanotti A., Soulage F. and Zelaia A. (2011), «Beyond the crisis: Cooperatives, Work, Finance», Cecop Publications, Bruselas 2011).

4.8.1 En 2009 en el Reino Unido, la cifra de negocios de las cooperativas se incrementó en un 10 % mientras que la economía del país se contrajo un 4,9 %. En 2010 el sector cooperativo continuó creciendo un 4,4 % frente a una tasa de crecimiento de la economía británica en su conjunto del 1,9 %. El número de cooperativas en el Reino Unido aumenta de manera constante y en 2010 registró un incremento del 9 %. El aumento de las cooperativas se registra en todos los sectores de la economía.

4.8.2 En Alemania la actividad cooperativa se está extendiendo, especialmente en los sectores de la energía, pymes y prácticas médicas. En los últimos tres años ha habido un crecimiento extraordinario de nuevas cooperativas: 370 en 2011, 289 en 2010, 241 en 2009 (*Genossenschaften in Deutschland*, del DZ-Bank). Según el Informe de actividad 2010 de DGRV, a partir de cifras del Creditreform-Datenbank, en 2010 solo el 0,1 % de las cooperativas se declaró insolvente, la cifra más baja de todos los tipos de empresas. No obstante, también se afirma que el hecho de unirse a una cooperativa reduce en gran medida el riesgo de fracaso de las empresas individuales.

4.8.3 En Francia la tasa de supervivencia de las cooperativas de trabajo asociado al cabo de tres años es del 74 %, frente a una media nacional del 66 %. 329 empresas se convirtieron en cooperativas de trabajo asociado entre 2000 y 2009. Más de 250 han sobrevivido. Las cifras de 2010 confirmaron la tendencia al alza registrada durante los últimos tres años en especial y se produjeron más de 50 nuevas conversiones (Informe anual CG SCOP 2010).

4.8.4 En Italia el empleo de las cooperativas creció un 3 % en 2010 frente a una reducción del empleo privado total del 1 %. La crisis del sistema del bienestar significa que el número de cooperativas sociales ha crecido muy rápido. La mayoría de las cooperativas nuevas son de reciente creación, pero aproximadamente una de cada cuatro son «spin offs» impulsadas por otras cooperativas. Las cooperativas tienen una esperanza de vida más larga. Un tercio de las cooperativas creadas en 1970-89 todavía sigue activo frente a un cuarto de los demás tipos de empresas. La tasa de desaparición es inferior: un 4 % de las cooperativas cerró entre 2006 y 2009 comparado con más del 6 % de las demás empresas. El concurso de acreedores fue la causa más dramática de cierre: afectó al 2 % de las cooperativas en 2009 frente al 6 % para las demás empresas. El empleo en las cooperativas, si se tienen en cuenta los tipos de contratos laborales, es menos precario. El 6 % de los trabajadores recién contratados tiene contratos temporales frente al 11 % en otras

empresas. Se proporcionó formación al 40 % del personal de las cooperativas, en comparación con la media nacional del 26 %.

4.8.5 En el caso de España, donde la crisis ha sido especialmente dura, la reducción del empleo en 2008 y 2009 fue del 4,5 % en el sector cooperativo, mientras que alcanzó el 8 % en las empresas convencionales. No obstante, en 2010 las cooperativas de trabajo asociado incrementaron el número de puestos de trabajo en un 0,2 % mientras que el empleo total disminuyó en las empresas convencionales en un 3,2 %.

4.8.6 En algunos países existe una situación similar a la descrita. Por ejemplo, en Suecia el número de cooperativas de reciente creación es proporcionalmente superior al de otras empresas nuevas. Y la tasa de desaparición de las cooperativas es inferior al de las empresas convencionales. Asimismo, las cooperativas también registran un crecimiento en Chipre. El gobierno destaca que su contribución a la mejora económica y social de la sociedad es fundamental.

5. ¿Cómo gestionan los cambios las cooperativas?

5.1 El modelo de gobierno específico de las cooperativas, basado en la propiedad colectiva, la participación democrática y el control de los miembros, así como en la capacidad de las cooperativas para funcionar con sus propios recursos financieros y redes de apoyo, explica por qué las cooperativas son más flexibles e innovadoras para gestionar la reestructuración de forma duradera, así como para crear nuevas empresas.

5.2 La visión a largo plazo es uno de los rasgos básicos de una cooperativa. La crisis ha reforzado el planteamiento a largo plazo para lograr la sostenibilidad económica y social en favor de sus miembros. Una cooperativa sacrificará la rentabilidad de los fondos propios con el fin de mantener el empleo y las inversiones.

5.3 Otro rasgo básico de su gobernanza es que las cooperativas están arraigadas en el territorio en el que operan. A diferencia del sector privado, no deslocalizan la actividad, lo que no es incompatible con la globalización.

5.4 Dadas sus raíces locales, el papel de las cooperativas es cada vez más importante al fomentar el desarrollo sostenible local, crear nuevos empleos y, por consiguiente, perseguir el interés general. Dado que la reestructuración se realiza a nivel local, es importante aprovechar la experiencia de las cooperativas cuando se encuentran soluciones. En las zonas rurales mantienen las actividades económicas y sociales y, en consecuencia, reducen la migración.

5.5 Su arraigo territorial y su atención a los intereses de los miembros (hogares y pequeñas empresas) explican el hecho de que los bancos cooperativos hayan obtenido buenos resultados durante la crisis financiera. Los bancos cooperativos también se centran fuertemente en la financiación sostenible y socialmente responsable. Los efectos de su comportamiento se han visto

reforzados por los clientes que han cambiado sus depósitos y préstamos de los bancos privados a los bancos cooperativos.

5.6 Las cooperativas protegen el empleo mediante un modelo de movilidad interna combinado con la seguridad del puesto de trabajo. Las cooperativas sociales y de trabajo asociado prefieren ajustar sus niveles de salario o el número de horas trabajadas antes que recortar los puestos de trabajo. Cuando ha sido posible, han internalizado actividades que habían externalizado previamente. Se ha reforzado la seguridad en el empleo compartiendo los puestos de trabajo disponibles entre empresas de la misma red o grupo cooperativo. El modelo de generación de seguridad para los trabajadores durante el proceso de transición se consolida mediante la formación profesional, ya que las cooperativas se centran en el desarrollo de los recursos humanos.

5.7 Las cooperativas han desarrollado desde hace tiempo diversos tipos de estructuras que les permiten colaborar entre ellas de forma permanente, tanto mediante organizaciones representativas a todos los niveles como mediante combinaciones empresariales como grupos, consorcios o cooperativas de segundo grado. En los últimos años y décadas, se observa una fuerte consolidación de esta tendencia, con una correlación positiva demostrada entre el aumento de las cooperativas y el desarrollo de las entidades que conectan unas con otras.

5.8 El potencial de las organizaciones representativas se ilustra perfectamente con el ejemplo italiano. Italia se caracteriza por tener varias asociaciones intersectoriales representativas de las cooperativas. Todos los tipos de cooperativas (de trabajo asociado, de consumidores, agrarias, etc.) pertenecen a una de dichas asociaciones. Este modelo ha facilitado el establecimiento de estructuras económicas comunes entre los sectores, que son factores de gran importancia. Merced a las posibilidades de transferir recursos financieros y humanos, así como experiencias, de un sector a otro, muchas cooperativas y sectores pueden sobrevivir incluso en los tiempos más duros.

5.9 Los grupos, consorcios y cooperativas de segundo grado permiten a las empresas individuales seguir siendo pequeñas a la vez que se benefician de las economías de escala. Italia es un buen ejemplo de consorcios en los sectores de la construcción y servicios y en el ámbito de las cooperativas sociales, que contribuyen de manera sustancial al desarrollo de las pequeñas y las nuevas cooperativas. Los consorcios pequeños de cooperativas sociales también pueden encontrarse en otros países como Suecia. Existen importantes grupos cooperativos en otros sectores como el agrario, manufacturero, bancario y de distribución en otros Estados miembros de la UE como Francia, Alemania, España y los Países Bajos, entre otros.

5.10 El grupo español Mondragón es un ejemplo destacado de la manera en que las cooperativas individuales pueden organizarse de forma voluntaria en grandes grupos empresariales que engloban actividades de la industria, agricultura, distribución, finanzas, I+D y educación de alto nivel. Un aspecto destacado de Mondragón es la capacidad de mantener el empleo en sectores industriales globalizados y de realizar una reestructuración continua de productos, procesos y servicios postventa, por medio de sus plataformas industriales en todo el mundo y un triángulo de innovación que incluye a las empresas industriales del grupo, la universidad y centros de I+D.

5.11 Las pymes también pueden organizarse en cooperativas siguiendo la misma lógica del incremento del volumen de negocio. Esta experiencia, por ejemplo, ha tenido mucho éxito en Alemania, donde son importantes las cooperativas de pequeñas empresas en comercios como panaderías, carnicerías, etc.

5.12 Están surgiendo nuevos fenómenos para responder a las necesidades de determinados grupos. Las cooperativas formadas por médicos en Alemania, ya mencionadas, constituyen un ejemplo al respecto. En Italia en especial, la generación más joven de profesionales altamente especializados está comenzando a utilizar el modelo de cooperativas para aprovechar las oportunidades del mercado. De esta forma, combinan el empleo autónomo con una forma empresarial colectiva. Una ley italiana sobre las profesiones aprobada recientemente, como parte del paquete global de reformas económicas, apoya estas iniciativas.

5.13 En Francia y, en menor medida, Bélgica y Suecia se han creado las llamadas «cooperativas de actividades y empleo». Permiten a los desempleados convertirse en autónomos y organizar no solo su actividad comercial sino también la formación profesional y la seguridad social dentro de una cooperativa.

5.14 En principio, las cooperativas no pueden obtener grandes cantidades de capital de sus miembros ni tienen un acceso

fácil al mercado de capitales. Las cooperativas han desarrollado sus propios mecanismos de financiación. Las partes de las cooperativas en principio no son transferibles y los beneficios no se utilizan para remunerar el capital, sino que se suelen reinvertir en la empresa en forma de reservas, lo que refleja su estrategia a largo plazo: el interés de sus miembros es evitar riesgos excesivos e invertir en actividades que satisfagan directamente sus necesidades.

5.15 En algunos Estados miembros de la UE, como Francia, España e Italia, estas reservas son indivisibles, lo que implica que no pueden distribuirse entre los miembros ni siquiera en caso de liquidación, sino que deben utilizarse para el desarrollo del movimiento cooperativo. Las reservas indivisibles han resultado ser un potente elemento disuasorio contra la desmutualización.

5.16 En algunos países se han establecido disposiciones legales para permitir a terceras partes aportar capital riesgo, con o sin derechos de voto, a las cooperativas (por ejemplo, «socio sovventore» en la Ley italiana 59/1992). Se han creado entidades especiales con tal fin (por ejemplo, en Italia, los fondos de desarrollo cooperativos («Fondi mutualistici») y la «Cooperazione Finanza Impresa» (CFI), en Francia IDES y, en España, las estructuras de inversión de la Corporación Mondragón.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

480ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 25 Y 26 DE ABRIL DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006»

[COM(2011) 615 final — 2011/0276 (COD)]

(2012/C 191/06)

Ponente: **Ioannis VARDAKASTANIS**

El 25 y 27 de octubre de 2011, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006»

COM(2011) 615 final — 2011/0276 (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 3 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 162 votos a favor, 9 en contra y 9 abstenciones, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que las políticas económicas que se están desarrollando actualmente en la UE (austeridad, restricción presupuestaria a nivel nacional, limitación del presupuesto de la UE, compacto fiscal, limitar el BCE, etc.) están iniciando un proceso de recesión de efectos impredecibles, en un momento en que lo que se necesita es justo lo opuesto, es decir, medidas que se adopten al mismo tiempo, si no de antemano, para apoyar **el crecimiento y el empleo** con una propuesta más valiente y efectiva. Una importante contribución a este objetivo podría provenir de los Fondos Estructurales (FE) (y en parte, con

carácter temporal, de los fondos de la PAC), como ya se sugirió en la Cumbre del 30 de enero de 2012, aunque en forma limitada.

1.2 Habría que poner en marcha un plan europeo para el crecimiento —un «New Deal»—, con proyectos específicos y de gran envergadura, con la participación de algunos sectores clave que sean capaces de poner de nuevo en marcha la economía de la UE. Un plan de estas características podría ser financiado mediante la utilización, con efecto inmediato, de los fondos residuales de 2007-2013, a los que durante un tiempo limitado podrían añadirse, tan pronto como sea posible, parte de los previstos para 2014-2020. Un fondo de este tipo tendría que

ser apoyado e impulsado por la intervención del Banco Europeo de Inversiones (BEI) a través de una emisión de empréstitos⁽¹⁾ (artículo 87 del nuevo Reglamento). Esto tendría un efecto multiplicador sobre las inversiones, ya que atraería capitales del exterior y produciría un efecto positivo sobre la deuda soberana en euros, que se vería reforzada.

1.3 El CESE está firmemente convencido de que los acuerdos de asociación, al involucrar a todos los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del Reglamento sobre disposiciones comunes (RDC) en la preparación, ejecución y evaluación *ex post* de los proyectos adoptados en el marco de la política de cohesión de la UE, contribuyen directamente a su éxito. Se congratula de los avances realizados en el artículo 5 de la propuesta de la Comisión Europea, que establece la obligatoriedad de celebrar acuerdos de asociación horizontales; recuerda que debe haber una participación real en todas las etapas de ejecución de los fondos, incluyéndose a estos interlocutores, con derecho a voto, en los comités de supervisión. En este contexto, el CESE considera que el artículo 5 del Reglamento sobre disposiciones comunes debería ser revisado y redactado de nuevo de forma que sus disposiciones relativas a la asociación (*partnership*), y especialmente el apartado 2, sean efectivamente aplicables a todos los niveles administrativos: nacional, regional y local.

1.3.1 El CESE está dispuesto a contribuir al código de conducta que se menciona en el artículo 5, y está profundamente preocupado por las señales que emite el Consejo, en el que los Estados miembros quieren restringir la aplicación del principio de asociación; pide a la Comisión y al Parlamento que inviertan esta tendencia. El código de conducta debería incluir una definición claramente integradora de organización no gubernamental (ONG) que incluya las organizaciones representativas de grupos vulnerables, conforme a lo dispuesto en los artículos 10 y 19 del TFUE (mujeres, personas mayores, jóvenes, orientación sexual, discapacidad, religión y pertenencia a una minoría étnica). El código de conducta debería determinar aún más una serie de normas de claras para la ejecución de los proyectos y programas, insistir en una tramitación oportuna y establecer un procedimiento de queja que permita la ejecución y el uso eficaz y no burocrático de los programas de la política de cohesión. El CESE considera que los criterios adicionales de aprobación que utilicen los Estados miembros deberían ser antes sometidos a escrutinio público para evitar introducir más burocracia (y un «exceso de regulación» nacional).

1.4 El CESE aprueba que se haga un mayor uso de la **condicionalidad** *ex ante* y *ex post* en los Fondos Estructurales de la UE, con el fin de lograr unos resultados más centrados, sostenibles y reales; sin embargo, el CESE rechaza la condicionalidad macroeconómica de las regiones por penalizar a las regiones y a los ciudadanos, que no tienen la culpa de las decisiones macroeconómicas adoptadas a nivel nacional o europeo.

1.5 El CESE reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión para **simplificar los procedimientos**, pero considera que son insuficientes. Sigue habiendo una excesiva complejidad.

Debido a un énfasis excesivo en los temas de auditoría y en los procedimientos, tanto las autoridades nacionales como las europeas están impidiendo todavía a las PYME y a las ONG tener un acceso fácil a la financiación de la UE. Es preciso reducir la burocracia, especialmente en los países en los que el sistema territorial federal crea distintos niveles de burocracia.

1.6 El CESE se ofrece a considerar la idea de crear una «ventanilla única» para los beneficiarios a fin de que la política de cohesión esté más «dirigida por los beneficiarios» (un enfoque basado en el cliente). El CESE también considera que es necesario elevar de los 100 000 euros actuales a 250 000 euros el umbral de los proyectos que, con arreglo al artículo 140, no se someterán a más de una auditoría. Este importe debería aplicarse a la parte de financiación europea de estos proyectos, con el fin de conseguir que las reglas sean más simples.

1.7 El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión de **concentración temática** como medio de reducir la fragmentación de los esfuerzos; en este sentido, el CESE anima a una estrecha coordinación de esfuerzos entre los distintos Fondos Estructurales con el fin de crear una política de cohesión única y unificada que pueda contribuir plenamente al logro de los objetivos de Europa 2020. Cree que 1) la mejora de la accesibilidad y 2) la capacitación de las partes interesadas en la política de cohesión (socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC) deben convertirse en áreas temáticas específicas.

1.8 El CESE reitera la importancia de modificar el artículo 7 del RDC a fin de incorporar el acceso a los fondos y la **accesibilidad para las personas con discapacidad**, conforme a lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

1.9 El CESE subraya la importancia de desarrollar las capacidades de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC, y pide que en el artículo 2 se incluya una definición de desarrollo de capacidades. La definición de desarrollo de capacidades debe entenderse como la mejora de la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en la preparación, ejecución y seguimiento de los Fondos Estructurales en todas las etapas.

1.10 El CESE pide que el **Marco Estratégico Común** sea presentado por la Comisión y que permita a las instituciones de la UE y a los órganos políticos participar en su negociación y aprobación.

1.11 El CESE recomienda que se aclare la participación de los agentes de la **economía social** en la consecución de los diferentes objetivos de los fondos.

1.12 El CESE considera que la condicionalidad no debería mermar la **flexibilidad** de las acciones estructurales, ya que no cabe una solución única para todas las regiones, manteniendo al mismo tiempo los objetivos comunes de lograr más cohesión a través de normas comunes.

⁽¹⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre «Crecimiento y deuda soberana» (DO C 143 de 22.05.2012, p. 10), y sobre el «Fondo de Cohesión» (Véase la página 38 del presente Diario Oficial).

1.13 El Comité apoya firmemente la propuesta de que al menos el 20 % del total de los créditos nacionales del Fondo Social Europeo se destine a la integración social y a la lucha contra la pobreza.

1.14 El CESE valora positivamente el esfuerzo de hacer un RDC más orientado hacia los resultados y cree que los **indicadores** basados en criterios exclusivamente macroeconómicos, como el PIB, son claramente ineficaces para determinar el nivel de cohesión.

1.15 El CESE pide que se refuerce la capacidad de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1 del RDC en su artículo 51. La inclusión de estos socios en este proceso de asistencia, estudio, evaluación y apoyo de expertos, junto con otras acciones respaldadas mediante **asistencia técnica**, dará como resultado una participación más significativa y la posibilidad de que todos los socios participen en los Fondos Estructurales y, en última instancia, será beneficiosa para el éxito de la ejecución de la política de cohesión. El CESE lamenta que se haya propuesto que, en los programas operativos, se excluya la asistencia técnica de las acciones relacionadas con el medio ambiente, la igualdad de oportunidades y la igualdad entre hombres y mujeres. Esta exclusión debe eliminarse del artículo 87.

1.16 El CESE cree firmemente que, por medio de una **ingeniería financiera** inteligente, debe hacerse el mejor uso posible de la limitada financiación disponible y debe buscarse el máximo impacto posible de cada euro disponible para financiar la cohesión. El CESE subraya la importancia de coordinar cuidadosamente las actividades de los distintos Fondos Estructurales y la necesidad de revisar las tasas de cofinanciación para que reflejen mejor las necesidades de los beneficiarios en la crisis actual.

1.17 Conforme a lo dispuesto en el artículo 174 del Tratado FUE, la política de cohesión es crucial para la UE y está encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. Para los Estados miembros que presenten un crecimiento medio del PIB negativo en el período 2007-2009 y una buena tasa de absorción para el período actual, el tipo del límite máximo se fijará como mínimo en el nivel del período actual. El límite máximo para la política de cohesión no se aplicará a los fondos de pesca ni de desarrollo rural.

2. El desafío que la crisis plantea a la UE: Nuevos Fondos Estructurales para una época difícil

2.1 En la UE la tasa de desempleo ha aumentado hasta el 10,3 % debido a la crisis económica (más de cinco millones son jóvenes – la «generación perdida») y el porcentaje de personas en riesgo de exclusión social ha aumentado más del 4 % en algunos países de la UE y el 3 % en el caso de las personas gravemente necesitadas.

2.2 A pesar de los esfuerzos realizados hasta la fecha por las políticas europeas de cohesión, desarrollo rural y pesca, las desigualdades entre regiones están aumentando de nuevo. Según el «V Informe sobre Cohesión», las disparidades han aumentado en general, especialmente las disparidades dentro de los países (las capitales son cada vez más ricas; las regiones menos desarrolladas, cada vez más pobres), y en algunos casos de forma

drástica. El informe también muestra las importantes diferencias entre las ciudades y el campo con respecto al nivel de desarrollo⁽²⁾.

2.3 El CESE, sobre la base de lo acordado en la Cumbre de 30 de enero de 2012, pide a la Comisión y al Consejo que adopten un «procedimiento especial» de suspensión de la normativa vigente durante cinco años con el fin de permitir la utilización inmediata y acelerada de los fondos y eliminar las barreras inútiles y la discrecionalidad administrativa. Esto sería una ventaja para las PYME que se dedican a la innovación y la mejora de la producción y para los proyectos en los que participan jóvenes.

2.4 La política de cohesión ocupa un lugar central en la UE; conforme al artículo 174 del Tratado FUE, la UE desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

2.5 A este respecto, el Comité destaca que para los Estados miembros que presenten un crecimiento medio del PIB negativo en el período 2007-2009 y una buena tasa de absorción para el período actual, el tipo del límite máximo se fijará como mínimo en el nivel del período actual. El límite máximo para la política de cohesión no se aplicará a los fondos de pesca ni de desarrollo rural.

2.6 El CESE concede una gran importancia a la integración de los Fondos Estructurales en la Estrategia Europa 2020; por lo tanto, sus objetivos y metas deben alinearse mucho más con la política de cohesión⁽³⁾ y hacer referencia de forma más clara y visible al modo en que los Fondos Estructurales contribuirán en el futuro a los objetivos fijados por las iniciativas emblemáticas de Europa 2020. Estos tendrán que ser revisados pronto si la UE quiere poder alcanzarlos en un contexto de crisis profunda.

2.7 Algunos dictámenes del CESE⁽⁴⁾ han puesto de manifiesto el hecho de que los objetivos de los Fondos Estructurales son más amplios que la Estrategia Europa 2020. Por lo tanto, los Fondos Estructurales deben ser un mecanismo para asegurar que la economía de la UE refuerce sus políticas de empleo y de educación para preservar y fortalecer su capital humano y las inversiones que hacen falta para asegurar el crecimiento, el empleo y la integración social. Debe contribuir al logro de otras estrategias y políticas de la UE como, entre otras, la Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015, la Iniciativa en favor de las pequeñas empresas (*Small Business Act*), la Estrategia Energética para Europa, la Estrategia Europea sobre

⁽²⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 7), y «Agricultura y artesanía» DO C 143 de 22.05.2012, p. 35.

⁽³⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68), «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 1) y «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 7).

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre la «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente» (DO C 318 de 29.10.2011, p. 82) y sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

Discapacidad 2010-2020, el Marco Europeo de Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos y la Estrategia de la Unión Europea para un Desarrollo Sostenible.

2.8 El CESE está profundamente preocupado por el impacto de la crisis y cree que los Fondos Estructurales pueden contribuir a salir de ella, siempre y cuando se revise la gobernanza económica de la UE, que actualmente no está logrando crecimiento, empleo o integración social; hace hincapié en que las medidas de austeridad adoptadas por razones de estabilidad macroeconómica no deben socavar los esfuerzos para lograr una mayor cohesión en la UE; las intervenciones estructurales deben producir resultados en forma de crecimiento, integración social y mayores niveles de empleo.

2.9 La gravedad de la crisis económica pone de relieve el hecho de que la cifra (376 000 millones de euros) de Fondos Estructurales 2014-2020 propuesta actualmente por la Comisión no será suficiente para lograr más cohesión económica, social y territorial en la UE. El CESE pide por tanto a la Comisión y al Parlamento que reconsideren la propuesta relativa a los Fondos Estructurales en el Marco Financiero Plurianual (MFP) y pide a las instituciones que concentren los fondos de la UE en las regiones menos desarrolladas y que no generen más burocracia y fragmentación.

2.10 La crisis no debe impedir que la UE respete sus compromisos y convenios internacionales, como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

3. Unos Fondos Estructurales eficientes requieren principios sólidos

3.1 Programación estratégica

3.1.1 El CESE considera que el Marco Estratégico Común es un documento clave que garantizará una acción más coordinada en la ejecución de la política de cohesión por los distintos Fondos Estructurales.

3.1.2 El CESE acoge favorablemente el Marco Estratégico Común, pero pide un enfoque dirigido por los beneficiarios. Hoy en día los potenciales beneficiarios se enfrentan a distintos procedimientos para la obtención de ayudas (como, por ejemplo, las diferencias entre el FEDER y FEADER), lo que ocasiona una carga administrativa para los beneficiarios potenciales. El Marco Estratégico Común, tal como se propone ahora, es sólo un conjunto de criterios administrativos, pero no contempla la idea de una ventanilla única para los beneficiarios. El Marco Estratégico Común debería también facilitar una documentación clara; es necesario, además, que la interpretación de las normas que se apliquen en todos los Estados miembros sea uniforme. Esta garantizaría que el Marco Estratégico Común se convierta en un instrumento fundamental para mejorar la eficiencia en el uso de los fondos y no añada otra carga administrativa más.

3.1.3 El CESE considera que el Marco Estratégico Común debe proporcionar los detalles de las prioridades de inversión derivadas de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y no debe dejar de reconocer, en particular, las vías por las que sería posible lograr la integración social de las personas más alejadas

del mercado laboral, entre las que se encuentran las mujeres, los jóvenes, los inmigrantes, las personas mayores y las personas con discapacidad.

3.1.4 El CESE considera, además, que el Marco Estratégico Común debe ser acordado con la participación de todas las instituciones y órganos consultivos de la UE, con el fin de asegurar el máximo nivel posible de adhesión por parte de todos.

3.1.5 Celebra la inclusión de los contratos de asociación para garantizar la realización de los objetivos comunes europeos, nacionales y regionales.

3.1.6 El CESE pide que cada contrato de asociación y su programa se vincule a los Programas Nacionales de Reforma. Los Programas Nacionales de Reforma deben reflejar todos los objetivos fijados en la Estrategia Europa 2020, así como otras obligaciones derivadas de otros compromisos y convenios internacionales como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

3.1.7 La inclusión de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en la preparación y aprobación de los contratos de asociación será un elemento clave para el éxito de los Fondos Estructurales, incluidas las modificaciones que se propongan a los contratos de asociación (artículo 15); por tanto, la propuesta de RDC debe ser modificada en consecuencia.

3.1.8 El CESE pide que el artículo 14 del RDC propuesto se modifique a la luz de los artículos 10 y 19 del TFUE, a fin de incluir en su apartado c) referencias adecuadas a grupos vulnerables (mujeres, personas mayores, jóvenes, orientación sexual, discapacidad, religión y pertenencia a una minoría étnica).

3.2 Concentración temática y simplificación

3.2.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de RDC en la que se esboza un conjunto común de reglas aplicables a los Fondos Estructurales; ello aportará la perspectiva común de la UE y una mayor coherencia y eficacia a la política de cohesión de la UE.

3.2.2 El CESE acoge con satisfacción las once áreas temáticas. Sin embargo, el CESE considera que habría que añadir también otras áreas temáticas como 1) la mejora de la accesibilidad y 2) la capacitación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC. El CESE pide que se incluyan en el artículo 9 del RDC propuesto.

3.2.3 El CESE señala que todos los países deben centrarse en las áreas definidas en el RDC a fin de garantizar las sinergias y un crecimiento más cohesivo e integrador.

3.2.4 El CESE recuerda que ha defendido la simplificación de los procedimientos administrativos, contables y de auditoría, «la simplificación debe ser el principal objetivo de la política de

cohesión»⁽⁵⁾ y por tanto celebra los esfuerzos de la actual propuesta para incluir este principio. Es necesario evitar la burocracia excesiva y hay que esforzarse más para que los beneficiarios finales puedan sacar partido de las medidas. La simplificación debe traducirse en una mayor claridad respecto de la subvencionabilidad, la auditoría, los pagos y el uso de las TIC. Ello incluye la simplificación del texto del Reglamento y la reducción del número de artículos.

3.2.5 El umbral de 100 000 euros para aplicar las reglas simplificadas a los proyectos que, conforme al artículo 140 de la propuesta de Reglamento, no se someterán a más de una auditoría, debería elevarse hasta los 250 000 euros respecto de la parte de financiación europea. La mayoría de los presupuestos de los proyectos cuestan más que el importe de la financiación propuesta en el RDC, debido a la excesiva carga administrativa. Esta simplificación, con este nuevo umbral, podría tener un impacto positivo en la aplicación de esta norma a los mecanismos de subvenciones globales.

3.2.6 El CESE se ofrece a considerar la idea de crear una «ventanilla única» para los beneficiarios a fin de que la política de cohesión esté más «dirigida por los beneficiarios» (un enfoque basado en el cliente).

3.2.7 También se celebra el uso de una amplia gama de opciones de reembolso y de gobernanza electrónica. El CESE destaca la importancia de asegurar que el uso de la gobernanza electrónica suponga la accesibilidad para todos, incluidas las personas mayores, las personas pertenecientes a minorías étnicas y las personas con discapacidad.

3.3 El marco de rendimiento y la condicionalidad

3.3.1 El CESE considera que la inclusión de la condicionalidad en el RDC es un mecanismo adecuado para garantizar que realmente se alcanzan los objetivos comunes de la UE.

3.3.2 El CESE acoge favorablemente la condicionalidad *ex ante*, tal como ha manifestado en anteriores dictámenes⁽⁶⁾, ya que considera que este enfoque es una forma de mejorar la calidad del gasto de la política de cohesión de la UE. Tal condicionalidad no debería sin embargo crear cargas administrativas adicionales, sino asegurar una utilización más coherente y eficaz de los Fondos Estructurales.

3.3.3 Sin embargo, el CESE no está de acuerdo con la utilización de la condicionalidad macroeconómica⁽⁷⁾ como metodología, ya que «penaliza» a quien no debe. El CESE no apoya la adopción de ninguna medida coercitiva a través de la política de cohesión (incluida la suspensión de pagos) en el sexto paquete de gobernanza económica. Las medidas adoptadas en el ámbito de la condicionalidad macroeconómica no deben tener efectos sobre los beneficiarios de los Fondos Estructurales.

⁽⁵⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68) y sobre «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

⁽⁶⁾ Véase el dictamen sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

⁽⁷⁾ Véase el dictamen del CESE sobre la «Contribución de la política regional al crecimiento inteligente» (DO C 318 de 29.10.2011, p. 82).

3.3.4 Es esencial que el examen del rendimiento incluya la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC y el reconocimiento de su condición de verdaderos agentes de la ejecución de la política de cohesión.

3.4 Flexibilidad

3.4.1 El CESE considera que los principios de condicionalidad no deben mermar la flexibilidad de las acciones estructurales, ya que no cabe una solución única para todas las regiones.

3.4.2 La flexibilidad no debe socavar los objetivos comunes de cohesión por medio de normas comunes aplicadas a todos los beneficiarios.

3.5 Gobernanza multinivel

3.5.1 El CESE acoge favorablemente el enfoque de la gobernanza multinivel, puesto que es la forma de asegurar la adhesión a los fondos y los objetivos de cohesión social. Los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC deben participar plenamente, conforme a lo dispuesto en el artículo 5, en todas las etapas de ejecución de los fondos, incluyendo el nivel local y el regional. El CESE reitera la importancia que tuvieron los pactos territoriales en el pasado para incluir la participación de la sociedad civil.

3.5.2 El CESE insiste en la importancia de lograr sinergias entre todos los instrumentos establecidos por los Fondos Estructurales.

4. Los principios de la política de cohesión de la UE necesitan instrumentos adecuados para realizar la cohesión

4.1 Asociación con la sociedad civil – El contrato de asociación

4.1.1 El CESE ha apoyado la aplicación del principio de asociación a la política de cohesión⁽⁸⁾. Todas las partes interesadas pertinentes deben estar representadas en los trabajos preparatorios de los contratos de asociación y de asistencia técnica.

4.1.2 El CESE acoge por tanto con gran satisfacción el artículo 5 del RDC que ahora se propone, así como la propuesta de elaborar un código de conducta de la asociación a escala de la UE, que incluya los distintos derechos de participación y responsabilidades de los diferentes socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC. La preparación del código de conducta debe asegurar la plena participación de estos socios.

4.1.3 El CESE subraya que la participación de la sociedad civil debe garantizarse también mediante la igualdad de acceso a la financiación y por la vía de una definición clara e integradora. La sociedad civil queda a menudo excluida del acceso a los fondos debido a barreras creadas por reglas de cofinanciación, cargas administrativas, insuficiencia de los objetivos de los programas operativos nacionales y falta de participación en el seguimiento de los fondos.

⁽⁸⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1) y sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

4.1.4 El código de conducta debería fijar una serie de normas de ejecución claras, insistir en una tramitación oportuna y establecer un procedimiento de queja que permita la ejecución y el uso eficaz y no burocrático de los programas de la política de cohesión. El CESE considera que los criterios de aprobación adicionales que utilicen los Estados miembros deberían ser antes sometidos a escrutinio para evitar introducir más burocracia (y un «exceso de regulación» nacional).

4.1.5 El código de conducta debe establecer claramente los distintos derechos de participación y responsabilidades de los diferentes socios, en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC.

4.1.6 En este sentido, el CESE ha abogado también por la celebración de un contrato de asociación entre cada Estado miembro y sus regiones y la sociedad civil⁽⁹⁾.

4.1.7 El CESE subraya la necesidad de crear una asociación amplia que represente a un amplio espectro de intereses diferentes. Es preciso establecer claramente las distintas responsabilidades y funciones de los distintos socios.

4.1.8 El CESE lamenta que el RDC no incluya un mecanismo europeo de asociación con los socios europeos en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC; el CESE pide por tanto la inclusión de un mecanismo de este tipo en el Reglamento propuesto.

4.1.9 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de reforzar las iniciativas dirigidas por las comunidades locales basándose en la experiencia del enfoque Leader. El CESE pide que las partes interesadas pertinentes de la sociedad civil estén representadas en los grupos de acción local de LEADER.

4.2 Comités de seguimiento

4.2.1 El CESE apoya firmemente que en los comités de seguimiento, a los que se refiere el artículo 42 del RDC, se conceda el derecho de voto a los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC y subraya de nuevo la importancia de asegurar que todos los socios tengan en ellos los mismos derechos. El CESE insiste con carácter de urgencia en que todas las partes que componen los mecanismos de seguimiento deben estar en igualdad de condiciones y pide que se incluyan directrices concretas en el Marco Estratégico Común.

4.2.2 El Comité reitera la importancia de contar con una evaluación y un análisis sólidos sobre el uso de los fondos y pone de relieve que este es un punto clave para entender el diferente impacto de los fondos en los distintos contextos regionales europeos.

4.3 Asistencia técnica

4.3.1 El CESE pide que se refuerce la capacidad de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en el artículo 51 del Reglamento general. La inclusión de estos socios en este proceso de asistencia, estudio, evaluación y apoyo de expertos, junto con otras acciones respaldadas mediante asistencia técnica, dará como resultado una participación más importante y la posibilidad de que todos los socios participen en los Fondos

Estructurales. Considera que esto debería ser una condición previa para la participación.

4.3.2 El CESE lamenta que se haya propuesto que los programas operativos de asistencia técnica sean excluidos de las acciones relacionadas con el medio ambiente, la igualdad de oportunidades y la igualdad entre hombres y mujeres. Esta exclusión debe eliminarse del artículo 87.

4.3.3 El Comité recuerda que el Fondo Social Europeo ha avanzado más en el uso de la asistencia técnica para la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1. El CESE aboga por la necesidad de aplicar por igual el principio de asociación en todos los Fondos Estructurales.

4.4 Desarrollo de capacidades

4.4.1 El CESE pide que en el artículo 2 se incluya una definición de desarrollo de capacidades. Esta definición debe ser entendida como un incremento de la participación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en la preparación, ejecución y seguimiento de los Fondos Estructurales en todas las etapas, incluyendo entre otras cosas la formación, la participación en la asistencia técnica, la inclusión de las organizaciones representativas de grupos vulnerables y el apoyo en la ejecución de los fondos. Debe incluirse también en el Marco Estratégico Común.

4.4.2 La capacitación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC debe comprender también el acceso a los fondos, según lo previsto en su artículo 87. El CESE lamenta que no se haya incluido en su artículo 7 el principio de no discriminación de acceso a los fondos.

4.5 No discriminación y acceso a los fondos

4.5.1 El CESE acoge favorablemente la inclusión del principio de no discriminación en la actual propuesta de RDC. Sin embargo, es de lamentar que el principio de accesibilidad de las personas con discapacidad, recogido en el artículo 16 del Reglamento general actualmente en vigor, no se haya incluido en la propuesta del futuro RDC.

4.5.2 Los solicitantes, beneficiarios y socios deben tener una serie de derechos ineludibles ante las autoridades de los Estados miembros, así como el derecho a disponer de un mecanismo de queja para formular objeciones.

4.5.3 El CESE recuerda que el acceso a los fondos exigirá esfuerzos de capacitación de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC, así como un uso amplio de los mecanismos de las subvenciones globales. El CESE reitera que una formación, coordinada por la Comisión, puede facilitar sustancialmente dicho acceso.

4.6 Apoyo a la economía social

4.6.1 El CESE acoge favorablemente las disposiciones propuestas en relación con los agentes de la economía social y recomienda que en los objetivos de los Fondos Estructurales se aclare su participación. Estos no deben confinar los agentes de la economía social a los programas de integración social, sino asociarlos también a otras prioridades importantes de

⁽⁹⁾ Véanse los puntos 2.1.6, 6.1 y 6.2 del dictamen del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

todos los fondos, como la promoción del empleo, la lucha contra la pobreza, la mejora de los niveles de educación, la creación de empresas, el espíritu empresarial, la competitividad empresarial y el apoyo a las empresas, el desarrollo local, la investigación, el desarrollo y la innovación, la formación y la educación.

4.7 Financiación mediante varios fondos – Ingeniería financiera

4.7.1 El CESE acoge favorablemente la posibilidad de combinar distintos fondos para obtener mejores resultados al ejecutarlos.

4.7.2 El CESE cree en el efecto de palanca que deben tener los Fondos Estructurales, a fin de fomentar estos últimos a nivel local; el CESE recomienda que se reserve una parte adecuada de los fondos para fondos mixtos capaces de movilizar recursos endógenos locales para crear diversas líneas de financiación locales duraderas, garantizando también la sostenibilidad de la intervención de la UE.

4.7.3 El CESE cree firmemente que mediante la ingeniería financiera debe hacerse el mejor uso posible de la limitada financiación disponible, y que debe buscarse el máximo impacto posible de cada euro disponible para financiar la cohesión. Debe hacerse un mayor uso de los bonos para la financiación de proyectos Europa 2020; el CESE propone examinar cuidadosamente la posibilidad de utilizar los compromisos futuros de los Fondos Estructurales, así como el dinero no gastado en el período de programación 2007-2013, como un amortiguador que sirva de garantía de reembolso para préstamos del BEI que puedan ponerse a disposición de las PYME y las demás empresas con el fin de reactivar ya la economía europea. En este sentido, procede examinar también los fondos renovables y los microcréditos.

4.8 Delimitación

4.8.1 El CESE apoya la propuesta de que al menos el 20 % del total de los créditos nacionales del Fondo Social Europeo deba destinarse a la integración social y a la lucha contra la pobreza. El CESE se opone a la reducción de este objetivo. En la actual crisis económica es necesario que la Europa social siga siendo visible para sus ciudadanos. En particular, las empresas sociales son fundamentales para tratar estos objetivos y realizan una contribución importante respecto de la integración de grupos particularmente afectados en la sociedad y en el mercado laboral.

4.8.2 El Comité sugiere mantener la práctica actual según la cual los proyectos de transporte se financian mediante líneas presupuestarias separadas. La afectación en los fondos de cohesión propuesta por la Comisión Europea significaría reducir el importe disponible para cohesión.

4.9 Tasas de cofinanciación

4.9.1 Las normas de cofinanciación deben modularse según las circunstancias⁽¹⁰⁾. Hay que tener en cuenta la diferente capacidad de absorción de los beneficiarios.

⁽¹⁰⁾ Véanse los puntos 2.2.1 y 6.10 del dictamen del CESE sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68).

4.9.2 El CESE apoya el aumento de las tasas de cofinanciación ya propuesto por la Comisión en 2011 hasta un máximo del 95 % para los Estados miembros con dificultades financieras⁽¹¹⁾, mantenido en el RDC. El CESE considera que la posibilidad de cofinanciación debe ofrecerse también a los organismos locales que no tienen acceso al crédito por no tener su propio presupuesto autónomo y que son por lo tanto incapaces de ofrecer un copago.

4.9.3 El CESE apoya la idea de que los proyectos orientados a las necesidades de los grupos vulnerables y de los grupos en riesgo de exclusión deben tener mayores tasas de cofinanciación. Teniendo en cuenta el creciente riesgo de recortes presupuestarios en las políticas sociales nacionales debido a las medidas de austeridad, esa tasa debería alcanzar el 100 % en el caso de los Estados miembros más afectados por la crisis económica.

4.10 Sensibilización

4.10.1 El CESE subraya la necesidad de incluir estrategias de sensibilización sobre los requisitos del RDC y el significado de los principales principios y mecanismos establecidos.

4.10.2 Hay que utilizar la asistencia técnica y otros instrumentos para garantizar que todos los agentes que participan en el proceso (especialmente los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC), desde las autoridades de gestión hasta los ejecutores del proyecto, tengan un conocimiento suficiente de los elementos principales que persigue este Reglamento.

4.11 Vivienda social

4.11.1 El CESE llama la atención sobre la importancia de incluir la vivienda social en el RDC y sobre el hecho de que sería beneficioso para este ámbito contar con una definición más clara en el Marco Estratégico Común adjunto al Reglamento.

4.12 Políticas macrorregionales – Política urbana

4.12.1 El CESE apoya el enfoque de impulsar el papel de las estrategias macrorregionales de cooperación en la política de cohesión. La cooperación entre macrorregiones tiene un alto potencial para asegurar la revalorización del dinero invertido en esas regiones.

4.12.2 El CESE apoya plenamente que haya un mayor grado de respuesta a las necesidades de las zonas urbanas: de hecho, el 5 % de la financiación del FEDER está reservado al desarrollo urbano y a la creación de una plataforma urbana⁽¹²⁾.

4.12.3 Las políticas urbanas deben concentrarse en entornos sostenibles más grandes que aseguren una mayor movilidad de todos los ciudadanos, entornos favorables para los ciudadanos, así como políticas urbanas favorables al medio ambiente, especialmente para las personas mayores, las personas con movilidad reducida y las personas con discapacidad.

4.12.4 El CESE subraya la importancia de la investigación y el desarrollo llevados a cabo por el ESPON en el ámbito de la ordenación del territorio europeo.

⁽¹¹⁾ Véanse los dictámenes del CESE:

⁽¹²⁾ Conforme a lo expresado en ocasiones anteriores en dictámenes como: «Las áreas metropolitanas y las ciudades-región en el marco de la Estrategia Europa 2020» (DO C 376 de 22.12.2011, p. 7) y «El papel y las prioridades de las políticas de cohesión en la Estrategia Europa 2020» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 1).

4.13 Indicadores

4.13.1 El CESE valora positivamente el esfuerzo de hacer un reglamento más orientado hacia los resultados. Un reglamento orientado a los resultados necesita indicadores.

4.13.2 El CESE está firmemente convencido de que los indicadores basados en criterios exclusivamente macroeconómicos, como el PIB, son claramente ineficaces para determinar el nivel de cohesión. En la política de cohesión deben utilizarse otros indicadores⁽¹³⁾. El empleo de indicadores de este tipo debería someterse a revisión a la mitad del período de programación.

4.13.3 El CESE recomienda que la Comisión tenga debidamente en cuenta unos indicadores de rendimiento definidos a nivel local y de las comunidades locales y que mejore el uso de indicadores cualitativos además de los indicadores cuantitativos, es decir, que mejore la forma de medir el valor añadido, desde un punto de vista social y local, producido por el programa y las operaciones.

4.13.4 Los indicadores deben medir el impacto a largo plazo. No deben basarse únicamente en un enfoque de tipo «coste/beneficio», sino que deben también tenerse en cuenta otras consideraciones sociales. Es importante que todos los intervinientes en la política de cohesión reciban una formación sobre la aplicación de nuevos indicadores.

4.14 Ámbito geográfico (artículo 89)

4.14.1 El CESE insiste en que las acciones de integración social, educación y empleo llevadas a cabo por medio de los Fondos Estructurales deben incluir a todos los grupos vulnerables, como las mujeres, los inmigrantes y las personas con discapacidad, y deben organizarse y ejecutarse con independencia del ámbito geográfico.

4.15 Evolución estratégica

4.15.1 El CESE llama la atención sobre el hecho de que los informes de evolución deben incluir una evaluación de cómo progresan las acciones orientadas a la integración de los grupos vulnerables en las regiones afectadas por ellas.

4.15.2 El CESE considera que los artículos 49 y 101 del RDC propuesto deberían incluir también una evaluación de las prioridades horizontales y de las prioridades temáticas.

4.15.3 Las funciones de la autoridad de gestión establecida en el artículo 114 deben incluir la información desglosada por grupos en riesgo de exclusión.

4.16 Planes de acción conjuntos

4.16.1 El CESE considera que los planes de acción conjuntos deben establecer de forma clara la participación de todos los socios a que se hace referencia en el artículo 5, apartado 1.

4.16.2 Los planes de acción conjuntos deben incluir también a los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1, del RDC en tanto que posibles beneficiarios de este tipo de acciones.

5. Cooperación transnacional

5.1 El CESE subraya la necesidad de apoyar más los programas operativos que promueven la cooperación transnacional en cada fondo, como un medio para reforzar el papel de la Comisión Europea de facilitar intercambios de experiencias y coordinar la ejecución de las iniciativas pertinentes.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Véase el «coeficiente de Gini» mencionado en el dictamen sobre el «Cuarto informe sobre la cohesión económica y social» (DO C 120 de 16.5.2008, p. 73) y en el dictamen sobre las «Conclusiones del V Informe sobre cohesión» (DO C 248 de 25.8.2011, p. 68). Véase el punto 1.5.1 del dictamen del CESE sobre el tema: «Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB» (aún no publicado en el DO): «En este sentido, hay una clara necesidad de sustituir el concepto de crecimiento económico por el de progreso de las sociedades, fomentando un debate sobre el sentido primordial del concepto de “progreso”. Además de redefinir el concepto de desarrollo, este debate debería tratar ciertos aspectos de la exigencia de responsabilidades políticas. Este nuevo enfoque exige que las distintas dimensiones que incluye el progreso sean identificadas mediante 1) la ampliación de la contabilidad nacional para que cubra los aspectos sociales y medioambientales, 2) el uso de indicadores compuestos, y 3) la creación de indicadores clave.»

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1084/2006»

[COM(2011) 612 final — 2011/0274 (COD)]

(2012/C 191/07)

Ponente: **Carmelo CEDRONE**

El 25 y el 27 de octubre de 2011, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con los artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Fondo de Cohesión y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1084/2006»

COM(2011) 612 final — 2011/0274 (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 3 de abril de 2012.

En su 480° Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 9 votos en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y propuestas

1.1 El CESE, en líneas generales, está de acuerdo con el planteamiento de la Comisión respecto de la nueva propuesta de Reglamento relativo al Fondo de Cohesión y, en especial, apoya el esfuerzo de armonizar los procedimientos referidos a los distintos Fondos con los que se establecen en el Reglamento general, aunque destaca varios puntos fundamentales (indicados más adelante) que deberían profundizarse y mejorarse, a la luz de la situación existente en la UE a causa de la crisis financiera y de la deuda soberana.

1.2 No obstante, considera positivo que el Fondo pueda ser utilizado para promocionar la producción y la distribución de fuentes de energía renovables, promover la eficiencia energética, proteger el medio ambiente y promover la adaptación al cambio climático, restablecer la biodiversidad y renovar el medio ambiente urbano. Ello podría tener una repercusión positiva en otros sectores como, por ejemplo, el turismo. Todos ellos son elementos que favorecen un desarrollo sostenible.

1.3 El CESE considera importante que la Comisión se oriente hacia una reducción de las intervenciones en este período de crisis concentrando los objetivos temáticos, ya que ésta constituye una vía importante para reducir el despilfarro, concentrar los recursos en actividades específicas e incrementar el efecto multiplicador e impulsor en favor del crecimiento y el empleo.

1.4 El CESE apoya la propuesta de financiar el mecanismo «Conectar Europa», pero evitando que se convierta en un fondo específico de por sí, dado que podría generarse un solapamiento innecesario.

1.5 El CESE también manifiesta una gran preocupación y reservas respecto de las propuestas actuales sobre el principio de condicionalidad (especialmente la macroeconómica), que no puede basarse en la filosofía del castigo, como instrumento de penalización, sino en la de la responsabilidad y el «premio», con el fin de evitar que se socave y se ponga en peligro el objetivo de la convergencia.

1.6 El CESE considera indispensable mejorar la coordinación de los diversos tipos de Fondos y entre el conjunto de la política de cohesión y las demás políticas económicas de la UE, incluida la PAC, con arreglo a un marco reforzado de una política presupuestaria común. Ello generaría un efecto multiplicador y e incrementaría la eficacia de las inversiones. Se debería llegar adecuadamente a una cooperación reforzada de la política económica, incluida la política de cohesión, para tener una «gobernanza económica común», al menos en la zona del euro, tal como ha solicitado repetidas veces el CESE, pero que la Cumbre de diciembre de 2011, de manera equivocada, dejó sin resolver.

1.7 Asimismo, es indispensable mejorar la «cooperación institucional», esto es, la cooperación entre la Comisión, los Estados y las regiones, que en la actualidad está desequilibrada y en la que la Comisión debería recuperar un papel de apoyo y orientación. Esta cooperación debe ir acompañada en cada una de las fases por los medios determinados en el apartado 1 del artículo 5 de la propuesta de Reglamento sobre disposiciones comunes, que todavía hoy suelen estar relegados a un papel consultivo o informativo, estableciendo un código de conducta para toda la UE y parámetros de evaluación del valor añadido de la cooperación.

1.8 El CESE considera absolutamente prioritario el tema de la simplificación en las fases previa y posterior, tanto para el

Fondo de Cohesión como para todos los Fondos Estructurales; en especial, por lo que se refiere a la reducción de las cargas administrativas, podría preverse un importe a tanto alzado para algunos tipos de proyectos. De esta forma se aplicaría el principio «una sola vez».

1.9 En el caso de los países más gravemente afectados por la crisis, la política de cohesión representa uno de los principales instrumentos de que disponen los Estados miembros para reducir las disparidades sociales, económicas y territoriales, así como para reactivar el crecimiento y garantizar su sostenibilidad.

1.10 **Cofinanciación:** los criterios para la cofinanciación deben examinarse más atentamente y revisarse; deberán estar vinculados a las condiciones presupuestarias reales de los entes territoriales, para evitar que los entes más débiles no tengan acceso a ningún tipo de financiación.

1.11 El CESE considera que, dada la actual situación de reformas y de saneamiento de la deuda, basada en la política de las dos fases (primero austeridad, como amenaza, después crecimiento), no existe margen para una política de inversiones y de crecimiento. Asimismo, considera que el crecimiento y la austeridad deberían ir en paralelo. Por lo tanto, sería conveniente orientar la política de cohesión en este sentido, por ejemplo, apoyando a las empresas que tienen un mayor componente tecnológico y una gran repercusión en el empleo juvenil.

1.12 El CESE considera que las actuales políticas económicas de la UE (austeridad, restricciones financieras de los países, límites del presupuesto de la UE, pacto presupuestario, límites del BCE, etc.) están generando un proceso de recesión, de efectos imprevisibles, cuando sería necesario todo lo contrario, esto es, habría que impulsar, al menos simultáneamente —si no con antelación— el crecimiento y el empleo con una propuesta más valiente y firme. Una contribución importante a este respecto puede proceder de los Fondos Estructurales (y en parte, temporalmente, de la PAC), como ya se apuntó, aunque de forma limitada, en la Cumbre del 30 de enero de 2012.

1.12.1 Por lo tanto, debe ponerse en marcha un plan europeo en favor del crecimiento (*New Deal*) ⁽¹⁾, con importantes proyectos concretos que engloben determinados sectores clave capaces de reactivar la economía de la UE en un plazo relativamente corto. Este plan debería considerarse complementario de la Estrategia Europa 2020, que está más orientada a obtener resultados a medio plazo. Este plan puede:

- financiarse utilizando rápidamente los fondos residuales del período 2007-2013 a los que se añadiría, en cuanto fuera posible, una parte de los fondos previstos para 2014-2020, por un tiempo limitado;
- realizarse con proyectos ejecutables de forma inmediata, por medio de un procedimiento acelerado basado en el principio de subsidiariedad o de una modificación radical «temporal» de los reglamentos vigentes que permitan su rápida aplicación;

— apoyarse y potenciarse con la intervención del BEI por medio de la emisión de obligaciones (artículo 87 del nuevo reglamento). Ello tendría un efecto multiplicador para las inversiones, dado que atraería capital externo y tendría consecuencias positivas para la deuda soberana y el euro, que se reforzaría.

1.12.2 Este plan en favor del crecimiento debería aplicarse con los mismos criterios al menos durante el primer trienio de la próxima programación.

2. Introducción

2.1 El CESE ha destacado repetidas veces en dictámenes anteriores los principios y la importancia de la política de cohesión económica y social y de la solidaridad, que están consagradas en el Tratado y se reiteran en los documentos de la Comisión.

2.1.1 Estos principios nunca han estado tan de actualidad como ahora y quizá nunca hayan corrido tanto peligro como en estos momentos, ni siquiera con la política de ampliación, cuando los antiguos Estados miembros temían perder fondos y los nuevos Estados miembros estaban preocupados por no contar con fondos suficientes para afrontar las exigencias de la cohesión.

2.2 A pesar de ello, es digno de elogio el esfuerzo de la Comisión por tener en cuenta los distintos parámetros concomitantes a la modificación de los reglamentos, como la propuesta sobre el futuro presupuesto de la UE, la Estrategia Europa 2020 y la crisis de la deuda soberana, que llega tras la crisis financiera y que esta poniendo a prueba la supervivencia misma del mercado interior y, por lo tanto, de la propia Unión.

3. La nueva política de cohesión: antecedentes, interrogantes, observaciones y puntos estratégicos

3.1 Como se ha señalado, la Comisión adoptó en junio de 2011 un paquete de propuestas sobre el marco financiero plurianual que constituirán la base de la futura financiación de la UE de 2014 a 2020; este marco tiene como fin principal apoyar la Estrategia Europa 2020, que debería prever una financiación complementaria a la del presupuesto, incluso por medio del BEI (bonos para financiar proyectos y/o eurobonos).

3.2 También debe tenerse en cuenta que, con la actual crisis económica, muchos Estados miembros se ven obligados a adoptar medidas de saneamiento draconianas y, por lo tanto, a congelar las inversiones públicas y privadas en infraestructuras, con graves repercusiones para el crecimiento y el empleo. Además, a la hora de la planificación, los Estados miembros acaban dando prioridad a «proyectos nacionales» y no a los transfronterizos con dimensión europea.

3.3 Por lo tanto, el contexto del debate sobre los nuevos reglamentos de la política de cohesión es muy específico y excepcional, y debería considerarse como tal. Por ejemplo, debería evaluarse si se puede mantener una política de cohesión tan fragmentada y si es suficiente y útil plantear la cuestión de la condicionalidad para mejorar la cohesión y ayudar a los Estados miembros que sufren en mayor medida la crisis.

⁽¹⁾ Véase el dictamen CESE «Crecimiento y deuda soberana en la UE: dos propuestas innovadoras», DO C 143 de 22.05.2012, p. 10.

3.4 De hecho, ante las graves dificultades que tiene actualmente la Unión, con escasos recursos para destinarlos al crecimiento, quizá sería mejor evitar la proliferación de reglamentos y controles, que deberían reducirse considerablemente, y poder completar los proyectos que están en marcha. Los recursos deberían valorizarse y racionalizarse mediante un nuevo plan europeo extraordinario en favor del crecimiento, un «*New Deal europeo*»⁽²⁾.

3.5 Si no se introducen cambios radicales en la actual estrategia de la UE, que la cumbre de los días 8 y 9 de diciembre de 2011 no abordó, también la política de cohesión deberá sufrir cambios profundos; el hecho más preocupante es que no será capaz de cumplir su función prioritaria de reducir las diferencias económicas y sociales entre las zonas y las regiones de la UE, sino que, al contrario, se ampliarán debido a los efectos recesivos generados por las políticas de contención de los déficits públicos. Para ello, la UE requeriría un cambio radical y un «gobierno económico» único.

3.6 Respecto de la metodología que sugiere la Comisión en su propuesta de reforma de los reglamentos relativos a la gestión de la política de cohesión para el período 2014-2020 y, en especial, de las disposiciones comunes por las que se rigen todos los Fondos del Marco Estratégico Común, las principales observaciones del CESE se refieren a:

3.6.1 **La definición del Marco Estratégico Común (MEC):** el CESE está a la espera de examinar la nueva propuesta de MEC que presentará la Comisión en 2012. No obstante, todavía falta por determinar, con arreglo a las consideraciones sobre política de cohesión que formuló el Consejo Europeo del 7 de diciembre de 2011⁽³⁾, la manera en que la Comisión quiere convertir «los objetivos y metas relacionados con las prioridades de la Unión de crecimiento inteligente, sostenible e integrador en acciones clave del FEDER, el FC, el FSE, el Feader y el FEMP».

3.6.1.1 En dictámenes anteriores del CESE se defendió la necesidad de que la política de cohesión, aunque debe alinearse y ser necesariamente coherente con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, debe conservar intactas sus características de política destinada a reforzar la cohesión social, económica y territorial en los Estados miembros de la UE.

3.6.1.2 La vinculación entre estos objetivos es un factor esencial para el éxito de la Estrategia Europa 2020, pero la Comisión todavía debe explicar cómo puede garantizarse este vínculo entre las estrategias del MEC y los programas de reforma aplicados a nivel nacional de manera funcional, coordinada y sostenible desde el punto de vista financiero.

3.6.2 **El contrato de asociación:** el CESE comparte la opinión del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones de que el contrato debe ser negociado primero entre los Estados miembros y las regiones y, posteriormente, debatido por los Estados miembros con la Comisión.

3.6.2.1 En el ámbito de las negociaciones que se iniciarán con los Estados miembros, el CESE destaca la importancia del enfoque de gobernanza multinivel que sugiere la Comisión, pero al mismo tiempo pide una mejor determinación de los agentes institucionales (a nivel nacional y local) que deberán preparar y firmar con la Comisión los contratos de asociación, así como una amplia participación de los representantes de la sociedad civil en la elaboración de estos documentos.

3.6.3 **La concentración temática:** el CESE apoya la propuesta de la Comisión de reducir el número de intervenciones financiadas por la política de cohesión por medio de una concentración de los recursos financieros en proyectos estratégicos, considerados vitales para la sostenibilidad de la cohesión y de los procesos de desarrollo económico que deben aplicarse en las regiones menos desarrolladas, aquellas en transición y en las más desarrolladas.

3.6.3.1 La elección de los objetivos temáticos en los que debe invertirse durante el próximo septenio de programación ha de ser una decisión autónoma de los Estados miembros, aunque se decida de manera conjunta con la Comisión tras una atenta evaluación de la coherencia de dichas propuestas con la Estrategia Europa 2020.

3.7 **La condicionalidad:** el CESE, a la vez que reconoce que se trata de uno de los temas que suscitan más desacuerdo de las instituciones europeas (Parlamento, Consejo, Comité de las Regiones, etc.) con la propuesta de la Comisión, considera que no se ha aclarado suficientemente el significado, la finalidad ni las disposiciones de aplicación del concepto de condicionalidad. Mientras que algunas propuestas ex-ante pueden considerarse oportunas, a las que debería añadirse la condicionalidad social, en cambio, el CESE no considera aceptable la condicionalidad macroeconómica tal como está formulada.

3.7.1 Sin perjuicio de la necesidad de garantizar a la Comisión que el uso de los recursos de los Fondos Estructurales cumpla los principios, los objetivos y los plazos establecidos en los reglamentos comunitarios, el CESE opina que la Comisión debe revisar su propuesta a la luz de las consideraciones siguientes:

- la condicionalidad es un instrumento que debe concebirse y construirse de manera metodológica para ayudar a los Estados miembros a utilizar los recursos de acuerdo con las disposiciones establecidas por la Comisión, más que como instrumento para «penalizar» a los Estados miembros;
- respecto de los principios de condicionalidad (ex ante, macroeconómica), la atención debe, por lo tanto, centrarse prioritariamente en las medidas que pueden impulsar a los Estados miembros a gastar mejor (en términos de eficacia y eficiencia) y más rápidamente los recursos asignados a las regiones que más se alejen de la media de la UE;

⁽²⁾ Ibídem.

⁽³⁾ COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

— la Comisión debería dedicar más atención sobre todo a la fase de preparación de los programas, esto es, la fase de programación estratégica en la que se determinan las prioridades y responsabilidades de las instituciones nacionales y regionales para alcanzar los objetivos de desarrollo territorial. La Comisión debería ejercer un papel más activo para ayudar a los países y las regiones a utilizar los Fondos;

— la misma atención debe dedicarse a la fase de verificación de la condicionalidad ex ante durante la que deberá examinarse si los Estados miembros cumplen los requisitos necesarios para garantizar el respeto de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad al aplicar la política de cohesión. También en este caso, el CESE reitera que el uso del principio de condicionalidad es un instrumento válido para animar a los Estados miembros a aplicar de manera correcta las normas de los Fondos Estructurales. Solo en casos verdaderamente excepcionales, y cuando un Estado miembro demuestre una voluntad manifiesta y reiterada de retrasar las reformas que solicite la Comisión, es posible aplicar políticas sancionadoras.

3.7.2 En lo relativo a la condicionalidad macroeconómica, el CESE comparte los temores expresados por el PE y algunos Estados miembros respecto de la posibilidad de que las regiones y los beneficiarios de los programas comunitarios puedan verse penalizados por el incumplimiento/la ineficacia de los gobiernos centrales en relación con las políticas de reducción de la deuda pública. Deben hallarse soluciones alternativas para evitar que se atribuya la responsabilidad de las políticas presupuestarias nacionales a entes regionales y operadores privados que carecen de influencia en dichas decisiones. A este respecto, sería conveniente una mayor coordinación entre los Estados miembros y a nivel nacional.

3.8 Por lo tanto, la política de cohesión, más allá de la condicionalidad, debe abordar una serie de asuntos fundamentales que afectan a todos los Fondos. En concreto:

- la coordinación y la complementariedad de los Fondos y la coordinación entre éstos y las demás políticas económicas europeas;
- la coordinación institucional de las políticas de cohesión también por medio de la cooperación reforzada;
- la simplificación drástica, tanto en las fases inicial como final, de los procedimientos y reglamentos, que son en la actualidad más complejos;
- una cooperación económica y social (además de la institucional) real y eficaz;
- la modulación de la cofinanciación con arreglo a las condiciones de los entes territoriales;
- la reactivación del papel de la Comisión con concesión de prioridad a los proyectos de dimensión europea o macroregional;

— la reserva de rendimiento (prima) puede conllevar cargas administrativas suplementarias y retrasar la inyección de recursos a proyectos indispensables para la cohesión, y

— la aplicabilidad del impuesto sobre el valor añadido.

4. Objetivos esenciales del Fondo de Cohesión

4.1 Creado en 1993 para los Estados miembros con una renta nacional bruta (RNB) inferior al 90 % de la media europea, el Fondo de Cohesión se destina principalmente a las infraestructuras de transportes y de medio ambiente, la eficiencia energética y las energías renovables. Por lo tanto, las inversiones se destinan a la realización de las redes transeuropeas de transporte y de la energía, a la promoción de la eficiencia energética y la utilización de energías renovables, así como al reforzamiento del transporte público.

4.2 Su dotación representa cerca del 18 % de todo el gasto dedicado a la política de cohesión, a cuya realización contribuye con arreglo al espíritu del Tratado. No obstante, debe destacarse que los resultados han superado lo previsto en la medida en que el Fondo de Cohesión ha representado un valor añadido respecto de las inversiones, favoreciendo el crecimiento y el empleo en las regiones en las que ha intervenido, aunque haya habido un gran nivel de dispersión debido al número excesivo de proyectos financiados (1 192 en el período 2000-2006).

4.3 El nuevo reglamento aporta pocas novedades. En el artículo 2 se limita a indicar el ámbito de intervención del Fondo mediante dos listas, una positiva y otra negativa: cosa extraña, se indica lo que no se puede apoyar, como el desmantelamiento de centrales nucleares y las intervenciones referidas a vivienda. En el artículo 3 se señalan las prioridades de inversión: se trata de cuatro áreas de intervención con especificaciones adicionales, pero sin aclarar si se mencionan a título indicativo o si, en cambio, son obligatorias, aunque dichas indicaciones flexibilizarán y facilitarán el uso de los fondos. En el artículo 4 y el anexo correspondiente se tratan los indicadores.

4.4 En el caso de los países más gravemente afectados por la crisis, la política de cohesión representa uno de los principales instrumentos de que disponen los Estados miembros para reducir las disparidades sociales, económicas y territoriales, así como para reactivar el crecimiento y garantizar su sostenibilidad.

5. La nueva propuesta de reglamento: observaciones

5.1 Nuestras observaciones, además de las que se recogen en el punto 3.3, se refieren principalmente a los criterios de selección de los proyectos, a los recursos atribuidos al mecanismo «Conectar Europa» para la financiación de las principales redes de transporte, así como a los indicadores.

5.2 Por lo que se refiere a la selección de los *proyectos para recibir financiación*, independientemente de su coherencia y conformidad con las orientaciones adoptadas por el Parlamento y el Consejo al respecto (redes transeuropeas de transporte, proyectos medioambientales y proyectos en el campo energético), el

CESE considera que la Comisión debe indicar tanto los tipos específicos de actividades que pueden financiarse con los recursos del Fondo de Cohesión como los criterios que pueden ayudar a los Estados miembros destinatarios a seleccionar los proyectos que sean idóneos para realizar los objetivos del Fondo de Cohesión, ya que son demasiados (once).

5.3 En concreto, el CESE estima que los recursos utilizados por el Fondo de Cohesión en las fases anteriores de programación de los Fondos se distribuyeron entre un número excesivo de proyectos, lo que redujo el impacto global previsto en el refuerzo de las infraestructuras de transporte. Sería conveniente tener en cuenta la situación específica de cada Estado miembro para realizar una selección más atenta y concentrada de los proyectos con mayor dimensión e impacto en los sectores de los transportes, el medio ambiente y la energía. Ello podría contribuir de manera más eficaz a reducir las diferencias de infraestructuras que siguen existiendo entre las regiones de la Unión.

5.4 En cuanto a los recursos asignados al mecanismo «Conectar Europa» para financiar proyectos en ámbito de los transportes, la energía y las comunicaciones, a saber, un total de 50 000 millones de euros de los que 10 000 proceden del Fondo de Cohesión, que ya persigue estos objetivos (principio de proporcionalidad), el CESE considera que esta decisión requiere un estudio más profundo, dado que no se comprenden los motivos de la Comisión para:

- crear un fondo adicional gestionado de manera centralizada por una agencia ejecutiva que deberá coordinarse necesariamente con todos los demás programas estratégicos, europeos y nacionales en este ámbito, así como con el Marco

Estratégico Común de la política de cohesión y los contratos de asociación con los Estados miembros. Por lo tanto, se producirá un solapamiento de actividades y de competencias que parece innecesario;

- destinar a este fondo recursos considerables, aunque sean modestos si se comparan con las estimaciones de la propia Comisión sobre los recursos requeridos para satisfacer las necesidades futuras de transporte de mercancías y pasajeros (500 000 millones de euros en 2020), energía (1,5 billones de euros para el período 2010-2030) y comunicaciones (250 000 millones de euros), restándolos de los Fondos Estructurales y, en menor medida del Fondo de Cohesión. Ello reducirá el dinero disponible para las infraestructuras de transportes y medio ambiente con complicaciones inútiles. Dado el elevado número de regiones que pueden acceder a esta financiación, no parece que el impacto de estos recursos pueda tener el efecto multiplicador (nuevos proyectos y nueva financiación, procedente en parte del sector privado) que espera la Comisión, por lo que el resultado sería una mayor fragmentación de los propios fondos. Para obtener los resultados esperados, el Comité aboga además por que se incluyan fondos procedentes del sector privado y se evite una fragmentación.

5.5 El CESE valora positivamente la introducción de los indicadores por parte de la Comisión, aunque considera que son genéricos e insuficientes; por ejemplo, no se menciona en absoluto el impacto medioambiental y solo hay referencias a valores cuantitativos (indicadores) que se aplican a los residuos, kilómetros de carreteras nuevas, etc.

Bruselas, 25 de abril 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:

Enmienda 1- Presentada por la Sra. Teder**Punto 1.11**

Modifíquese de la manera siguiente:

- ~~«1.11 El CESE considera que las actuales políticas económicas de la UE (austeridad, restricciones financieras de los países, límites del presupuesto de la UE, pacto presupuestario, límites del BCE, etc.) están generando un proceso de recesión, de efectos imprevisibles, cuando sería necesario todo lo contrario, esto es, habría que impulsar, al menos simultáneamente si no con antelación en primer lugar el crecimiento y el empleo con una propuesta más valiente y firme. Una contribución importante a este respecto puede proceder de los Fondos Estructurales (y en parte, temporalmente, de la PAC), como ya se apuntó, aunque de forma limitada, en la Cumbre del 30 de enero de 2012.»~~

Exposición de motivos

No es posible respaldar la opinión de que la exigencia de una gestión presupuestaria correcta y acorde con las normas en los Estados miembros estaría generando una recesión económica. El Comité no debería criticar en su dictamen las medidas adoptadas por los Estados miembros para el saneamiento de sus finanzas públicas.

Resultado de la votación

Votos a favor: 78

Votos en contra: 98

Abstenciones: 18

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al objetivo de “inversión en crecimiento y empleo” y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006»

[COM(2011) 614 final — 2011/0275 (COD)]

(2012/C 191/08)

Ponente: **Etele BARÁTH**

El 25 y 27 de octubre de 2011, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 178 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre disposiciones específicas relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional y al objetivo de “inversión en crecimiento y empleo” y por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1080/2006»

COM(2011) 614 final — 2011/0275 (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 3 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 178 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y reflexiones del dictamen

1.1 Las propuestas legislativas relativas a la política de cohesión para el período 2014-2020, que la Comisión aprobó el 6 de octubre de 2011 (el «paquete de medidas para la cohesión») introducen cambios importantes en la manera en que la política de cohesión deberá elaborarse y aplicarse. El objetivo primordial de esta política, y de uno de sus principales instrumentos, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), es utilizar la inversión como manera de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Por este motivo, las inversiones con cargo al FEDER deben resultar beneficiosas para todos los ciudadanos de la UE.

1.2 No obstante, resulta importante no perder de vista las normas incluidas en la propuesta de Reglamento por el que se establecen las disposiciones generales relativas a los Fondos («Reglamento que establece las disposiciones comunes», RDC), algunas de las cuales están directamente relacionadas con el FEDER. Estos elementos comunes tienen repercusiones importantes para la utilización de los fondos del FEDER, que implican:

- concentrar la financiación en un número reducido de prioridades,
- asociar más estrechamente estas prioridades a la Estrategia Europa 2020,
- centrarse en los resultados,
- evaluar los avances en la consecución de los objetivos acordados,
- un mayor recurso a la condicionalidad y

— la simplificación de los sistemas de ejecución.

A esto se añaden disposiciones más específicas, por ejemplo las que promueven el uso de un enfoque más integrado o las que regulan de manera más explícita el uso de instrumentos financieros.

1.3 Cabe recordar asimismo que el 29 de junio de 2011, la Comisión Europea presentó una propuesta sobre el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, es decir, el presupuesto de la Unión Europea para el próximo período de programación. El CESE, por su parte, presentó una serie de dictámenes sobre los recursos propios de la Unión.

1.4 En su dictamen sobre las disposiciones generales relativas a los fondos estructurales ⁽¹⁾, el CESE emitió una serie de mensajes clave sobre el «paquete de medidas para la cohesión» en su conjunto. El presente dictamen respalda plenamente estos mensajes y se basa en ellos para examinar de manera específica el FEDER.

1.4.1 Asociación

1.4.1.1 El CESE está convencido de que las colaboraciones efectivas, que implican a todos los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1 del Reglamento que establece las disposiciones comunes en la preparación, ejecución y evaluación ex post de los proyectos realizados en el marco de la política de cohesión, contribuyen directamente a su éxito; por este motivo, acoge positivamente que el artículo 5, apartado 1 de la propuesta de la Comisión defina a varios socios, así como el hecho de que la asociación se convierta en un elemento obligatorio de la política de cohesión de la UE.

⁽¹⁾ Dictamen sobre las disposiciones generales relativas a los fondos estructurales (Véase la página 30 del presente Diario Oficial).

1.4.1.2 El CESE manifiesta su satisfacción al constatar que la aplicación del Tratado de Lisboa puede quedar reforzada, no solo gracias al énfasis puesto en la identidad europea, sino también mediante la implicación en los proyectos de los socios en el sentido del artículo 5, apartado 1 del Reglamento que establece las disposiciones comunes, lo que contribuirá a su eficacia.

1.4.1.3 Sin embargo, el CESE expresa su honda preocupación por las señales que llegan del Consejo, donde algunos Estados miembros parecen restringir el principio de asociación; pide por tanto a la Comisión y al Parlamento Europeo que contribuyan a invertir esta tendencia.

1.4.1.4 El CESE considera que el Reglamento, una vez aprobado, consolidará el principio de subsidiariedad, pues las tareas del FEDER están recogidas en el Tratado y la política se lleva a la práctica conforme al principio de gestión compartida y respetando las competencias institucionales de los Estados miembros y las regiones.

1.4.2 Condicionalidad

1.4.2.1 El CESE considera que un mayor recurso a la condicionalidad en la política de cohesión de la UE se traducirá en resultados más centrados, efectivos y sostenibles. En muchos de sus análisis, el CESE ha abordado aspectos relacionados con la «condicionalidad» de la aplicación, que debería ir acompañada de una mayor eficiencia, una mejora de la calidad y una simplificación esencial.

1.4.2.2 La condicionalidad ex ante debería estar vinculada a una aplicación adecuada del principio de asociación.

1.4.2.3 El CESE muestra su desacuerdo con la condicionalidad macroeconómica tal como está formulada en la actualidad, ya que emite señales erróneas y penaliza en último término a las regiones y los ciudadanos, que no tienen la culpa de los excesos macroeconómicos cometidos a nivel nacional.

1.4.3 Simplificación

1.4.3.1 El CESE reconoce los esfuerzos realizados por la Comisión para simplificar tanto los procedimientos de la política de cohesión como los relacionados con ella. No obstante, el grado de complejidad sigue siendo excesivo.

1.4.3.2 Debido al énfasis extremado que ponen en las auditorías y los procedimientos, tanto las autoridades nacionales como europeas están limitando el acceso a la financiación a las pymes y ONG; en efecto, se pierde demasiada energía en cargas administrativas. Es absolutamente necesario rechazar la sobrerregulación, a todos los niveles.

1.4.3.3 El CESE respalda plenamente los esfuerzos realizados para coordinar la Estrategia Europa 2020 y la política de cohesión de la UE, centrarse en mayor medida en los temas clave e incrementar la atención en los resultados.

1.4.3.4 Asimismo, el CESE coincide plenamente en que es necesario simplificar las disposiciones financieras, administrativas, de evaluación y de procedimiento relativas a la utilización de los fondos estructurales.

1.4.4 Coordinación política

1.4.4.1 Asimismo, el CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión de concentración temática como modo de reducir la fragmentación de los esfuerzos.

1.4.4.2 No obstante, el CESE recomienda que exista mayor flexibilidad en relación con la concentración temática, sobre todo para que resulte más fácil aplicar el enfoque territorial, lo que a su vez mejorará la eficacia de la política.

1.4.4.3 El CESE considera que el Marco Estratégico Común es una herramienta importante para coordinar las intervenciones de los fondos estructurales, pero lamenta no poder dar su opinión sobre este Marco, dada su formulación actual.

1.4.5 Financiación e ingeniería financiera

1.4.5.1 El CESE está convencido de que debería perseguirse que cada euro disponible para la financiación de la cohesión tenga la mayor incidencia posible.

1.4.5.2 Los resultados de la consulta pública acerca del Quinto informe sobre la cohesión revelan que existe un consenso general en torno al concepto de concentración de la financiación. El CESE estima bien fundadas varias de las inquietudes formuladas en relación con ciertos temas, y pide que se les dé respuesta antes de la entrada en vigor del futuro Reglamento general.

1.4.5.3 Se necesitan garantías para asegurar que una concentración excesiva, en particular una interpretación rígida de los once objetivos temáticos y del porcentaje mínimo de recursos que deben utilizarse en la financiación de determinados objetivos temáticos prioritarios (a saber eficiencia energética y energías renovables, investigación e innovación, respaldo a las pymes), no obstruya el apoyo a proyectos relacionados con el desarrollo que tengan su origen en particularidades locales y regionales.

1.4.5.4 El CESE ya ha señalado en numerosas ocasiones que la Estrategia Europa 2020 y la política de cohesión se complementan. No obstante, a fin de coordinar la política de estabilidad (que requiere reformas estructurales), la política de cohesión (que está orientada hacia la convergencia) y las estrategias de crecimiento, resulta esencial que la UE disponga de más recursos.

1.4.5.5 Para ello, debería utilizarse en mayor medida la Iniciativa Europa 2020 de Obligaciones para la Financiación de Proyectos, tal como se señala en recientes dictámenes del CESE.

1.4.5.6 Además, el CESE sugiere que se examine cuidadosamente la posibilidad de utilizar fondos de cohesión futuros ya comprometidos, así como los fondos no gastados del actual período de programación, con vistas a reactivar el crecimiento económico europeo ¡DESDE AHORA MISMO!

2. Observaciones generales y recomendaciones

2.1 El CESE reconoce los preparativos extremadamente detallados y fastidiosos acometidos por la Comisión Europea en relación con las disposiciones de aplicación de la política de cohesión y la Estrategia Europa 2020 para el período 2014-2020.

2.2 En sus diferentes estudios y dictámenes, el CESE ha formulado una serie de observaciones sobre el contenido de los informes de cohesión cuarto y quinto y sobre el uso de los fondos estructurales durante la última década, su eficacia y su adecuación al objetivo perseguido. Muchas de estas observaciones han sido tenidas en cuenta en la elaboración de la política de cohesión para el período 2014-2020.

2.3 Las propuestas de la CE sobre las disposiciones generales que regulan el uso de los fondos estructurales para el período 2014-2020 se publican en un momento en que las opiniones sobre la naturaleza del empeoramiento de la crisis europea y sus causas difieren ampliamente.

2.4 El CESE considera que las raíces históricas de la actual crisis económica y financiera en Europa hacen necesario llevar a cabo reformas estructurales en los sistemas institucional, social y político. El FEDER puede desempeñar un papel fundamental en la transformación de los sistemas de protección social para que resulten más sostenibles y su relación coste-eficacia mejore. No obstante, para introducir cambios en estos sistemas, se requieren temporalmente recursos financieros adicionales. El CESE señala que la disponibilidad limitada de recursos y la aplicación del principio de concentración se ha traducido en un menor énfasis en las prioridades de inversión orientadas a la realización de cambios estructurales en las infraestructuras de los sistemas de protección social. Asimismo subraya que, sin estas inversiones, la incidencia de la política de cohesión en estos sistemas seguirá siendo limitada.

2.5 Como consecuencia de la crisis, la escasez de recursos tanto públicos como privados puede dificultar la cofinanciación necesaria para intervenciones esenciales que permitan hacer realidad los cambios deseados. El CESE considera que un enfoque flexible y responsable en lo que respecta a las tasas de cofinanciación y las cláusulas de condicionalidad mejoraría las posibilidades de conseguir que las intervenciones financiadas por los Fondos tengan una incidencia más duradera.

2.6 Tanto la Estrategia Europa 2020 como la propuesta de Reglamento sobre el FEDER, que se inspira en ella, reflejan un enfoque económico que se adapta a las aptitudes y necesidades de economías desarrolladas caracterizadas por un crecimiento lento y posee una capacidad significativa en el ámbito de la investigación y el desarrollo. No cabe duda de que, en los países desarrollados, la investigación, el desarrollo y la innovación desempeñan un papel importante en el crecimiento económico. La competitividad no está en contradicción con la política de cohesión como tal, pero le concede menos importancia.

2.7 La política de cohesión debe ser el principal instrumento de inversión para apoyar las prioridades clave de la Unión, tal como consta en la Estrategia Europa 2020. Para ello, se centra en los países y regiones donde las necesidades son mayores. El CESE respalda fundamentalmente este enfoque, pero al mismo tiempo señala algunos elementos de la propuesta de Reglamento que pueden constituir un obstáculo a la consecución de los objetivos de Europa 2020.

2.7.1 El FEDER puede tener una incidencia considerable en la consecución tanto de los objetivos de convergencia como de los objetivos en materia de competitividad en toda la UE. Dado que

el nivel de recursos no puede aumentarse de manera significativa, el CESE opina que debe aprovecharse el potencial que reside en la definición de objetivos más claros y en velar por que las prioridades de inversión propuestas estén más estrechamente vinculadas a los objetivos. Dado que el enfoque territorial se presta a la definición de objetivos más precisos, el CESE opina que debe hacerse mayor hincapié en las estrategias territoriales a nivel europeo, por ejemplo las estrategias macrorregionales existentes o futuras, como referencia para el establecimiento de objetivos específicos en función de las zonas.

2.7.2 La condicionalidad macroeconómica puede frenar el crecimiento económico y limitar por tanto los instrumentos disponibles, lo que por su parte puede traducirse en la retirada de las ayudas y la redistribución de los instrumentos retirados en beneficio de regiones más desarrolladas. Es probable que surja un conflicto entre, por un lado, la búsqueda de la competitividad, y por otro, la política de cohesión. No obstante, unas condiciones ex ante temáticas e institucionales como las enumeradas en el anexo IV del Reglamento que establece las disposiciones comunes pueden servir para mejorar la eficacia del FEDER.

2.7.3 En algunos Estados miembros o regiones menos desarrollados, la proporción del 50 % de la financiación del FEDER que se ha reservado a objetivos específicos podría conllevar una pérdida de eficacia. Es probable que este efecto se deba al hecho de que los objetivos de inversión «obligatorios» no sean siempre la mejor manera de lograr el desarrollo óptimo de la región o el Estado miembro de que se trate. En estos casos, la eficacia en el uso de los recursos se ve reducida. Incluso hay un riesgo de que se produzcan problemas de absorción, al mismo tiempo que no se consigue alcanzar la masa crítica necesaria para eliminar eficazmente los verdaderos obstáculos al desarrollo. Además, las medidas que no respondan a auténticos problemas de desarrollo pueden dar lugar a un aumento de la falta de confianza por parte de los ciudadanos. Todos estos elementos apuntan a que los objetivos y necesidades de desarrollo específicos de las regiones deben gestionarse de manera flexible, en el contexto de las prioridades de inversión del FEDER.

3. Observaciones particulares y recomendaciones

3.1 Características territoriales específicas (desarrollo urbano, regiones ultraperiféricas)

3.1.1 El CESE acoge positivamente la especial atención prestada a responder a los problemas específicos que plantean el desarrollo urbano sostenible y las regiones ultraperiféricas.

3.1.2 El CESE acoge favorablemente la obligación explícita de aplicar un enfoque integrado en el ámbito del desarrollo urbano. No obstante, considera que los contratos de asociación solo deberían incluir una lista indicativa de las ciudades que podrán beneficiarse de las ayudas, así como la distribución anual de los recursos asignados a este objetivo, a fin de permitir que cada Estado miembro pueda gestionar los proyectos de manera más flexible, lo que también podría tener un efecto positivo en los resultados para las ciudades beneficiarias.

3.1.3 Por lo que respecta a la gestión de las medidas integradas, el CESE hace hincapié en que, dada su complejidad, se corre el riesgo de que su aplicación sea excesivamente burocrática y los procedimientos de selección de proyectos y administrativos demasiado rígidos. Esto puede afectar a la capacidad de

los Estados miembros y beneficiarios para aprovechar plenamente estas oportunidades. Por este motivo, el CESE recomienda que la Comisión Europea vele por que los Estados miembros sean capaces de aplicar estas medidas integradas con el menor número de trámites burocráticos posible.

3.1.4 El CESE es favorable al establecimiento de una plataforma de desarrollo urbano en el contexto del desarrollo urbano sostenible. El CESE no considera necesario que el derecho a decidir qué ciudades participarán en la plataforma corresponda a la Comisión Europea, sino que sería suficiente con fijar una serie de criterios.

3.1.5 Por lo que respecta a la creación de una plataforma de desarrollo urbano, el CESE no estima necesaria la creación de un nuevo órgano: las tareas pueden llevarse a cabo con el apoyo de las actuales federaciones de ciudades europeas. El Comité recomienda que la CE examine las posibilidades de implicar lo más posible a las organizaciones existentes en las operaciones de la plataforma.

3.1.6 La plataforma debería también respaldar la creación de redes entre todas las ciudades que emprendan medidas innovadoras por iniciativa de la Comisión. El CESE opina que, además de la Comisión, grupos de Estados miembros también deberían poder tomar la iniciativa de adoptar medidas innovadoras o crear redes en el marco de la plataforma.

3.1.7 El CESE acoge favorablemente la propuesta de que un mínimo del 5 % de los fondos del FEDER se destine al desarrollo urbano integrado. Con ello, la UE envía un mensaje importante y alentador a los Estados miembros y sus regiones. No obstante, la asignación de esta cantidad y su relación con el uso de otros recursos todavía están por clarificar.

3.1.8 El CESE considera motivado definir a nivel europeo el concepto de «sistema urbano» para las pequeñas, medianas y grandes ciudades, sobre la base de una estrategia paneuropea de desarrollo territorial. Asimismo, resulta importante formular directrices para el desarrollo de una red policéntrica de aglomeraciones, de conformidad con los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

3.2 Desarrollo territorial

3.2.1 Como señalan ya dictámenes anteriores del CESE, la mejor manera de ayudar a las regiones a superar su retraso es reforzar los vínculos territoriales y respaldar todas las formas de movilidad. La competitividad aumenta cuando las redes espaciales de aglomeración y producción tienen la posibilidad de desarrollarse. No obstante, las conexiones perseguidas no se limitan al transporte y las comunicaciones, y los objetivos en este sentido difieren de una región a otra.

3.2.2 El CESE recomienda que se determine un nuevo marco europeo para ideas de proyectos integrados de especial interés europeo; este marco deberá incluir objetivos territoriales específicos. El Marco Estratégico Común se considerará como el documento adecuado para este nuevo marco europeo. El

CESE recomienda que se examine si resulta necesario establecer formalmente una estrategia europea de desarrollo territorial. Debería prestarse especial atención, además de a las prioridades de las estrategias macrorregionales, a los objetivos relacionados con la red urbana europea.

3.2.3 Merece la pena examinar si, en el caso del desarrollo urbano integrado o de las estrategias macrorregionales, no resultaría necesario formular y promover nuevos objetivos, sin los cuales el desarrollo de los proyectos a gran escala podría verse frenado. Para definir estos objetivos, que preferiblemente deberían tener una base local, se dispone de documentos bien elaborados sobre la base de un trabajo preparatorio previo, por ejemplo los redactados como parte de los preparativos de la Agenda Territorial europea o el programa ESPON.

3.2.4 La estrategia de desarrollo territorial podría fijar objetivos que impulsen la cooperación económica y social macrorregional, en ámbitos como:

- impulsar las infraestructuras de investigación e innovación (áreas de investigación): crear vínculos entre los centros de excelencia europeos y desarrollar centros de competencia, a fin de vigorizar los polos de desarrollo europeos;
- invertir en investigación e innovación empresariales, desarrollo de productos y servicios, etc., internacionalización de los sistemas locales de producción (clústeres), y apoyo a la formación de redes europeas;
- sistemas de transporte adicionales a la red de infraestructuras de la RTE-T (gestión de los recursos hídricos, protección del medio ambiente, energía, sistemas de información y comunicación, etc.);
- la red institucional, para el desarrollo de abajo arriba de niveles de gobierno macrorregionales y transnacionales, etc.

3.2.5 En este sentido, el CESE tiene puestas grandes esperanzas en las propuestas de la Comisión Europea sobre el Marco Estratégico Común. Todavía no están disponibles, pero el Comité espera ser informado y consultado al respecto.

3.3 Conectar Europa

3.3.1 El CESE ha afirmado en muchas ocasiones que, dada la concentración de recursos, es necesario facilitar recursos y marcos jurídicos específicos para impulsar la cooperación transnacional y reforzar así los vínculos en el interior de la UE. No obstante, el CESE propone que la Comisión examine la conveniencia de ampliar el alcance de las posibles intervenciones llevadas a cabo mediante el mecanismo «Conectar Europa», de modo que pueda cofinanciar proyectos de especial interés europeo, además de los relacionados con el transporte y las comunicaciones. Asimismo, el CESE recomienda introducir mecanismos que garanticen que los proyectos financiados redundan en beneficio de la cohesión económica, social y territorial en Europa.

3.3.2 El CESE opina que sería acorde con el TFUE desarrollar el mecanismo «Conectar Europa» para convertirlo en un marco financiero que financie la puesta en práctica de proyectos de especial interés europeo, tal como se señala en el punto 3.2.2 del presente dictamen. El mecanismo debería aplicarse a las iniciativas en materia de transporte, energía y TIC.

3.4 Actividades económicas

3.4.1 El CESE se muestra favorable a dar prioridad a cuatro objetivos especialmente importantes en lo que se refiere a la contribución del FEDER al bien común:

- la contribución al empleo, a la I+D y la innovación mediante el apoyo a las empresas;
- la inversión en infraestructuras básicas (por ejemplo, transporte, energía, medio ambiente, infraestructura social y sanitaria);
- la creación y, lo que es igualmente importante, la transferencia de las empresas, y
- el desarrollo de la competitividad de las pymes, apoyando especialmente a las microempresas y las empresas artesanales.

3.4.2 El CESE considera asimismo que ámbitos como la educación o el desarrollo del turismo son importantes y siguen constituyendo el objetivo principal de las intervenciones del FEDER, de conformidad con las necesidades de desarrollo específicas de determinados Estados miembros o regiones.

3.4.3 El CESE está de acuerdo en que, cuando se trata del apoyo a la empresa, las pequeñas empresas, para sus actividades innovadoras, y las zonas en declive industrial sometidas a cambios estructurales son las que más necesitan apoyo, especialmente cuando toma la forma de subvenciones. El CESE opina que, en determinadas regiones menos desarrolladas, el concepto de empresa no debería referirse de manera exclusiva a las pymes.

3.4.4 En el caso de las cadenas de innovación, también conocidas como clústeres, y de los sistemas de producción local que funcionan perfectamente, la cuestión es saber si sería preferible que hubiera más flexibilidad para las empresas bien asentadas en la zona, así como para los proveedores, y que aumentara la cuota de recursos reembolsables en forma de ayudas (por ejemplo, bonificaciones de intereses) en los casos de financiación múltiple y combinada.

3.4.5 Esto plantea también la cuestión de si, cuando se trata de infraestructuras básicas, las regiones desarrolladas necesitan apoyo. Deberían tomarse en consideración las excepciones, y permitirse un enfoque flexible, por ejemplo en aquellos casos en que el desarrollo de una región central más desarrollada es necesario para el desarrollo de los territorios circundantes.

3.4.6 Por lo que respecta a las prioridades propuestas relativas al apoyo a las empresas y la competitividad empresarial, el CESE reitera la importante contribución de las empresas de la economía social al desarrollo territorial y regional, reconocido ya por las instituciones europeas en varios documentos oficiales. El CESE recomienda que la economía social se incluya en el marco de las medidas consagradas a la competitividad empresarial, el emprendimiento, los nuevos modelos empresariales, la formación, la educación, la investigación, el desarrollo tecnológico y la innovación, el fomento del empleo, el impulso a la eficiencia energética y las energías renovables y la inclusión social.

3.5 Marco financiero

3.5.1 El CESE respalda la propuesta de la Comisión relativa a la nueva nomenclatura de regiones y las cuotas de financiación estructural.

3.5.2 El CESE considera necesario utilizar parte de los fondos del FEDER actualmente reservados al mecanismo «Conectar Europa» para objetivos de ampliación de las conexiones transnacionales en sentido amplio, como se propone en el punto 3.2.2.

3.5.3 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de establecer cuotas mínimas para cada categoría de región en relación con el Fondo Social Europeo (FSE), a fin de incrementar la contribución de los Fondos a la consecución de los principales objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE recomienda que los recursos reservados al FSE, que pueden invertirse en infraestructuras educativas y sociales, se utilicen, de manera prioritaria, para medidas integradas para impulsar el crecimiento.

3.5.4 El CESE opina que la concentración de las prioridades de inversión refleja correctamente los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y en este sentido, se remite a los puntos 1.4.5.3, 2.4, 2.5, 2.6 y 2.7 del presente dictamen.

Bruselas, 25 de abril 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 establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea»

[COM(2011) 611 final — 2011/0273 (COD)]

(2012/C 191/09)

Ponente: **Viliam PÁLENÍK**

El 25 de octubre de 2011 el Parlamento Europeo, y el 27 de octubre de 2011 el Consejo de la Unión Europea, de conformidad con los artículos 178 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea»

COM(2010) 611 final — 2011/0273 (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 3 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 162 votos a favor, 5 en contra y 14 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen de las conclusiones y recomendaciones del CESE

1.1 El 29 de junio de 2011, la Comisión Europea aprobó una propuesta para el próximo marco financiero plurianual para el periodo 2014-2020: un presupuesto para la Estrategia Europa 2020. En él la Comisión decidió que la política de cohesión debe seguir siendo un elemento esencial de la próxima perspectiva financiera y debe apoyar la Estrategia Europa 2020.

1.2 La cooperación territorial europea es uno de los objetivos de la política de cohesión y proporciona un marco para la aplicación de acciones conjuntas e intercambios de políticas entre las instancias nacionales, regionales y locales de los diferentes Estados miembros.

1.3 La Comisión expone una serie de ejemplos de inversiones que proporcionan valor añadido, crecimiento y empleo que no se hubieran producido sin el apoyo del presupuesto de la UE. No obstante, los resultados de esta evaluación también muestran los efectos de una falta de concentración y prioridades. La inversión destinada al crecimiento es tanto más importante en una época en que los fondos públicos escasean en los Estados miembros.

1.4 La cooperación territorial europea reviste una especial importancia por su propia naturaleza y su función como parte integrante de la política de cohesión. Contribuye a la cooperación en el nivel transfronterizo, transnacional e interregional.

1.5 La distribución propuesta de recursos financieros entre los diferentes componentes de la cooperación territorial europea, es decir, entre la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional, proporciona capacidad financiera suficiente para cada uno de ellos.

1.6 El CESE apoya asimismo la tendencia hacia intervenciones temáticas y prioridades de inversión dentro de cada componente de la cooperación, si bien es importante tomar en consideración las especificidades y necesidades de cada país y región.

1.7 El CESE acoge positivamente y respalda el intento de simplificar las normas a todos los niveles participantes: beneficiarios, autoridades del programa, Estados miembros y terceros países participantes, y Comisión Europea.

1.8 El CESE acoge con especial agrado la unificación de las autoridades de gestión y de certificación, la simplificación de la declaración de costes, la información electrónica y la presentación de informes anuales únicamente en 2017 y 2019.

1.9 La fijación de indicadores comunes (que se recogen en el anexo del reglamento) para evaluar los resultados concretos de los programas individuales es asimismo un elemento importante que permitirá valorar mejor los resultados y la eficiencia de cada una de las intervenciones estructurales.

1.10 El CESE apoya la participación directa de la sociedad civil a lo largo de todo el ciclo de programación (programación, ejecución, seguimiento y evaluación) sobre la base de una asociación en pie de igualdad.

1.11 La participación de los agentes de la sociedad civil es también importante en los proyectos de menor entidad, ya que tienen posibilidades de incrementar el valor añadido de la intervención, especialmente en la cooperación transfronteriza.

1.12 La asistencia técnica debe utilizarse ante todo para incrementar la capacidad de absorción de todas las partes de la cooperación territorial europea a fin de reforzar la eficacia de la capacidad administrativa sin crear nuevas cargas burocráticas.

2. Principales elementos y antecedentes del dictamen

2.1 El marco jurídico para la aplicación de la política de cohesión es el artículo 174 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado FUE).

2.2 De acuerdo con el artículo 175 del Tratado FUE, los Estados miembros deben llevar a cabo sus políticas económicas y coordinarlas de modo que logren los objetivos establecidos en el artículo 174. La formulación y aplicación de las políticas y acciones de la Unión y la puesta en marcha del mercado interior deberán tener en cuenta los objetivos fijados en el artículo 174 y contribuir a su logro.

2.3 Los objetivos del Fondo Social Europeo, del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión vienen definidos en los artículos 162, 176 y 177 del Tratado FUE.

2.4 El artículo 174 del Tratado FUE señala que ha de prestarse una especial atención a las zonas rurales, a las zonas afectadas por una transición industrial y 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.

2.5 El artículo 349 del Tratado FUE señala que deben adoptarse medidas específicas para tener en cuenta la situación estructural social y económica de las regiones ultraperiféricas, que se ve agravada por determinadas características específicas que restringen gravemente su desarrollo.

2.6 El 29 de junio de 2011, la Comisión aprobó una propuesta relativa al próximo Marco Financiero Plurianual para el periodo 2014-2020: un presupuesto para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En ella la Comisión decidió que la política de cohesión debía seguir siendo un elemento esencial del próximo paquete financiero y destacó su papel fundamental en la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2.7 La propuesta objeto de examen forma parte del paquete legislativo sobre política de cohesión⁽¹⁾ para el periodo 2014-2020. La cooperación territorial europea es uno de los objetivos

de la política de cohesión y ofrece un marco para la realización de acciones conjuntas e intercambios estratégicos entre los agentes nacionales, regionales y locales de diferentes Estados miembros.

2.8 La evaluación realizada por la Comisión del gasto realizado anteriormente en política de cohesión ha puesto de manifiesto numerosos ejemplos de valor añadido y de inversiones generadoras de crecimiento y empleo que no habrían sido posibles sin el apoyo del presupuesto de la UE. Sin embargo, los resultados revelan también los efectos de la dispersión y la falta de priorización. En un momento en que el dinero público escasea y la inversión generadora de crecimiento es más necesaria que nunca, la Comisión ha decidido proponer cambios importantes en la política de cohesión.

2.9 La cooperación territorial europea reviste un valor especial por los siguientes motivos:

- la forma más eficaz de resolver los problemas transfronterizos es mediante la cooperación entre todas las regiones afectadas, ya que se evitan gastos desproporcionados para algunas y ventajas desmesuradas para otras (por ejemplo, la contaminación medioambiental transfronteriza),
- la cooperación puede ofrecer un mecanismo efectivo para intercambiar buenas prácticas y aprender a difundir conocimientos especializados (por ejemplo, para mejorar la competitividad),
- la cooperación puede también contribuir a solucionar problemas específicos de manera eficaz gracias a las economías de escala y la obtención de una masa crítica (establecimiento de agrupaciones para impulsar la investigación y la innovación),
- la gobernanza puede mejorar como resultado de la coordinación de las políticas sectoriales y de las acciones e inversiones a escala transfronteriza y transnacional,
- las relaciones con los países vecinos de la UE a través de programas de cooperación en las fronteras exteriores de la UE pueden contribuir a la seguridad y la estabilidad, así como a relaciones mutuamente provechosas,
- en algunos contextos, como las cuencas marítimas y las regiones costeras, la cooperación y la acción transnacional resultan indispensables para favorecer el crecimiento, el empleo y la gestión basada en los ecosistemas,
- la cooperación crea las condiciones propicias para la aplicación de estrategias de desarrollo macrorregionales.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE apoya el objetivo de la Comisión de exponer de modo más claro las especificidades de cooperación territorial

⁽¹⁾ La «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, incluidos en el Marco Estratégico Común, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n° 1083/2006» (COM(2011) 615 final) constituye el principal marco legislativo y la base del debate de la futura configuración de la política de cohesión para el periodo 2014-2020.

europea por medio de un Reglamento aparte facilitando así su aplicación y la definición del ámbito de aplicación del FEDER con respecto al objetivo de la cooperación territorial europea ⁽²⁾.

3.2 El reparto claro de recursos financieros entre los diferentes componentes de la cooperación territorial europea – es decir, entre la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional – proporciona suficiente capacidad financiera para cada uno de ellos. Es evidente, a la vista de este reparto, que se concede la máxima importancia a la cooperación transfronteriza (73,24 % para la cooperación transfronteriza, 20,78 % para la transnacional y un 5,98 % para la interregional). La asignación financiera para las regiones ultraperiféricas es también adecuada.

3.3 En relación con las regiones ultraperiféricas (por ejemplo, los departamentos franceses de ultramar), convendría señalar más explícitamente sus vecinos y, por tanto, socios potenciales.

3.4 El CESE apoya asimismo la tendencia hacia una intervención de carácter temático y las prioridades de inversión dentro de cada componente de la cooperación ⁽³⁾. No obstante, la flexibilidad es también importante en este ámbito debiendo tenerse en cuenta las necesidades de cada país de acuerdo con el principio de subsidiariedad.

3.5 Centrarse en prioridades específicas dentro de las áreas temáticas y seleccionarlas de acuerdo con las necesidades de cada programa de cooperación territorial europea (proyectos) puede también contribuir al objetivo de incrementar el valor añadido de la cooperación territorial europea.

3.6 El CESE acoge favorablemente y apoya el interés por simplificar las normas en todos los niveles implicados: beneficiarios de los programas, responsables del programa, Estados miembros y terceros países participantes, así como la Comisión. La simplificación de los procedimientos administrativos puede incrementar significativamente el valor añadido de la política de cohesión en el marco de la cooperación territorial europea ⁽⁴⁾.

3.7 No obstante, a fin de evitar cargas administrativas excesivas la simplificación de las normas debe aplicarse también de manera coherente a nivel nacional y regional. El CESE recomienda a la Comisión Europea, en el marco de sus

competencias y de sus posibilidades, que haga un seguimiento y reduzca activamente las cargas administrativas excesivas que pudieran aparecer a nivel nacional y regional.

3.8 Elemento importante para llevar a cabo un seguimiento y evaluación es la creación de un marco común para elaborar los informes anuales de ejecución que se presenten en 2017 y 2019 y su orientación hacia los resultados que se señala en el artículo 13.3 de la *Propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea*.

3.9 Fijar indicadores comunes (recogidos en el anexo del Reglamento) para evaluar los resultados concretos de los programas individuales financiados con cargo al objetivo de la cooperación territorial europea representa también un elemento significativo, que permite una mejor valoración de los resultados y eficacia de las intervenciones estructurales concretas.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE acoge favorablemente los intentos de la Comisión de simplificar las normas. En particular acoge positivamente la unificación de las autoridades de gestión y de certificación, la simplificación de la declaración de costes, la información electrónica y que la presentación de informes anuales se limite a los años 2017 y 2019.

4.2 Sobre la base de la experiencia adquirida en los diferentes Estados miembros en materia de cooperación territorial, es importante una mayor participación de la sociedad civil, sobre todo con vistas a orientar hacia proyectos de la sociedad civil los recursos financieros destinados a la intervención en este ámbito.

4.3 El CESE apoya la participación directa de la sociedad civil sobre la base de una asociación en pie de igualdad a lo largo de todo el ciclo de programación:

— análisis y programación estratégicos,

— ejecución de los proyectos, y

— seguimiento y evaluación.

4.4 En este contexto, podría considerarse la posibilidad de reservar una parte del fondo utilizado para proyectos destinados a entes locales y regionales (es decir, a las necesidades de los gobiernos regionales) y a diferentes instancias de la sociedad civil. En algunos ámbitos, los entes locales y regionales deberían invitar a la sociedad civil organizada para que se asocie al proyecto ya desde las primeras fases preparatorias.

⁽²⁾ Véase igualmente el dictamen del CESE titulado «Agrupación Europea de Cooperación Territorial – Modificaciones», (Véase la página 53 del presente Diario Oficial).

⁽³⁾ El principio de concentración temática fue aprobado en el dictamen del CESE sobre el V informe sobre la política de cohesión DO C 248 de 25.8.2011, p. 68, puntos 2.2.5 y 6.14. Asimismo, desde hace tiempo el CESE viene insistiendo en la necesidad de simplificar los procedimientos administrativos y contables; por ejemplo, en su dictamen sobre Asociaciones eficaces en la política de cohesión, DO C 44 de 11.2.2011, p. 1, y de nuevo en su dictamen sobre el V Informe sobre la cohesión, DO C 248 de 25.8.2011, p. 68.

⁽⁴⁾ La simplificación de las normas de la política de cohesión ha sido objeto de una serie de dictámenes del CESE (por ejemplo, DO C 248 de 25.8.2011, p. 68 y DO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

4.5 En línea con el principio de asociación ⁽⁵⁾, es importante centrarse en apoyar a los agentes de la sociedad civil en proyectos específicos (por ejemplo, microproyectos) que tengan posibilidades de incrementar el valor añadido de la intervención en el marco de la cooperación territorial (especialmente, transfronteriza) incluyendo así en la cooperación a entidades más pequeñas de la sociedad civil.

4.6 El CESE subraya la necesidad de asegurar una mejor información y publicidad de estos instrumentos y reglamentos en los Estados miembros. Asimismo, es importante dar a conocer los ejemplos de mejores prácticas que se han utilizado en proyectos ya realizados.

4.7 Asimismo es importante considerar la implicación y la función de las entidades privadas sin ánimo de lucro como socios principales en los proyectos.

4.8 La asistencia técnica facilitada en el marco de la cooperación territorial debería utilizarse para incrementar la capacidad de absorción de los posibles destinatarios finales de la ayuda y para aumentar la eficacia de la capacidad administrativa de las autoridades de gestión centrándose en eliminar las cargas administrativas excesivas.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Principio respaldado en los dictámenes DO C 248 de 25.8.2011, p. 68 y DO C 44 de 11.2.2011, p. 1, así como en declaraciones públicas realizadas por representantes del CESE en Gödöllő en junio de 2011 y en Gdansk en octubre de 2011.

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) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones»

[COM(2011) 610 final — 2011/0272 (COD)]

(2012/C 191/10)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

El 25 y el 27 de octubre de 2011, respectivamente, de conformidad con el artículo 175 (3) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, la simplificación y la mejora de la creación y la puesta en práctica de dichas agrupaciones»

COM(2011) 610 final — 2011/0272(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 3 de abril de 2012.

En su 480° Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 172 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) comparte el compromiso de la Comisión Europea con la figura de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial, y respalda el enfoque del nuevo reglamento, que facilitará que la AECT sea un instrumento más eficaz, sencillo y flexible, que contribuirá a la mejora de la cooperación territorial, que ha sido reforzada en el Tratado de Lisboa. Este Dictamen es complementario del referido a la «Propuesta de Reglamento por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de la cooperación territorial europea» ⁽¹⁾.

1.2 El CESE respalda que a través de este reglamento se consolide el instrumento jurídico de la AECT, a través de soluciones comunes a nivel europeo, y considera que las AECT serán en el futuro un instrumento esencial para la cooperación y la cohesión territorial.

1.3 La continuidad de las AECT quedará garantizada en el futuro y, gracias a las modificaciones del reglamento, el instrumento jurídico permitirá una mayor flexibilidad para la aplicación de las políticas territoriales y sectoriales.

1.4 El peso político de las regiones en Europa se está reforzando. El CESE respalda plenamente que la política de cooperación territorial de la UE permita a las autoridades regionales desempeñar un nuevo papel. En el Consejo participan los Estados miembros, y el CESE espera que las regiones europeas

participen adecuadamente. El CDR y el CESE tienen un importante papel institucional que el Consejo debe respetar.

1.5 El desafío futuro será incluir a las autoridades locales y regionales y a la sociedad civil en la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020, que requiere una gran colaboración entre los diferentes niveles de gobernanza.

1.6 El CESE siempre ha considerado el valor añadido de los sistemas de gobernanza multinivel, por lo que respalda la creación de AECT que permiten la participación de todos los agentes competentes de un territorio macrorregional, eurorregional o transfronterizo.

1.7 Pero la gobernanza multinivel debería reforzarse con la participación de los actores económicos y sociales, por lo que el CESE propone que la modificación del reglamento facilite que los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil participen de forma adecuada en las agrupaciones europeas de cooperación territorial. La vinculación entre las AECT y la Agenda Europa 2020 y las políticas sectoriales se mejorará a través de la participación de la sociedad civil.

1.8 La formación y el intercambio de los funcionarios de las administraciones públicas nacionales, regionales y locales implicadas en las AECT es fundamental, por lo que el CESE propone que la Comisión promueva la organización de programas de formación conjunta para mejorar la gestión política y administrativa.

⁽¹⁾ Véase la página 49 del presente Diario Oficial.

1.9 El CESE propone que este reglamento, que es muy específico, sea aprobado rápidamente por el Consejo y el Parlamento, sin esperar a la adopción de todo el paquete de la política de cohesión. De esta manera su entrada en vigor se podría adelantar.

2. La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)

2.1 La Agrupación Europea de Cooperación Territorial es una figura jurídica que se utiliza para el establecimiento de estructuras de cooperación entre entidades públicas de la Unión Europea. Fue creada por el Reglamento (CE) n° 1082/2006 en el marco de las disposiciones de la Política de Cohesión para el período de programación 2007-2013.

2.2 Durante este período de programación, las actuaciones de cooperación que hasta entonces estaban cofinanciadas por la iniciativa comunitaria INTERREG adquieren el rango de objetivo de la Política de Cohesión, tanto las de carácter transfronterizo como las transnacionales e interregionales. Se convierten en el tercer *Objetivo*, bajo la denominación de Cooperación Territorial Europea.

2.3 La cooperación territorial es considerada como un instrumento fundamental para los objetivos de la cohesión, por lo que recibe un nuevo impulso y se incrementan los recursos financieros. Pero también es necesario adoptar medidas paralelas orientadas a eliminar los obstáculos que dificultan su desarrollo.

2.4 Actualmente, las entidades públicas de los Estados Miembros de la UE, particularmente las entidades regionales y locales, para desarrollar sus actividades de cooperación, tienen que hacer frente a numerosas dificultades de orden jurídico y práctico derivadas de la diversidad de las legislaciones y de los procedimientos, que inciden negativamente sobre la gestión de las actividades.

2.5 Se adoptó el reglamento para la creación de la AECT ⁽²⁾ con la finalidad de dotar a los actores de la cooperación territorial de nuevos instrumentos para la superación de estas dificultades y para mejorar la puesta en práctica de las acciones de cooperación territorial.

2.6 Esta figura jurídica permite a los colectivos de entidades agrupadas en torno a proyectos y actuaciones comunes de cooperación territorial, con o sin cofinanciación europea, dotarse de personalidad jurídica propia y diferente de la de las entidades componentes, e intervenir en su propio nombre en el tráfico jurídico en la Unión Europea.

2.7 Tras cinco años de andadura y a la luz de la experiencia resultante, la Comisión Europea ha presentado una propuesta de modificación del reglamento, en la que plantea cambios dirigidos a la clarificación, la simplificación y la mejora de la puesta en práctica de la AECT.

⁽²⁾ Al amparo del artículo 159 del TCE, actualmente artículo 175 del TFUE, que prevé la adopción de acciones específicas, al margen de los fondos, para alcanzar el objetivo de la cohesión económica y social.

3. La propuesta de Reglamento de modificación del Reglamento (CE) 1082/2006 sobre la AECT

3.1 En cumplimiento del compromiso adquirido de presentar un informe sobre la aplicación del reglamento actual, y como resultado de los procesos de consulta llevados a cabo a nivel institucional y con las AECT existentes, en colaboración con el Comité de las Regiones, la Comisión Europea ha confirmado que las AECT representan una estructura idónea para la cooperación territorial a largo plazo ⁽³⁾.

3.2 El ropaje jurídico de la AECT proporciona a la cooperación territorial «un marco formal con mayor seguridad jurídica, una base más oficial y una estructura institucional más sólida».

3.3 El *feedback* aportado por las agrupaciones existentes es positivo. Se han creado 26 AECT con la participación de 15 Estados miembros, agrupando a más de 550 entes regionales y locales.

3.4 No obstante, también se han puesto de manifiesto una serie de deficiencias, hasta el punto de afirmar que «la utilización de la AECT es inferior a la esperada» y que las citadas deficiencias han retraído la posible constitución de más AECT. La modificación del reglamento pretende resolver estos problemas.

3.5 Se detectan problemas relacionados con la creación y el funcionamiento de las AECT, y con la lentitud y la complejidad de los procedimientos de constitución y modificación. Además, se han producido situaciones no deseadas cuando las autoridades nacionales y regionales han interpretado las normas de forma diferente y se han desarrollado prácticas distintas.

3.6 La diversidad legal y organizativa de las entidades que integran estas agrupaciones, y la diferente dotación competencial de cada una de ellas, dificulta la búsqueda de una configuración apta para todos los integrantes.

3.7 También es diferente la aplicación de las disposiciones del reglamento en diversos ámbitos: en materia de responsabilidad limitada o ilimitada, en el régimen laboral de los trabajadores de la AECT, y en el régimen de contratación de obras y servicios.

3.8 También hay dificultades para la participación de terceros países, cuando resulte conveniente una agrupación entre entidades de un único Estado miembro y las de un país tercero.

3.9 También se han desarrollado diferentes interpretaciones de los contenidos del reglamento, como es el caso de la participación de las entidades privadas, que deben ser entidades contratantes a efectos de la contratación pública.

⁽³⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Aplicación del Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la AECT. COM(2011) 462 final.

4. Observaciones Generales

4.1 Tal y como ya expresó el CESE en el marco de la consulta ⁽⁴⁾ sobre el Reglamento (CE) 1082/2006, la AECT es un instrumento útil y valioso, que puede contribuir a una cooperación territorial más eficaz, más activa y más visible.

4.2 Aunque existen diferencias nacionales, las regiones van a desempeñar un papel muy importante en el futuro sistema de gobernanza de la Unión Europea, que las instituciones deben respaldar.

4.3 El CESE saluda la nueva propuesta de reglamento que va a mejorar y facilitar su utilización y a hacer de las AECT un instrumento más útil para las regiones. Las agrupaciones requieren un instrumento que dote a la cooperación regional europea de bases estables, estructuradas y jurídicamente eficaces y solventes.

4.4 El nuevo reglamento facilitará la creación de nuevas AECT y su funcionamiento será mejor, pues refuerza un marco estructurado, con plena capacidad operativa, que permita superar las dificultades de orden legal y práctico que rodean las actividades de la cooperación transnacional. Establecerá unidades organizativas específicamente dedicadas a la planificación, la coordinación, y la gestión.

4.5 El CESE considera que representa un nuevo paso para el impulso de la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional.

4.6 Se promueve así una cooperación más ambiciosa. Las acciones que sean cofinanciadas por los fondos europeos en el marco de la Cooperación Territorial, se enmarcarán en orientaciones más estratégicas y estarán basadas en el valor añadido del interés común europeo y en la vocación de permanencia.

4.7 Es deseable que en el futuro la cooperación entre las regiones evolucione en el marco de la Estrategia Europa 2020 y se refuercen los objetivos de creación de empleo, mejora de la competitividad, sostenibilidad, cooperación entre las empresas, también de las PYME, las universidades y los centros tecnológicos, etc.

4.8 El CESE también respalda que la cooperación territorial refuerce las actuaciones de carácter temático y sectorial entre las regiones y las ciudades.

4.9 El CESE destaca que la AECT ya permite formas de cooperación entre las autoridades regionales en asuntos económicos y tecnológicos que sean relevantes también para la Estrategia Europa 2020. Esta forma de cooperación tendría que ser más visible.

4.10 El CESE aprecia el valor de las diferentes realizaciones que los instrumentos de cooperación como la AECT propician, desde los proyectos INTERREG al establecimiento de servicios públicos transfronterizos o de planes estratégicos multisectoriales.

4.11 El CESE respalda en papel Institucional del Comité de las Regiones en el seguimiento de las AECT y en el intercambio de buenas prácticas. La Plataforma AECT del CDR debe continuar con sus actividades tras la aprobación del nuevo reglamento.

4.12 El CESE desea colaborar con el CDR para que la sociedad civil y los interlocutores sociales formen parte del seguimiento y evaluación de las AECT. El Comité solicita a la Comisión que elabore un informe sobre la aplicación del nuevo reglamento y sobre la participación de los actores económicos y sociales y de la sociedad civil en las AECT ⁽⁵⁾.

4.13 También respalda que en el futuro se simplifique el procedimiento de la creación de las AECT y la aprobación de los convenios en el plazo de seis meses, aunque no se haya producido la aprobación expresa de los gobiernos.

4.14 El CESE valora que las AECT tengan una gran polivalencia para gestionar infraestructuras y servicios de interés económico general al servicio de los ciudadanos que viven en territorios de varios Estados miembros.

4.15 El CESE destaca que la cooperación territorial, que tiene como gran objetivo mejorar la cohesión económica, social y territorial, también tiene lugar en el marco de iniciativas de cooperación de elevado nivel, ambición y complejidad política, como son las Macrorregiones, las Eurorregiones, y las estrategias de cuenca en la política marítima integrada.

4.16 El CESE destaca que la cooperación macrorregional e interregional con un adecuado funcionamiento de las AECT puede también jugar un papel en la consecución de los objetivos sectoriales de la UE. La Estrategia Europa 2020 recibirá, sin duda, un impulso añadido. El reglamento debería facilitar una mayor vinculación de las AECT con los instrumentos políticos y financieros de UE para las políticas sectoriales.

4.17 Se debe facilitar, desde la Comisión y los Estados miembros, que las regiones ultraperiféricas y los territorios de ultramar utilicen la AECT, también con países terceros con los que tienen vecindad.

4.18 El CESE, respetando el principio de que el recurso a la AECT debe hacerse de forma voluntaria, anima a la Comisión a que tenga un papel más proactivo para facilitar, simplificar y perfeccionar las AECT, que deben estar vinculadas con los objetivos estratégicos de la Unión Europea.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación de una agrupación europea de cooperación transfronteriza (AECT)», DO C 255 de 14.10.2005, p. 76.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre las «Cómo fomentar una colaboración eficaz en la gestión de los programas de la política de cohesión» (DO C 44 de 11.2.2011, p. 1).

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE considera acertado el planteamiento de la Comisión Europea en su propuesta de modificación del reglamento vigente. El CESE quiere destacar que las AECT deben ser unos instrumentos sencillos de utilizar, de manera que cada agrupación de socios configure la misma y sus funciones de la forma más adecuada a sus características, pues cada agrupación de socios tiene una situación y circunstancias específicas, y la AECT ha de ser un instrumento capaz de dar cobertura a sus aspiraciones de cooperación.

5.2 Actualmente muchas regiones europeas no utilizan las oportunidades que ofrece el Derecho de la Unión Europea, a través de la figura jurídica de las AECT, para la cooperación entre ellas en el marco de la política regional de la UE. El CESE reclama de la Comisión Europea que realice un mayor esfuerzo de divulgación y promoción de este instrumento ante las autoridades regionales y la sociedad civil.

5.3 El principio de simplificación que la Comisión ha querido imprimir a la futura política de cohesión y, por consiguiente, a la Cooperación Territorial Europea, ha de inspirar los diferentes instrumentos, especialmente la AECT.

5.4 El CESE constata que las complejidades legales, administrativas y de procedimiento, ocasionan un efecto disuasorio sobre los actores de la cooperación territorial, particularmente para aquellas autoridades regionales y locales que tienen instrumentos administrativos más reducidos y recursos más escasos.

5.5 La lentitud en la tramitación administrativa para creación de una AECT y la necesidad de repetir el procedimiento en cada nueva incorporación resultan incompatibles con el dinamismo requerido para las actividades de cooperación y constituyen un

obstáculo real a la utilización de la AECT. El CESE se congratula de que estos problemas se resuelvan a través del nuevo reglamento.

5.6 La flexibilidad es también otra característica deseable y buscada por los agentes que desean crear una estructura de cooperación que permita adaptar la organización y el funcionamiento a sus necesidades y características específicas.

5.7 El CESE propone a la Comisión Europea que, para facilitar los trabajos de las autoridades regionales y locales, ponga en marcha un sistema de asesoramiento, formación e intercambio de experiencias que facilite la elaboración de los convenios y los estatutos.

5.8 El CESE estima insuficientes las medidas adoptadas para evitar la fragmentación digital entre las administraciones públicas de las AECT. Es importante garantizar un sistema de administraciones públicas territoriales interconectadas, interactivas y accesibles a través del programa comunitario ISA ⁽⁶⁾. De esta manera se respaldará el valor añadido de los sistemas de gobernanza multinivel y la participación de todos los actores implicados en un territorio macroregional, euroregional o transfronterizo.

5.9 El CESE respalda que sea el convenio el que indique las normas laborales y de seguridad social aplicables al personal de la AECT, así como las normas para la contratación y la gestión del personal.

5.10 El CESE quiere llamar la atención sobre el ejemplo de gobernanza multinivel que representa la AECT en la que los socios integrantes, de diversa procedencia regional, local, nacional e institucional, configuran los órganos de gobierno y de gestión de la relación de cooperación. Pero el Comité propone que también participen los interlocutores sociales y otros actores de la sociedad civil.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ Interoperability Solutions for European Public Administrations).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil»

[COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD)]

(2012/C 191/11)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 14 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil»

COM(2011) 445 final — 2011/0204 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la presentación de la propuesta de Reglamento, que solo ha pecado de tardía respecto del Libro Verde sobre el embargo de activos bancarios de 2006.

1.2 Sin embargo, considera que debería ir acompañada de la iniciativa simultánea y lógicamente anterior sobre la transparencia de las cuentas de los deudores, tal como aparece en el respectivo Libro Verde de 2008 sobre la transparencia del patrimonio de los deudores.

1.3 El CESE celebra la forma en que la Comisión, con gran dificultad técnica, ha conseguido proponer un régimen jurídico que logra un buen equilibrio entre los diversos intereses en cuestión y un justo equilibrio entre los derechos de las diversas partes interesadas.

1.4 El CESE se congratula de que la Comisión haya acogido una parte sustancial de las recomendaciones que formuló en su dictamen sobre el citado Libro Verde, como la ampliación del objeto más allá del dinero en efectivo depositado en cuentas bancarias a otros instrumentos financieros, la previsión de su utilización después de haber obtenido un título ejecutivo, la definición múltiple de los tribunales competentes y la no inclusión en la solicitud de cualquier montante que no sea el crédito vencido y no pagado, así como los intereses de demora y los gastos reconocidos en el título y la clara definición del régimen de impugnación y oposición a la medida y de los recursos judiciales admisibles como garantía de la legalidad del procedimiento y de los derechos del demandante, del demandado o de terceros.

1.5 En particular, acoge favorablemente la clara opción por un régimen alternativo u opcional, la elección del reglamento como el instrumento de la UE que garantiza mejor la realización del mercado interior, su aplicación exclusiva a situaciones transfronterizas y, por último, la correcta elección de la base jurídica (artículo 81, apartado 2, del TFUE), tal como preconizara el CESE. Además, el CESE aboga por la adopción de un régimen adecuado, simple y proporcional en términos de costes/beneficios, requisitos impuestos por el carácter transfronterizo del mecanismo y por los medios exigidos a quien lo utilice o se vea confrontado al mismo.

1.6 Por otra parte, el CESE no está totalmente convencido del carácter indispensable de la medida, especialmente si se considera la no adhesión del Reino Unido y se tiene en cuenta que la incertidumbre por el coste total del procedimiento y por averiguar el tribunal extranjero competente seguirá interponiendo barreras, sobre todo para las pequeñas empresas. El CESE tampoco está totalmente convencido de que la propuesta respete los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, dado que se prevé suprimir el *exequátur* en la revisión del Reglamento Bruselas I, al tiempo que las estimaciones de los resultados esperados que se recogen en la evaluación de impacto no son muy precisas.

1.7 Por último, el CESE considera necesario revisar el tenor de diversos preceptos y mejorarlo para hacerlos más claros, menos ambiguos y más eficaces en sus previsiones, corrigiendo incluso errores de traducción y erratas, por lo que recomienda a la Comisión que tenga en cuenta sus observaciones al respecto.

2. Razón de ser y antecedentes de la propuesta

2.1 Con la propuesta de reglamento, la Comisión da seguimiento al Libro Verde de 2006 sobre el embargo de los activos bancarios ⁽¹⁾, ya que propone crear, en el ordenamiento jurídico de la UE, a través de un reglamento, un instrumento judicial alternativo a los procedimientos nacionales, denominado OERC (orden europea de retención de cuentas), con el objetivo de obtener, de forma rápida y con poco coste, la retención de las cuentas bancarias de los deudores de créditos pecuniarios en materia civil y mercantil, a fin de evitar la retirada o la transferencia de fondos que posea el deudor en una cuenta bancaria de la UE, si uno de sus elementos personales o patrimoniales se encuentra en más de un Estado miembro (repercusión transfronteriza en el sentido del artículo 3) independientemente de la naturaleza del Tribunal.

2.2 Este régimen se instituye con carácter facultativo (un segundo régimen, generalmente conocido como «régimen 28») como alternativa y paralelamente a las medidas cautelares adoptadas en los Estados miembros, con idéntica naturaleza y finalidad.

2.3 Quedan excluidos del régimen propuesto por diversas razones:

- a) las materias fiscal, aduanera y administrativa,
- b) la quiebra, los procedimientos de liquidación de empresas, los convenios de acreedores y demás procedimientos análogos,
- c) la seguridad social,
- d) el arbitraje,
- e) las cuentas bancarias declaradas exentas de embargo por la legislación del Estado miembro donde se encuentren las cuentas,
- f) la liquidación de valores comunicados de conformidad con el artículo 10 de la Directiva 98/26/CE ⁽²⁾.

2.4 En cambio, se aplicará a materias de régimen matrimonial, sucesiones y efectos patrimoniales de las uniones registradas ⁽³⁾.

2.5 La OERC podrá ser solicitada y dictada en diversos momentos:

- a) antes de la incoación del proceso judicial de condenación o ejecución contra el demandado,
- b) en cualquier fase del procedimiento,

- c) cuando el demandante haya obtenido una sentencia condenatoria contra el demandado o cualquier otro documento público con fuerza ejecutiva en el Estado miembro de origen, pero aún no haya obtenido el otorgamiento de ejecución en el Estado en que se encuentra la cuenta,
- d) tras haber obtenido un documento público con fuerza ejecutiva que pueda ser ejecutado legalmente en el Estado miembro en el que se encuentra la cuenta.

2.6 En los tres primeros casos se aplican las disposiciones previstas en la sección 1 (artículos 6 a 13); en el cuarto caso se aplica la sección 2 (artículos 14 y 15); la sección 3 (artículos 16 a 22) recoge las disposiciones comunes para todos los casos.

2.7 El capítulo 3 consagra el principio de la no necesidad del *exequatur* en términos absolutos (artículo 23) y regula en detalle la forma de garantizar la efectiva ejecución de cualquier OERC, estableciendo los derechos y deberes de los diversos participantes (los bancos, los Tribunales, las autoridades nacionales competentes, los demandados, los demandantes, otros acreedores concurrentes y terceros perjudicados).

2.8 El capítulo 4 (artículos 34 a 40) regula las vías de recurso que van desde la reacción contra la negativa a emitir una OERC (artículo 22) a la revisión de la OERC para modificar o limitar su objeto, pasando por la declaración de su extinción, su revocación o suspensión y llegar, por último, a los recursos, ordinarios o extraordinarios, en los que las partes mantienen intactos los derechos conferidos por las legislaciones nacionales aplicables (artículo 37). Asimismo, regula la forma de aportar una garantía o fianza equivalente para poner fin a la ejecución de la OERC.

2.9 Por último, en el capítulo 5 la propuesta prevé algunas disposiciones generales del régimen propuesto, entre las que destacan el carácter no obligatorio de la representación de las partes por un abogado, así como el establecimiento del régimen de costas y los plazos.

2.10 Por otra parte, establece normas de articulación con otros instrumentos de la UE y otras normas nacionales aplicables a las cuestiones procesales que no estén específicamente reguladas en el Reglamento, así como las obligaciones que deberán cumplir los Estados miembros para garantizar la efectiva y correcta aplicación del instrumento.

2.11 De la evaluación de impacto *ex ante* llevada a cabo por la Comisión resulta, en síntesis, que:

- a) El montante de las deudas incobrables transfronterizas se sitúa entre los 1 120 y los 2 000 millones de euros al año.
- b) El valor del derecho a alimentos en deuda puede estimarse en 268 millones de euros al año.
- c) Los créditos dudosos en negocios transfronterizos rondan los 55 000 millones al año.
- d) Solo el 11,6 % de las empresas intentaron cobrar sus créditos a través de las fronteras por medio de un procedimiento de embargo nacional.

⁽¹⁾ COM(2006) 618 final de 24.10.2006.

⁽²⁾ DO L 166 de 11.6.1998, p. 45.

⁽³⁾ Véase el Reglamento (UE) 1259/2010 (DO L 343 de 29.12.2010, p. 10) (ROMA III) (divorcio y separación), Reglamento (CE) 44/2001 (DO L 12 de 16.1.2001, p. 1) (materia civil y mercantil), Reglamento (CE) 2201/2003 (DO L 338 de 23.12.2003, p. 1) (matrimonio), propuesta de Reglamento COM(2011) 127 final de 16.3.2011 (uniones registradas) y propuesta de Reglamento COM(2011) 126 final de 16.3.2011 (régimen matrimonial); véanse los dictámenes del CESE: DO C 325 de 20.12.2006, p. 65 (derechos de los niños), DO C 325 de 20.12.2006, p. 71 (matrimonio), DO C 44 de 11.2.2011, p. 148 (sucesiones y testamentos) y DO C 376 de 22.12.2011, p. 87 (efectos patrimoniales de las uniones registradas).

- e) Se estima que, al año, se efectuaron 34 000 retenciones de cuentas por deudas transfronterizas que representaron 640 millones de euros.

Según el mismo estudio, la retención de cuentas europea podrá:

- a) Garantizar, cada año, el cobro de 373 millones a 600 millones de euros por deudas incobrables suplementarias.
- b) El ahorro estimado de costes para las empresas implicadas en el comercio transfronterizo representaría entre 81,9 millones y 149 millones de euros al año.

3. Observaciones generales

3.1 La DG JUSTICIA nos tiene acostumbrados a textos técnicos y jurídicos impecablemente presentados, de elevada calidad conceptual y gran claridad, contribuyendo así a «legislar mejor», en aras de la certidumbre y seguridad jurídicas.

3.2 La propuesta sometida a examen no es una excepción y, por ello, el CESE celebra su presentación, que solo peca de tardía.

3.3 Por otro lado, la Comisión ha conseguido, en una materia de gran dificultad técnica, proponer un régimen jurídico que presenta un buen equilibrio entre los diferentes intereses y entre los derechos de los diversos interesados que, por otra parte, son objeto de una rigurosa, detallada y bien estructurada evaluación de impacto que acompaña a la propuesta, y que había sido insistentemente solicitada por el CESE.

3.4 Asimismo, la Comisión ha tenido en cuenta una parte sustancial de las recomendaciones formuladas por el CESE cuando elaboró su dictamen sobre el Libro Verde ya citado y sobre el Libro Verde relativo a la transparencia de los activos patrimoniales de los deudores (COM(2008) 128 final) ⁽⁴⁾, como, por ejemplo, la adopción de la OERC previa obtención de un título ejecutivo (sección 2), o la definición múltiple de los tribunales competentes (artículo 6), o la no inclusión de las solicitudes por un importe que no sea el crédito vencido y no pagado y los intereses de demora y los gastos reconocidos en el propio título (como honorarios de los abogados u otros gastos), o la clara definición del régimen de impugnación y oposición a la medida y los recursos judiciales admisibles, para garantizar la legalidad del procedimiento y los derechos del demandante, del demandado o de terceros.

3.5 Por otro lado, la Comisión también ha tenido en cuenta una parte importante de las recomendaciones del Parlamento Europeo, recientemente adoptadas en la materia ⁽⁵⁾ y que igualmente se aplauden.

3.6 En particular se acoge muy favorablemente la clara adopción de un régimen alternativo u opcional, tal como el CESE había recomendado, que brinda a los demandantes la posibilidad de escoger las legislaciones nacionales, si así lo desean; la

elección del reglamento como el instrumento de la UE que mejor garantiza la armonización indispensable para la realización del mercado interior y la mayor uniformidad en la aplicación en los Estados miembros, lo que supone más certidumbre y seguridad jurídicas, tal como el CESE también preconizara; su aplicación exclusiva a situaciones transfronterizas y, por último, la correcta elección de la base jurídica (artículo 81, apartado 2, del TFUE).

3.7 Asimismo, acoge favorablemente la ampliación del ámbito de aplicación, más allá del dinero en efectivo depositado en cuentas bancarias, para incluir otros instrumentos financieros ⁽⁶⁾, tal como había propuesto el CESE.

3.8 Sin embargo, el CESE sigue sin estar convencido del carácter imprescindible de la medida y de su compatibilidad con el principio de subsidiariedad.

3.8.1 En primer lugar, y evidentemente, porque la propia Comisión reconoce que en teoría, podría alcanzarse el mismo resultado de otro modo.

3.8.2 En segundo lugar, porque puede asumirse que, si se revisa el Reglamento Bruselas I en el sentido preconizado por la Comisión y apoyado por el CESE, quedará resuelta la cuestión fundamental del *exequátur*.

3.8.3 Y por último, porque en la bien elaborada evaluación de impacto citada, no se cree que se hayan analizado en toda su magnitud ni se haya evaluado debidamente el aumento de los costes que supone la introducción de un nuevo procedimiento judicial en el ordenamiento jurídico de todos los Estados miembros en los diversos aspectos que supone su aplicación, información a las empresas y a los consumidores, formación de jueces, abogados, profesionales de la justicia y otros funcionarios de la administración pública en general, y judicial en particular, además de los mayores gastos que supone el funcionamiento de las estructuras judiciales debido al tratamiento de los diversos formularios en las 23 lenguas de la UE, costes que no son comparables desde el punto de vista de la relación costes/beneficios, con el ahorro estimado de las empresas y el montante esperado del cobro suplementario de las deudas que, según las estimaciones, puede oscilar entre los 373 y los 600 millones de euros. Además, la incertidumbre por el coste total del procedimiento, así como por averiguar qué tribunal es competente, seguirá interponiendo barreras. Ello podría afectar negativamente a las empresas y, en particular, a las pequeñas empresas.

3.9 Por otro lado, el CESE sigue considerando, tal como también recomienda el Parlamento Europeo, que, de todos modos, esta iniciativa debería ir acompañada simultáneamente -o, como sería lógico, precedida- por una iniciativa paralela en lo que respecta a la transparencia del patrimonio de los deudores, y sigue sin comprender por qué razón la Comisión da la prioridad (o la exclusividad) a esta propuesta y no a la otra.

⁽⁴⁾ Dictámenes del CESE: DO C 10 de 15.1.2008, p. 2 y DO C 175 de 28.7.2009, p. 73.

⁽⁵⁾ Informe de Iniciativa A-7 0147/2011 de 14.4.2011, ponente: Arlene McCarthy, Resolución del PE de 10 de mayo de 2011 (TA (2011) 0193).

⁽⁶⁾ Como aparecen definidos en el artículo 4, apartado 1, punto 17 de la Directiva 2004/39/CE y Anexo I, Sec C (DO L 145 de 30.4.2004, p. 1).

3.10 Por último, el CESE no puede dejar de lamentar no solo la decisión de Dinamarca de quedar excluida de la adhesión a este instrumento de acuerdo con su conocida declaración de principio, sino, en especial, el anuncio de la decisión del Reino Unido de no adherirse tampoco, cuando lo cierto es que precisamente este Estado miembro no dispone de un instrumento judicial del mismo cariz, y esta laguna en el sistema judicial anglosajón es una de las principales preocupaciones manifestadas en el debate en torno al Libro Verde.

4. Observaciones específicas

4.1 Artículo 2, apartado 2, letra c)

La exclusión del arbitraje debe aclararse para no comprometer la situación de los tribunales arbitrales que, en algunos Estados miembros, adoptan decisiones que constituyen un título ejecutivo del mismo nivel que las sentencias de los tribunales ordinarios.

4.2 Artículo 2, apartado 3, y artículo 32

No existen cuentas exentas de embargo, sino montantes de ingresos o ganancias que están exentos de embargo.

4.3 Artículo 4, apartado 1, y artículo 29

Dada la delicadeza de la situación, las nociones de «cuenta a nombre de un tercero por cuenta del demandado» y de «cuenta de que sea titular el demandado en nombre de un tercero» deben definirse mejor y aclararse para no tener dudas de su alcance, ya que pueden perjudicar los derechos de terceros.

4.4 Artículo 7, apartado 1, letra a)

La traducción de este punto no es idéntica en todas las versiones lingüísticas.

4.5 Artículo 8, apartado 2, letra f)

No afecta a la versión española. El ponente manifiesta que, en la versión portuguesa, la referencia al «artículo 17, apartado 1, letra b)» es errónea y que debería ser «artículo 7, apartado 1, letra b)», que es la que figura en la versión española.

4.6 Artículo 13

En un régimen con el carácter del que se pretende instituir, no debe dejarse al criterio de los Estados miembros imponer plazos diferentes so pena de no garantizar la uniformidad y generar incertidumbre.

4.7 Artículo 20, apartado 1

En vez de «podrán cooperar» debería decirse que los tribunales «deberán cooperar».

4.8 Artículo 25, apartado 1

La noción «sin demora indebida» es vaga y peligrosa; debería sustituirse por un plazo fijo mínimo, del tipo «al día laborable siguiente».

4.9 Artículo 27, apartado 3

La posibilidad de utilizar medios de comunicación electrónicos seguros debería hacerse extensiva al funcionamiento de todos los instrumentos, incluidas las relaciones entre los tribunales, en el ámbito del Programa eJusticia de la Comisión. Y así se ganará en rapidez.

4.10 Artículo 41

Al final habría que añadir «salvo en los casos en que la legislación nacional del tribunal competente obligue a designar un abogado».

4.11 Artículo 44

Este precepto puede ser fuente de interpretaciones diferentes y da lugar a incertidumbre en el funcionamiento de los procedimientos. Debería suprimirse.

4.12 Definición de los plazos

En varios preceptos, la propuesta define de forma diferente los plazos. Igual habla de «días naturales» (artículo 21) como de «días laborables» (artículo 24, apartado 3, letra c) y artículo 27) o pura y simplemente de «días» (artículo 35, apartado 4). En aras de la certidumbre, habría que uniformar la definición de los plazos.

4.13 Anexos y artículo 47

El contenido de los anexos y, en particular, las lenguas en las que deben utilizarse y la necesidad de su traducción para garantizar su correcta comprensión deben evaluarse mejor y probarse en la práctica con anterioridad. Y esto también es válido para los elementos de pruebas adicionales y testimonios orales (artículo 11).

Bruselas, 26 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas»

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD)

y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público»

[COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD)]

(2012/C 191/12)

Ponente: **Peter MORGAN**

El 13 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo, y el 26 de enero de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 50 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/43/CE, relativa a la auditoría legal de las cuentas anuales y de las cuentas consolidadas»

COM(2011) 778 final — 2011/0389 (COD).

El 15 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo, y el 26 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 sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las entidades de interés público»

COM(2011) 779 final — 2011/0359 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor, 18 en contra y 63 abstenciones, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 A raíz de su dictamen relativo al Libro Verde sobre la política de auditoría ⁽¹⁾ (en lo sucesivo, «DLV»), el CESE esperaba que se pusiera al día la actual Directiva 2006/43/CE relativa a la auditoría ⁽²⁾. Ahora, la Comisión propone actualizar en parte la Directiva, pero también elaborar, por otro lado, un Reglamento.

1.2 El CESE respalda la propuesta de Directiva, que es coherente con su DLV, y respalda también numerosos aspectos del Reglamento.

1.3 El propósito del formato normativo parece ser doble: introducir cambios fundamentales en el mercado de la auditoría y prescribir con considerable detalle los procedimientos relativos a las auditorías de empresas y las relaciones entre el consejo de administración y el comité de auditoría.

1.4 Se ha tenido poco en cuenta la recomendación del CESE de integrar la reforma de la auditoría con las recomendaciones

sobre la gobernanza empresarial. No se habla de la forma en que los auditores legales y los comités de auditoría deben mejorar la comunicación con las partes interesadas y los accionistas.

1.5 La Comisión propone introducir cambios fundamentales en el mercado de la auditoría mediante la rotación obligatoria de los auditores legales al cabo de seis años y mediante unas disposiciones estructurales sobre los servicios ajenos a la auditoría encaminadas a poner límite a la cuota de mercado de determinadas sociedades en ciertos Estados miembros.

1.6 En lugar de abordar la situación del mercado de servicios de auditoría a través de un Reglamento, el Comité propuso que se hiciese referencia a las autoridades de defensa de la competencia. Estas autoridades están facultadas para realizar evaluaciones económicas exhaustivas y formular las soluciones adecuadas. En los últimos meses la situación en el Reino Unido ha sido sometida a la autoridad de defensa de la competencia de ese país. Como señalaba en su DLV, el CESE anima a Alemania y a España a que emprendan el mismo camino. No obstante, el Comité reconoce que el Reglamento objeto de examen permitirá

⁽¹⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 92.

⁽²⁾ DO L 157 de 9.6.2006, p. 87.

una mayor coherencia en las auditorías legales de las EIP en Europa, lo cual reviste una importancia primordial para la estabilidad financiera y el refuerzo del mercado interior.

1.7 En su DLV, el CESE no respaldaba la rotación obligatoria de los auditores legales. En cambio, proponía la convocatoria obligatoria de una nueva licitación cada seis u ocho años. Después de considerar debidamente las propuestas de la Comisión, el CESE mantiene su posición, pero acoge favorablemente otros aspectos del Reglamento. Puesto que los socios clave de auditoría han de proceder a una rotación cada siete años, el CESE propone fijar igualmente en siete años la duración del período al término del cual sea obligatorio convocar una nueva licitación.

1.8 En su DLV, el CESE mantenía una postura muy clara sobre los servicios distintos de la auditoría: los auditores legales no deben prestar a sus clientes de auditoría legal ningún servicio que pueda dar lugar a un conflicto de intereses para el propio auditor; en otras palabras, situaciones en las que el auditor legal se vea abocado a revisar su propio trabajo. Al mismo tiempo, los auditores legales deben tener libertad para prestar toda la gama de los servicios distintos de la auditoría a aquellos clientes para los que no realicen trabajos de auditoría. La experiencia adquirida beneficiará tanto a los clientes de auditoría como a los demás clientes.

1.9 El CESE no está de acuerdo con la propuesta relativa a las sociedades que prestan exclusivamente servicios de auditoría. Debe descartarse el método empleado para determinar cuándo se debe impedir a una sociedad de auditoría prestar servicio ajenos a la auditoría. La Comisión muestra su preocupación por los posibles riesgos de posición dominante de determinadas sociedades en tres zonas geográficas. El CESE recomienda que la Comisión analice estos casos, poco numerosos, directamente o a través de las autoridades competentes, en su caso, las de defensa de la competencia.

1.10 En todo dictamen el CESE ha de tener en cuenta la situación de las PYME. Las PYME cuyas acciones cotizan en una bolsa de valores son consideradas entidades de interés público y están, por consiguiente, sujetas a las disposiciones extensas y prescriptivas del Reglamento, diseñadas claramente para las auditoras de las entidades bancarias. El punto 4.1.1 recoge un análisis sobre sociedades que cotizan en la bolsa de Londres. Londres ha avanzado más que otras bolsas europeas respecto de los requisitos de aportación de capital de las pequeñas empresas. Los recursos propios son más flexibles que los préstamos bancarios. La mitad de las sociedades que cotizan en Londres deberían poder acogerse ya sea a una exención o a una excepción al Reglamento, lo que deberían poder hacer también las PYME que coticen en cualquier bolsa europea.

1.11 El CESE insiste en poner de relieve que el apartado 2 del artículo 14 limita drásticamente las expectativas que de lo contrario podrían haber albergado las partes interesadas respecto de la auditoría legal y suscita un interrogante sobre la función que debería desempeñar la auditoría.

1.12 El Reglamento afecta también a la normalización ética, contable y de calidad vigente actualmente en el sector y no hace

referencia al desarrollo de las normas pertinentes. Cabe cuestionarse si la Comisión tiene previsto ignorar la labor de esos órganos.

1.13 En conclusión, el CESE respalda por completo la Directiva revisada y considera que el Reglamento contiene muchos elementos que puede apoyar. El CESE expresa su preocupación respecto de la aplicabilidad del Reglamento a las PYME y recomienda que se vuelvan a considerar las propuestas más radicales.

2. Introducción

2.1 El presente dictamen responde a dos propuestas paralelas de la Comisión: un Reglamento concebido para aumentar la calidad de las auditorías de los estados financieros de las entidades de interés público y una Directiva para mejorar el mercado único de las auditorías legales. Ambas propuestas se elaboraron después de realizar una amplia consulta basada en el «Libro Verde sobre la política de auditoría: lecciones de la crisis» ⁽³⁾. El CESE elaboró una respuesta completa al Libro Verde y el presente dictamen se basa en dicha respuesta.

2.2 Actualmente está vigente una Directiva relativa a la auditoría (2006/43/CE) ⁽⁴⁾. La Comisión propone modificarla mediante la nueva Directiva y reforzar la auditoría de las entidades de interés público (EIP) mediante el nuevo Reglamento. Por consiguiente, se propone eliminar de la Directiva 2006/43/CE ⁽⁵⁾ las disposiciones relativas a las auditorías legales de las EIP y que estas últimas se rijan por el nuevo Reglamento.

2.3 Todo lo que CESE tendría que decir acerca de la función social de la auditoría, del papel de la auditoría en la crisis financiera, del mercado de los servicios de auditoría, etc., ya lo dijo en su respuesta al Libro Verde. El presente dictamen se centra en las propuestas detalladas incluidas en los nuevos proyectos legislativos.

3. Punto de vista del CESE sobre la Directiva

3.1 Las principales modificaciones introducidas en la Directiva relativa a la auditoría legal son las siguientes:

3.1.1 **Articulación entre la Directiva relativa a la auditoría legal y un nuevo instrumento legislativo sobre los requisitos específicos para la auditoría legal de las EIP**

3.1.2 **Definición de «auditoría legal» para tener en cuenta lo dispuesto en la nueva Directiva sobre contabilidad;**

3.1.3 **Modificación de las normas sobre titularidad**

Los Estados miembros ya no podrán exigir que un mínimo de capital de una sociedad de auditoría pertenezca a auditores legales o sociedades de auditoría, en la medida en que únicamente los auditores legales o las sociedades de auditoría interesadas podrán influir en los

⁽³⁾ COM(2010) 561 final.

⁽⁴⁾ DO L 157 de 9.6.2006, p. 87.

⁽⁵⁾ Véase la nota a pie de página n° 4.

informes de auditoría. Sin embargo, los Estados miembros deberían poder decidir si una participación externa de este tipo en el capital es adecuada, habida cuenta de sus situaciones nacionales respectivas.

- 3.1.4 **Pasaporte para las sociedades de auditoría**
- 3.1.5 **Pasaporte para los auditores legales y «flexibilización» de las condiciones para la autorización en los distintos Estados miembros**
- 3.1.6 **Obligación de las autoridades competentes de cooperar en lo relativo a los requisitos de formación y a la prueba de aptitud**
- 3.1.7 **Normas de auditoría e informe de auditoría**
- 3.1.8 **Nuevas normas referidas a las autoridades competentes**
- El CESE apoya la creación de autoridades competentes de los Estados miembros que actúen como reguladores y supervisores nacionales independientes y que sean la contraparte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA). Sin embargo, en aquellos casos en que ya existan organismos supervisores de auditoría independientes y competentes (incluidas las cámaras de censores de cuentas y de auditores) que estén funcionando adecuadamente en los Estados miembros, el CESE querría que, en lugar de ser dejados de lado, dichos organismos fuesen integrados de manera equivalente en el nuevo marco de supervisión.
- 3.1.9 **Prohibición de las cláusulas contractuales que influyan en la designación de auditores legales o sociedades de auditoría**
- 3.1.10 **Normas especiales relativas a la auditoría legal de las pequeñas y medianas empresas**

3.2 El CESE apoya todos estos cambios, siendo la mayoría coherentes con su DLV.

4. Punto de vista del CESE sobre el Reglamento

Este epígrafe se ajusta a la estructura del Reglamento. Algunos párrafos relevantes del texto analizado se reproducen o sintetizan y a continuación se indica, en su caso, el punto de vista del CESE.

TITULO I: OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

4.1 Artículos 1 a 3 – Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

«El Reglamento se aplica a los auditores que realicen auditorías legales de las EIP y a las EIP objeto de auditoría, como es el caso, por ejemplo, de las normas aplicables al comité de auditoría que la EIP debe crear. La evolución de sector financiero trae consigo la creación de nuevas categorías de entidades financieras acogidas a la legislación de la Unión, por lo que resulta apropiado que la definición de las EIP abarque igualmente a las sociedades de inversión, a las entidades de pago, a los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), a las entidades de dinero electrónico y a los fondos de inversión alternativos.»

4.1.1 Además de las entidades de crédito, las empresas de seguros y todas las demás empresas de servicios financieros, por EIP se entiende toda empresa cuyas acciones se negocian en un mercado de valores. El CESE considera excesivas las exigencias del Reglamento sobre las PYME. Las PYME se definen en términos de empleo, ingresos y/o balance. El Reglamento se basa en la capitalización de mercado para definir lo que entiende por grandes entidades, y el CESE propone que la capitalización de mercado se utilice también para definir las PYME a efectos de la auditoría legal. Se deberían permitir exenciones o excepciones a favor de las empresas con una capitalización de mercado de hasta 120 millones de euros. A continuación se recoge un análisis de las sociedades que cotizan en la bolsa de Londres. La distribución de la capitalización bursátil será similar en otras bolsas europeas. También deberá prestarse la misma consideración a las PYME financieras, cuyas actividades no tendrán probablemente una importancia sistémica.

Capitalización constitutiva de fondos propios de sociedades
(Tipo de cambio 1 £ = 1,20 EUR)

Escala (millones de EUR)	Mercado principal: 985 sociedades Valor fondos propios: 2 336 055 millones de EUR			Mercado AIM: 1 122 sociedades Valor fondos propios: 85 107 millones de EUR		
	Número de sociedades	% de sociedades	Valor de Mercado %	Número de sociedades	% de sociedades	Valor de mercado %
Más de 2 400	116	11,8	86,2	1	0,1	4,2
1 200-2 400	87	8,8	6,4	6	0,5	13,1
600-1 200	91	9,2	3,4	16	1,4	16,0
300 – 600	106	10,6	2,0	34	3,0	15,4
120 – 300	169	17,2	1,4	92	8,2	20,4
60 – 120	101	10,3	0,4	133	11,9	13,0
30– 60	79	8,0	0,2	200	17,4	9,9

Capitalización constitutiva de fondos propios de sociedades
(Tipo de cambio 1 £ = 1,20 EUR)

Mercado principal: 985 sociedades Valor fondos propios: 2 336 055 millones de EUR				Mercado AIM: 1 122 sociedades Valor fondos propios: 85 107 millones de EUR		
Escala (millones de EUR)	Número de sociedades	% de sociedades	Valor de Mercado %	Número de sociedades	% de sociedades	Valor de mercado %
12 – 30	88	8,9	0,1	229	20,4	5,3
6 – 12	40	4,1	0,0	156	13,9	1,5
0 - 6	61	6,1	0,0	240	21,4	0,9
Otros	47	4,7		15	1,3	
> 120	569	57,7	99,4	149	13,2	69,3
< 120	369	37,5	0,6	958	85,4	30,7
< 60	268	27,2	0,2	825	73,5	17,7
< 30	189	19,2	0,1	625	55,7	7,8

Fuente: London Stock Exchange Web Site / Statistics

4.2 Artículo 4 – Grandes entidades de interés público

a) Los diez mayores emisores de acciones de cada Estado miembro en términos de capitalización de mercado y todos los emisores de acciones con una capitalización media en el mercado de más de 1 000 millones de EUR durante los tres años civiles anteriores;

b) y c) cualquier entidad del sector financiero cuya suma total del balance supere los 1 000 millones de EUR en la fecha de cierre del mismo.»

4.2.1 Estas definiciones están relacionadas con las disposiciones del artículo 10, apartado 5.

TÍTULO II: CONDICIONES PARA LA REALIZACIÓN DE LA AUDITORÍA LEGAL DE LAS ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

CAPÍTULO I: Independencia e inexistencia de conflictos de intereses

4.3 Artículos 5 a 8

4.3.1 El CESE respalda, en principio, estos cuatro artículos.

4.4 Artículo 9 - Honorarios de auditoría

«2. Cuando el auditor legal preste a la entidad auditada los servicios relacionados con la auditoría de cuentas a los que se refiere el artículo 10, apartado 2, los honorarios percibidos por estos servicios serán como máximo el 10 % de la suma que la entidad auditada haya satisfecho por la auditoría legal.

3. Cuando los honorarios totales pagados por una EIP sujeta a auditoría legal representen más del 20 % del total de los honorarios anuales obtenidos por el auditor legal, o bien más del 15 % del total de dichos honorarios durante dos años consecutivos, el auditor o la sociedad de auditoría en cuestión deberá comunicarlo al comité de auditoría.

El comité de auditoría deberá analizar si procede someter el encargo de auditoría a un control de calidad efectuado por otro auditor legal antes de emitir el informe de auditoría.

Cuando los honorarios totales recibidos de una EIP sujeta a auditoría legal representen durante dos años consecutivos el 15 % o más del total de los honorarios anuales obtenidos por el auditor legal que realiza la auditoría legal, este auditor o sociedad deberá informar de ello a la autoridad competente.»

4.4.1 El CESE respalda estas propuestas de transparencia. No obstante, el límite del 10 % establecido en el apartado 2 es arbitrario. El CESE propone que los servicios relacionados con la auditoría (véase *infra* el artículo 10, apartado 2) se incluyan en el plan de auditoría (véase *infra* el punto 4.16.2) y se facturen sin límites arbitrarios en el contexto de la auditoría global.

4.5 Artículo 10 - Prohibición de prestar servicios ajenos a la auditoría

«1. Un auditor legal que lleve a cabo la auditoría legal de EIP podrá prestar a la entidad auditada servicios de auditoría y servicios relacionados con la auditoría de cuentas.

2. Se entenderán por servicios relacionados con la auditoría de cuentas los siguientes:

- a) La auditoría o revisión de los estados financieros intermedios.
- b) La verificación de los informes sobre gobierno corporativo.
- c) La comprobación de los aspectos relacionados con la responsabilidad social de la empresa.
- d) La ratificación o certificación de los informes reglamentarios para las entidades financieras.
- e) La certificación de que se cumplen las obligaciones fiscales.
- f) Cualquier otra obligación reglamentaria relacionada con el trabajo de auditoría.

3. Un auditor legal que lleve a cabo la auditoría legal de EIP no podrá prestar directa o indirectamente a la entidad auditada otros servicios que no sean de auditoría legal. Se entenderán por servicios ajenos a la auditoría los siguientes:

- a) Servicios que comportan siempre conflictos de intereses:
 - i) Servicios de expertos ajenos a la auditoría, la consultoría en materia fiscal, la gestión en general y otros servicios de asesoramiento.
 - ii) Servicios de contabilidad y preparación de los registros contables y los estados financieros.
 - iii) Servicios de diseño e implantación de sistemas de control interno o de procedimientos de control de riesgos y asesoramiento en materia de riesgos.
 - iv) Servicios de valoración, los dictámenes como experto independiente y los informes sobre aportaciones en especie.
 - v) Servicios actuariales y jurídicos, incluida la resolución de litigios.
 - vi) Servicios de diseño e implantación de sistemas de tecnologías de la información de tipo financiero para las EIP.
 - vii) Participación en la auditoría interna del cliente y la prestación de servicios relacionados con la función de auditoría interna.
 - viii) La función de agente o mediador, asesor de inversiones o servicios de banca de inversión.

b) Servicios que pueden comportar conflictos de intereses:

- i) Los servicios de recursos humanos.
- ii) La entrega de cartas de conformidad (comfort letters) a los inversores en el contexto de la emisión de valores de una empresa.
- iii) Servicios de diseño e implantación de sistemas de tecnologías de la información de tipo financiero.
- iv) Los servicios de diligencia debida prestados al vendedor o comprador en relación con posibles fusiones y adquisiciones.»

4.5.1 En su DLV el CESE afirmaba que los auditores legales no deberían prestar a sus clientes de auditoría legal ningún servicio que pudiese dar lugar a un conflicto de intereses. Aunque se debería debatir sobre la naturaleza de los servicios especificados *supra* en el apartado 3, letras a) y b), el CESE respalda el propósito que sustenta el Reglamento.

4.5.2 No cabe excluir la posibilidad de que, en ciertos casos, los auditores legales consideren completamente natural prestar a sus clientes de auditoría legal un servicio de los enumerados en los puntos i) a v) de la lista a). Pueden ocurrir acontecimientos inevitables –casos de fuerza mayor– y a veces se producen catástrofes empresariales. Los servicios especificados en la lista b) podrán prestarse a discreción tanto del comité de auditoría como de la autoridad competente. En circunstancias excepcionales debería aplicarse la misma discrecionalidad respecto de los elementos de la lista a).

«5. Cuando una sociedad de auditoría perciba más de un tercio de sus ingresos anuales en concepto de auditoría de grandes EIP y pertenezca a una red cuyos miembros perciban en conjunto unos ingresos anuales en concepto de auditoría superiores a los 1 500 millones de EUR dentro de la Unión Europea, deberá cumplir las condiciones siguientes:

- a) No prestar a ninguna EIP, directa o indirectamente, servicios ajenos a la auditoría legal.
- b) No pertenecer a una red que preste servicios ajenos a la auditoría legal dentro de la Unión.
- e) La sociedad de auditoría en cuestión no podrá poseer, directa o indirectamente, en conjunto más del 5 % del capital o de los derechos de voto de la empresa que preste los servicios enumerados en el apartado 3.»

4.5.3 El CESE considera que el objeto de dichas disposiciones es tratar la posición dominante en el mercado de una sociedad de las «cuatro grandes» en el Reino Unido, Alemania y España (en cada caso una empresa diferente) y actuar como elemento disuasorio para que no se produzcan tales posiciones en el

futuro. En su DLV, el CESE proponía tratar las posiciones dominantes en el mercado remitiéndolas a las autoridades de defensa de la competencia. En el Reino Unido ya se está llevando a cabo una investigación. El CESE propone que Alemania y España hagan lo mismo a la espera de la aprobación del presente Reglamento.

4.5.4 El CESE no apoya que las sociedades se dediquen exclusivamente a la auditoría. En nuestra opinión, un cambio de este tipo tendría un efecto perjudicial sobre el nivel de calidad del personal de auditoría y de las auditorías legales. El CESE mantiene su posición de que los auditores deben tener libertad para prestar una amplia gama de servicios distintos de la auditoría a las entidades que no sean clientes de auditoría legal.

4.5.5 En su DLV el CESE afirmaba apoyar la prestación de determinados servicios ajenos a la auditoría para las PYME que fueran clientes de auditoría legal. Atendidas por un asesor único, las pequeñas empresas obtendrán mejor calidad, servicio y valor añadido. El CESE mantiene su posición.

4.6 Artículo 11 – Preparación de la auditoría legal y evaluación de las amenazas a la independencia

4.6.1 El CESE respalda estas disposiciones.

CAPÍTULO II: Confidencialidad y secreto profesional

4.7 Artículos 12 y 13

4.7.1 El CESE respalda estas disposiciones.

CAPÍTULO III: Ejecución de la auditoría legal

4.8 Artículo 14 – Alcance de la auditoría legal

«2. Sin perjuicio de los requisitos de información estipulados en los artículos 22 y 23, el alcance de la auditoría legal no incluirá garantía alguna respecto a la viabilidad futura de la entidad auditada ni a la eficiencia o eficacia con que la dirección o el órgano administrativo de la entidad haya dirigido o vaya a dirigir los negocios de la misma.»

4.8.1 El CESE llama la atención sobre el apartado anterior porque limita drásticamente las expectativas que de lo contrario podrían haber albergado las partes interesadas respecto de la auditoría legal y plantea la cuestión de la función que debe desempeñar la auditoría.

4.9 Artículo 15 – Escepticismo profesional

«El auditor legal deberá mantener una actitud de escepticismo profesional durante todo el proceso de auditoría. “Escepticismo profesional” significa aquella actitud que implica mantener una mente inquisitiva y alerta ante cualquier circunstancia que pueda apuntar a una posible incorrección debida a error o fraude, y examinar críticamente la evidencia de auditoría.»

4.9.1 Como ya hiciera en su ELV, el CESE apoya el que se insista en el escepticismo profesional.

4.10 Artículos 16 a 20

4.10.1 El CESE respalda el recurso a las normas internacionales de auditoría (ISA) y las demás disposiciones recogidas en los artículos 16 a 20.

CAPÍTULO IV: Informe de auditoría

4.11 Artículo 21 – Resultados de la auditoría legal

«El auditor legal presentará los resultados de la auditoría legal en los siguientes informes:

— Un informe de auditoría conforme a lo dispuesto en el artículo 22.

— Un informe adicional para el comité de auditoría conforme a lo dispuesto en el artículo 23.»

4.12 Artículo 22 – Informe de auditoría

«2. El informe de auditoría se presentará por escrito. Deberá, como mínimo:

k) Especificar las áreas con riesgo de incorrecciones de importancia relativa en los estados financieros anuales y consolidados, incluyendo las relacionadas con estimaciones contables esenciales o con incertidumbres de la medición.

l) Formular una declaración sobre la situación de la entidad auditada y especialmente una valoración de la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones en el futuro inmediato y para proseguir consiguientemente como empresa en funcionamiento.

m) Evaluar el sistema de control interno de la entidad, indicando las deficiencias importantes de control interno detectadas durante la auditoría legal, así como el sistema contable aplicado.

o) Señalar y explicar las eventuales infracciones de las normas contables, leyes, estatutos sociales, decisiones sobre política contable y otros asuntos significativos para la gobernanza de la entidad.

q) Cuando la auditoría legal haya sido realizada por una sociedad de auditoría, el informe deberá precisar cada uno de los miembros del equipo del encargo de auditoría y declarar que todos ellos han actuado con total independencia y que no poseen, directa o indirectamente, intereses en la entidad auditada.

t) Formular una opinión que refleje claramente si, a juicio del auditor legal, los estados financieros anuales o consolidados presentan una imagen fiel y han sido elaborados de conformidad con el marco de información financiera aplicable.

u) Hacer referencia a los temas sobre los que el auditor legal desea llamar la atención poniendo énfasis en los mismos, sin que lleguen a reflejarse en una opinión con salvedades.

4. El informe de auditoría no deberá tener una extensión superior a cuatro páginas o 10 000 caracteres (sin espacios).»

4.12.1 Este informe sustituye al dictamen de auditoría que actualmente se publica junto con la memoria y las cuentas anuales de las EIP. En el apartado 2 se enumeran 23 aspectos, letras a) a w), que deben reflejarse en las cuatro páginas del informe. En su DLV el CESE había criticado el contenido de los dictámenes de auditoría por considerarlos poco significativos y diferir mínimamente de una sociedad a otra y de un sector a otro. Este informe de auditoría proporcionará más información, incomodando quizás a las entidades auditadas.

4.12.2 Se establece el requisito del nombramiento del equipo de auditoría. En el caso de las EIP más grandes, ello puede llegar a afectar a cientos de personas. El informe sobre una empresa muy grande deberá ciertamente ser diferente, en cuanto a su escala y alcance, del de una compañía que tenga la centésima parte de su tamaño. Algunos requisitos parecen no ajustarse a las normas internacionales de contabilidad. El Reglamento no hace referencia a dichas normas.

4.13 Artículo 23 - Informe adicional para el comité de auditoría

«1. El informe adicional se comunicará a la junta general de la entidad auditada si así lo decide el órgano de dirección o de administración de la entidad auditada.»

4.13.1 El CESE considera improbable que las entidades auditadas divulguen enteramente este informe. El CESE considera que debería comunicarse a los interlocutores sociales de la empresa, respetando los diferentes sistemas nacionales de participación de los trabajadores.

«2. El informe adicional deberá explicar de forma pormenorizada y explícita los resultados de la auditoría realizada y, como mínimo:

f) Describir y argumentar los juicios relativos a las incertidumbres de importancia relativa que puedan provocar dudas acerca de la capacidad de la entidad para continuar como empresa en funcionamiento.

g) Determinar detalladamente la idoneidad de la contabilidad, de los documentos auditados, de los estados financieros anuales o consolidados y de los posibles informes adicionales.

h) Indicar y explicar pormenorizadamente todos los casos de incumplimiento, incluyendo los que no tengan importancia relativa, en la medida en que sean importantes para la ejecución de las funciones encomendadas al comité de auditoría.

i) Examinar los métodos de valoración aplicados a las distintas partidas de los estados financieros anuales o consolidados, incluyendo los efectos de las posibles modificaciones introducidas en los mismos.

j) Describir pormenorizadamente todas las garantías, cartas de conformidad, y compromisos en que se haya basado la evaluación de la empresa como empresa en funcionamiento.

k) Confirmar su participación en los inventarios físicos y otras comprobaciones de carácter físico.

n) Indicar si todas las explicaciones y documentos solicitados han sido facilitados.»

4.13.2 Este informe se basa en el largo formulario que emplean las empresas de auditoría en Alemania. Su generalización a toda la UE debería mejorar tanto la calidad de la auditoría legal como la respuesta de la entidad auditada a la auditoría. El CESE está de acuerdo con dicho informe.

4.14 Artículo 24 - Supervisión de la auditoría legal por el comité de auditoría; artículo 25 - Informe para los supervisores de las entidades de interés público

4.14.1 Los artículos 24 y 25 son coherentes con el DLV del CESE.

CAPÍTULO V: Informe de transparencia y mantenimiento de registros de los auditores legales

4.15 Artículos 26 a 30

4.15.1 El capítulo V es coherente con el DLV del CESE.

TÍTULO III: DESIGNACIÓN DE LOS AUDITORES LEGALES POR LAS ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

4.16 Artículo 31 - Comité de auditoría

«1. El comité de auditoría estará integrado por miembros no ejecutivos del órgano de administración y/o miembros del órgano de supervisión de la entidad auditada y/o miembros designados por la junta general de accionistas de la entidad auditada.

Al menos uno de los miembros del comité de auditoría será competente en materia de auditoría, y otro de ellos en contabilidad y/o auditoría. En su conjunto, los miembros del comité de auditoría deberán ser competentes en relación con el sector de actividad al que pertenece la entidad auditada.

La mayoría de los miembros del comité de auditoría deberán ser independientes. El presidente del comité de auditoría deberá ser designado por los miembros del comité y será independiente.»

4.16.1 El apartado 1 se ajusta plenamente a las recomendaciones que hacía el CESE en su DLV, dado que la expresión «en su conjunto» no significa «todos».

4.16.2 En el apartado 5 se detallan las responsabilidades del comité de auditoría. El CESE sugiere que se añadan dos más, a saber, la aprobación del plan de auditoría, incluida la prestación de servicios relacionados con la auditoría, y la aprobación de los presupuestos correspondientes.

4.17 Artículo 32 - Designación de auditores legales

«2. El comité de auditoría presentará una recomendación relativa a la designación del auditor legal. La recomendación contendrá como mínimo dos alternativas para dicho encargo, y el comité de auditoría deberá indicar su preferencia por una de ellas, justificándola debidamente.

3. La recomendación del comité de auditoría se efectuará después de un proceso de selección que la entidad auditada deberá organizar con arreglo a los criterios siguientes:

- a) La entidad auditada podrá invitar libremente a cualquier auditor legal a presentar ofertas con la condición de que al menos uno de los auditores invitados no haya percibido durante el año civil anterior más del 15 % del total de honorarios de auditoría de grandes EIP del Estado miembro en cuestión.
- b) La entidad auditada podrá elegir libremente el método utilizado para ponerse en contacto con los auditores legales.
- c) La entidad auditada elaborará un pliego de condiciones de la licitación que la entidad auditada deberá aplicar en la evaluación de las ofertas presentadas por los auditores legales.
- d) La entidad auditada podrá definir libremente el proceso de selección y negociar directamente con los licitadores interesados durante dicho proceso.
- f) La entidad auditada evaluará las ofertas presentadas por los auditores legales con arreglo a los criterios de selección definidos previamente en el pliego de condiciones de la licitación.
- g) La entidad auditada deberá ser capaz de demostrar a la autoridad competente que el proceso de selección se ha llevado a cabo de manera imparcial.

5. Si la propuesta del órgano de administración o supervisión se aparta de la recomendación del comité de auditoría, en la misma deberán justificarse los motivos por los que no se atiene a esta recomendación.

6. Cuando se trate de entidades de crédito y empresas de seguros, el órgano de administración o supervisión deberá presentar su proyecto de propuesta a la autoridad competente.

10. Con el objeto de facilitar a la entidad auditada la tarea de organizar un proceso de selección para la designación del auditor legal, la ABE, la AESPJ y la AEVM publicarán directrices.»

4.17.1 Cualquiera que sea la duración del trabajo de auditoría, estas directrices podrían ser útiles para las grandes EIP. No obstante, en su versión actual, resultan excesivamente prescriptivas para las PYME. A menudo, las PYME no seguirán el procedimiento descrito en la letra a) y recurrirán normalmente a empresas de segundo o, incluso, tercer nivel. Las PYME aprovecharán la libertad que se les reconoce en las letras b) y d). Las PYME generalmente no elaborarán pliegos formales de condiciones, a menudo podrán no llevar a cabo licitaciones sin que se sientan responsables a la hora de rendir cuentas ante las autoridades competentes. El apartado 5 no se aplica a las PYME. Estas normas han sido diseñadas para los bancos, no para las PYME. Para gestionar sus asuntos, las PYME no necesitarán la contribución de la miríada de instituciones enumeradas en el apartado 10.

4.17.2 Se establece el requisito de enviar la convocatoria de licitación por lo menos a una empresa de segundo nivel. Esto también puede ofrecer a las empresas de segundo nivel un acceso a clientes de mayor envergadura, pero sin duda existen muchas cuestiones que deben resolver todas las empresas de segundo nivel que en conjunto sólo cuentan con recursos para responder en un limitado número de casos.

4.18 Artículo 33 - Duración del encargo de auditoría

«1. La EIP deberá designar a un auditor legal para un encargo inicial cuya duración no podrá ser inferior a dos años. La EIP solamente podrá renovar dicho encargo una sola vez. La duración máxima de ambos encargos consecutivos no podrá ser superior a seis años. Cuando durante un encargo continuo de seis años hayan sido designado dos auditores legales, la duración máxima del encargo no podrá ser superior a nueve años para cada auditor legal o sociedad de auditoría.»

4.18.1 En su DLV el CESE no respaldaba la rotación obligatoria de los auditores legales. En cambio, proponía la convocatoria obligatoria de una nueva licitación cada seis u ocho años. Tras analizar debidamente las nuevas propuestas, el CESE mantiene aquella posición, pero acoge favorablemente otros aspectos del Reglamento.

4.18.2 Puesto que los socios clave de auditoría han de proceder a una rotación cada siete años (véase *infra* el apartado 4), el CESE propone fijar igualmente en siete años la duración del

período al término del cual sea obligatorio convocar una nueva licitación. Persiste la cuestión de si el auditor legal ha de tener un mandato fijo de siete años. En muchos Estados miembros al auditor legal se le vuelve a nombrar cada año y el Reglamento debe incluir la opción de mantener esta práctica. Por lo tanto, debe haber una cierta flexibilidad en cuanto al período de mandato de siete años, pero debe exigirse la obligación de convocar una nueva licitación después de siete años seguidos de mandato. El CESE insiste en que, en el momento de iniciar la nueva licitación obligatoria, los procedimientos aplicables sean transparentes y, en el caso de las entidades de crédito, la autoridad competente deberá aprobar el resultado.

«4. El socio o socios clave de auditoría responsables de la realización de la auditoría legal deberán abstenerse de participar cuando hayan transcurrido siete años. El auditor legal establecerá un mecanismo adecuado de rotación gradual del personal de mayor nivel involucrado.»

4.18.3 En su DLV el CESE apoyaba esta rotación. En cambio, la rotación gradual del resto del equipo debe dejarse a la discreción del auditor legal.

4.19 Artículo 34 - Cese y dimisión de los auditores legales

TÍTULO IV: VIGILANCIA DE LAS ACTIVIDADES DE LOS AUDITORES Y SOCIEDADES DE AUDITORÍA QUE REALICEN LA AUDITORÍA LEGAL DE LAS ENTIDADES DE INTERÉS PÚBLICO

CAPÍTULO I: Autoridades competentes

4.20 Artículos 35 a 39

4.20.1 El CESE respalda las disposiciones relativas a las autoridades competentes.

CAPÍTULO II: Control de calidad, investigaciones, vigilancia del mercado, planes de contingencia y transparencia de las funciones de las autoridades competentes

4.21 Artículos 40 a 44

«Los cometidos de las autoridades competentes deben abarcar los siguientes aspectos:

- Los controles de calidad de las auditorías legales realizadas.
- Las investigaciones dirigidas a detectar, corregir y prevenir las auditorías inadecuadas.
- El seguimiento de la evolución del mercado de servicios de auditoría legal.
- La vigilancia habitual de las posibles amenazas para la continuidad de las operaciones de las grandes sociedades de auditoría, incluyendo las derivadas de una excesiva concentración, exigiendo a estas sociedades que elaboren planes de contingencia con el fin de afrontar tales amenazas.»

4.21.1 La propuesta de que las autoridades competentes colaboren con las mayores sociedades de cada jurisdicción para elaborar planes de contingencia es coherente con el DLV del CESE.

CAPÍTULO III: Cooperación entre las autoridades competentes y relaciones con las autoridades europeas de supervisión

4.22 Artículos 45 a 56

«a) “El Reglamento determina que la cooperación a nivel europeo entre las autoridades competentes debe realizarse en el marco de la AEVM, autoridad que absorbe por tanto el actual mecanismo europeo de cooperación auspiciado por el Grupo Europeo de Organismos de Supervisión de Auditores (EGAOb).”

La AEVM debe asimismo publicar directrices sobre diversas materias, por ejemplo sobre el contenido y presentación del informe de auditoría y del informe adicional para el comité de auditoría, sobre la función supervisora del comité de auditoría y sobre la realización de los controles de calidad.”

b) “Bajo los auspicios de la AEVM se creará un certificado «voluntario» de calidad de la auditoría, de carácter paneuropeo, con el fin de mejorar la visibilidad, el reconocimiento y la reputación de todas las sociedades de auditoría con capacidad suficiente para llevar a cabo auditorías de las EIP con un alto nivel de calidad.” »

4.22.1 El CESE respalda esta propuesta.

CAPÍTULO IV: Cooperación con los auditores de terceros países y con las organizaciones y organismos internacionales

4.23 Artículos 57 a 60

«Las autoridades competentes y la AEVM podrán celebrar acuerdos de cooperación que contemplen el intercambio de información con las autoridades competentes de terceros países, pero únicamente si la información revelada goza de la garantía de secreto profesional y se observan las normas relativas a la protección de los datos.»

4.23.1 El CESE respalda las propuestas recogidas en el capítulo IV.

TÍTULO V: SANCIONES Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS

4.24 Artículo 61 - Sanciones y otras medidas administrativas

4.25 Artículo 62 - Facultades sancionadoras

«1. Este artículo se aplicará a las infracciones del presente Reglamento enumeradas en el anexo.

2. Las autoridades competentes estarán facultadas para imponer al menos las siguientes sanciones y medidas administrativas:

b) Una declaración pública que señale a la persona responsable de la infracción y la naturaleza de esta, publicada en el sitio web de las autoridades competentes;

- f) Sanciones pecuniarias administrativas de hasta el doble de la cantidad correspondiente a los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas como resultado del incumplimiento.
- g) Si se trata de una persona física, sanciones pecuniarias administrativas de hasta 5 000 000 EUR.
- h) En el caso de una persona jurídica, sanciones pecuniarias administrativas de hasta el 10 % de su volumen de negocios total en el ejercicio anterior.»

4.26 Artículo 63 - Aplicación eficaz de las sanciones

«1. Para determinar el tipo de sanciones y otras medidas administrativas, las autoridades competentes deberán tener en cuenta todas las circunstancias pertinentes, entre ellas las siguientes:

- a) La gravedad y duración de la infracción.
- b) El grado de responsabilidad de la persona responsable.
- c) La solidez financiera de la persona responsable.
- d) La importancia de los beneficios obtenidos o las pérdidas evitadas.»

4.27 Artículo 64 - Publicación de las sanciones y otras medidas

«Toda medida o sanción administrativa que impongan las autoridades competentes por las infracciones del presente Reglamento deberá publicarse sin demora injustificada, e incluirá, como mínimo, información sobre el tipo y características de la infracción y sobre la identidad de las personas responsables de la misma, salvo que dicha publicación pueda poner en grave peligro la estabilidad de los mercados financieros.»

4.28 Artículo 65 - Recursos

4.29 Artículo 66 - Denuncia de las infracciones

4.29.1 En su DLV el CESE había previsto el establecimiento de un órgano disciplinario profesional en cada Estado miembro. El CESE respalda estas propuestas que, de hecho, prevén la publicación de los nombres («naming and shaming») en caso de infracción.

TÍTULO VI - ACTOS DELEGADOS, INFORMES Y DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

4.30 Artículos 68 a 72

4.30.1 Se introduce un régimen transitorio respecto de la entrada en vigor de la obligación de rotación de las sociedades de auditoría, de la obligación de organizar un proceso de selección para la elección de las sociedades de auditoría y de la creación de sociedades de auditoría dedicadas exclusivamente a prestar servicios de auditoría.

4.31 ANEXO I: Infracciones cometidas por los auditores legales o los socios clave de auditoría

Se contemplan esencialmente infracciones de procedimiento y administrativas relacionadas con conflictos de intereses, requisitos organizativos o de funcionamiento, la realización de la auditoría legal, el informe de auditoría, las disposiciones sobre divulgación de información, la designación de los auditores legales o sociedades de auditoría por las EIP y el control de calidad. No está clara la manera en que vaya a tratarse, con arreglo a estas disposiciones, el problema del incumplimiento de un auditor (véase recientemente la mala gestión por parte de JP Morgan de los fondos de sus clientes).

4.32 ANEXO II: Infracciones cometidas por las EIP

Se trata de infracciones relacionadas con la designación de auditores legales o de sociedades de auditoría.

Bruselas, 26 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

El siguiente punto del dictamen de la sección especializada fue eliminado como consecuencia de la enmienda aprobada por el Pleno, que obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento Interno):

Punto 3.1.8 Nuevas normas referidas a las autoridades competentes

El CESE apoya la creación de autoridades competentes de los Estados miembros que actúen como reguladores y supervisores nacionales independientes y que sean la contraparte de la Autoridad Europea de Valores y Mercados (ESMA). Sin embargo, en aquellos casos en que ya existan organismos supervisores de auditoría independientes y competentes que estén funcionando adecuadamente en los Estados miembros, el CESE querría que, en lugar de ser dejados de lado, dichos organismos fuesen incluidos en el nuevo marco de supervisión.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 88

Votos en contra: 60

Abstenciones: 37

Dictamen de Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de capital riesgo europeos

[COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD)]

(2012/C 191/13)

Ponente: **Anna NIETYSKA**

El 20 de enero de 2012 el Consejo, y el 17 de enero de 2012 el Parlamento Europeo, de conformidad con el art. 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 los fondos de capital riesgo europeos

COM(2011) 860 final — 2011/0417 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 131 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE recibe con satisfacción la propuesta de Reglamento sobre los fondos de capital riesgo europeos, que propone la creación de un mecanismo jurídico de inversión que utilice un pasaporte único que ayude a los fondos de capital riesgo europeos a atraer a inversores internacionales y facilite el acceso de las pymes innovadoras a la financiación. El Reglamento establece normas uniformes relativas a las categorías de inversores, requisitos uniformes aplicables a los gestores de organismos de inversión colectiva que deseen utilizar la designación de «fondo de capital riesgo europeo» y requisitos relativos a la cartera de inversiones, técnicas de inversión y las empresas en las que pueden invertir tales fondos.

1.2 Esta iniciativa responde a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y del Acta del Mercado Único, a fin de garantizar que para 2012 los fondos de capital riesgo establecidos en cualquier Estado miembro puedan invertir libremente en toda la UE, así como financiar empresas innovadoras de la UE y una creación de empleo sostenible.

1.3 El Reglamento sobre los fondos de capital riesgo europeos tiene como objetivo atraer a inversores privados internacionales, incluidos particulares, para que inviertan en fondos de capital riesgo establecidos en cualquier país de la UE. Es muy importante, ya que el sector europeo del capital riesgo depende excesivamente de la financiación pública, con más del 50 % de la financiación procedente de contribuciones públicas. El CESE considera que las administraciones públicas deberían, por el contrario, concentrarse en la creación de un marco regulador estable.

1.4 El Reglamento establece normas uniformes sobre las categorías de inversores que se consideran admisibles. Las medidas propuestas deben ser más flexibles y atender las necesidades de los inversores privados internacionales para que puedan realizar inversiones transfronterizas. El CESE considera que las medidas deberían ser atractivas tanto para los inversores no europeos

como para los europeos si se quiere aumentar el capital disponible para las pymes europeas.

1.5 El pasaporte de capital riesgo europeo es muy importante, en el contexto de normas prudenciales como Basilea III, CRDIV y Solvencia, para los principales proveedores de capital al sector del capital riesgo: bancos, fondos de pensiones y empresas de seguros que limitan sus inversiones en las pymes innovadoras consideradas como activos de alto riesgo.

1.6 El CESE acoge con especial satisfacción la función prevista para los fondos de capital riesgo europeos de apoyo a la creación de empleo en pymes europeas innovadoras de alta tecnología. Los fondos cuyos activos gestionados no rebasen en total un límite de 500 millones de euros deberán destinar al menos el 70 % del total agregado de sus aportaciones de capital directamente a las pymes a través de instrumentos de capital o de cuasi capital.

1.7 El Comité también se muestra satisfecho con los requisitos uniformes para el registro de fondos en toda Europa y con el pasaporte de comercialización para toda la UE, que deberán facilitar las inversiones transfronterizas, así como los requisitos de cumplimiento empresarial, organizativos y éticos para los gestores de fondos europeos.

1.8 No obstante, el CESE constata varias limitaciones que pueden atenuar el impacto anticipado, tales como limitar el campo de acción del fondo de capital riesgo admisible, restringiéndolo exclusivamente a inversiones en instrumentos de capital y cuasi capital emitidos directamente por una empresa (por ejemplo, una nueva emisión de acciones u otras formas de participación). El CESE propone la ampliación de la propuesta de Reglamento para incluir acciones o unidades de otros fondos de capital riesgo europeos, así como fondos de fondos, que puedan aumentar el montante total de capital disponible para las inversiones en pymes.

1.9 Esta limitación excluye del ámbito del Reglamento la posibilidad de que un «fondo de fondos» pueda obtener el pasaporte único para toda la UE.

1.10 El CESE señala que el pasaporte único no resuelve la cuestión de la transparencia fiscal de los vehículos de inversión, que es vital para la efectiva realización de las inversiones de capital riesgo y de capital inversión. Deberá estudiarse el problema de los obstáculos fiscales transfronterizos al capital riesgo, y proponerse soluciones.

1.11 El CESE resalta que la razón de ser de un vehículo de inversión competente es permitir a los distintos tipos de inversores la realización de inversiones conjuntas y, al mismo tiempo, garantizarles una optimización fiscal, sobre todo a la hora de evitar la doble imposición fiscal (nos referimos a los impuestos en concepto de inversión de cartera y los impuestos en concepto del reparto de capital entre los inversores del fondo).

1.12 El CESE solicita un período transitorio para la aplicación de los requisitos umbral, a fin de tomar en consideración los diferentes niveles de renta de los Estados miembros de la UE.

1.13 El CESE considera que los fondos de capital riesgo europeos deberían ser organismos de estructura cerrada que inviertan como mínimo el 70 % del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en activos que sean inversiones admisibles, a fin de garantizar que sus acciones no sean reembolsables en efectivo o valores hasta su liquidación. También deben estar ubicados en la Unión Europea, a fin de evitar el establecimiento de fondos de capital riesgo gestionados por gestores de la UE en paraísos fiscales con fines de evasión fiscal.

1.14 El sistema de protección de los inversores debe reforzarse mediante la designación de un depositario, responsable de garantizar la custodia de los activos, la supervisión de los flujos de caja y las funciones de vigilancia. La Directiva OICVM requiere la designación de un depositario para los organismos de inversión colectiva.

1.15 El CESE desea subrayar la especial importancia de desarrollar el uso de los fondos de la UE para el mercado de capital riesgo y la disponibilidad de financiación para las empresas en fase de incubación e inicio, que no están financiadas por capital privado debido a su nivel de riesgo.

1.16 La introducción del pasaporte de capital riesgo propuesta en el Reglamento va por buen camino; esta propuesta deberá completarse y favorecerse a fin de evitar un impacto desproporcionadamente pequeño en relación con las expectativas.

2. El mercado de capital riesgo y capital de inversión en Europa

2.1 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo fue elaborada en el contexto de un diagnóstico específico. En el documento se describe un mercado de capital riesgo cuya característica más marcada es su debilidad, en comparación con el mercado estadounidense. El mercado europeo es significativamente menor, se encuentra dividido en una serie de mercados nacionales y se caracteriza por la ausencia de una normativa uniforme. Solo algunos Estados miembros cuentan con sistemas especiales de fondos de capital riesgo, con normas

relativas a la estructura de cartera, las técnicas de inversión y el objetivo de inversión. Esta situación revela que la dirección de las inversiones hacia el capital riesgo en el caso de proveedores de capital tales como clientes individuales, fondos de pensiones y compañías aseguradoras resulta difícil y costoso.

2.2 Tradicionalmente los gestores de fondos británicos son los que consiguen e invierten la mayor parte de los capitales europeos del sector de capital riesgo y de capital inversión. Los británicos han conseguido captar sistemáticamente alrededor del 30 % de los capitales del mercado para nuevas inversiones, y en 2009 el 34 %. Durante el auge de 2007, los gestores de fondo británicos invirtieron 34000 millones de euros, lo que representa un 46 % de todas las inversiones europeas. En el crítico año 2009, esta cantidad se vio reducida a 9000 millones de euros, casi un 40 % del mercado. Sólo el 52 % de los 9000 millones de euros invertidos fue a parar a empresas británicas, mientras que el capital restante fue exportado en su mayoría a otros países europeos.

2.3 Los otros agentes principales del mercado europeo son las mayores economías del viejo continente, esto es, Francia, Alemania e Italia. Su posición en el mercado es estable; en 2009 estos tres países acumularon alrededor del 31 % de todos los nuevos capitales e invirtieron 6700 millones de euros, lo que supone cerca del 29 % de todas las inversiones. Estos tres países obtienen la mayoría de sus capitales en sus mercados nacionales y estos permanecen también en el país en forma de inversiones que, como en el caso de Italia y Alemania en 2009, son complementadas con la importación de capital.

2.4 Se han producido grandes cambios también en la estructura de los proveedores de capital. En 2008, la principal fuente de capital fueron los fondos de pensiones (28 %), mientras que caía gradualmente la importancia de los bancos (un 22 % en 2000 y un 7 % en 2008). En 2009, esta tendencia dio un vuelco y el porcentaje de los bancos creció hasta el 18 %. Estas variaciones son el efecto de la repentina interrupción del flujo de capitales del sector de los fondos de pensiones, que intentaban restringir su exposición a activos de riesgo.

2.5 Un indicador que muestra la escala de las dificultades relacionadas con la captación de fondos es el tiempo que necesitan los gestores de fondos para el cierre definitivo de un fondo, es decir, para la formación de un grupo determinado de inversores. Entre los años 2005 y 2007 se necesitaba para este fin no más de un año de media. En 2009 este proceso requirió dieciocho meses, y en la primera mitad de 2010 se necesitaron veinte meses.

2.6 Desde hace unos años, la tendencia inversora de capital riesgo en Europa ha ido claramente a la baja: en 2009, las inversiones de capital riesgo alcanzaron los 9000 millones de euros, pero las inversiones en empresas en fase de incubación e inicio de actividad solo llegaron a los 2000 millones de euros. En los tres primeros trimestres de 2010 las inversiones alcanzaron los 7000 millones de euros.

2.7 Una consecuencia fundamental de la disminución de las inversiones fue la caída del valor medio de las inversiones en una única empresa, que pasó de 8,8 millones de euros en 2008 a 4,7 millones de euros el año siguiente. Los datos del primer semestre de 2010 muestran que más tarde este valor aumentó hasta llegar a los 7,9 millones de euros.

2.8 Las inversiones se concentran en cinco sectores: el 19 % de las inversiones realizadas entre 2009 y 2010 recayó sobre el sector productivo de bienes y servicios para la empresa, el 13 % fue a parar al sector de los bienes de consumo y del comercio minorista, así como a las telecomunicaciones, y el 15 % fue invertido en el sector de ciencias de la vida. En el segmento de la compra de acciones, cerca del 25 % fue a parar al sector de los bienes de consumo y comercio minorista, y el 17 % se invirtió en ciencia. En el caso del capital riesgo, el 65 % de las inversiones fue a parar a las ciencias de la vida, al sector de las tecnologías de la información y a la electrónica y las telecomunicaciones.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 A raíz de la crisis financiera de 2008 y 2009, y de la entrada en vigor de nuevos requisitos prudenciales como Basilea III, CRDIV y Solvencia, la concesión de líneas de crédito bancarias a las pymes, y su cuantía, se han reducido notablemente, por lo que la búsqueda y demanda de otras fuentes de financiación por parte de las pymes es ya urgente.

3.2 Por tal motivo, es necesario ofrecer fuentes de financiación alternativas para las pymes. A este respecto, los fondos de capital riesgo pueden desempeñar una función decisiva a la hora de colmar las lagunas de financiación de la inversión en innovación. Ofrecen, en efecto, fondos de capital o cuasi capital a nuevas empresas y pequeñas empresas a las que se les atribuye un potencial de crecimiento a largo plazo, generalmente para financiar su desarrollo temprano en el mercado. Al contrario que los fondos de capital inversión (centrados principalmente en las compras totales de acciones), los fondos de capital riesgo invierten en empresas a largo plazo, junto con los empresarios.

3.3 El sector europeo de capital riesgo está fragmentado y disperso. Esta fragmentación y dispersión hace que el inversor sea remiso a invertir en fondos de capital riesgo, en una medida estadísticamente significativa. Debido a la fragmentación de la reglamentación, a los inversores potenciales de «capital riesgo», como son los particulares con grandes patrimonios, los fondos de pensiones o las empresas de seguros, les resulta difícil y costoso encauzar una parte de sus inversiones hacia el capital riesgo.

3.4 La escasez de los recursos financieros que actualmente se destinan a capital riesgo es la causa directa del subóptimo volumen medio de los fondos de capital riesgo europeos. En este momento, el capital riesgo desempeña un papel menor en la financiación de las pymes. Al no disponer de un sector de capital riesgo eficiente, los innovadores y las empresas innovadoras europeos no explotan todo su potencial comercial. A su vez, esto resulta negativo para la competitividad general de Europa.

3.5 Esta circunstancia contribuye a una reducción significativa del potencial inversor, esto es, de los fondos, y a una limitación del flujo de capital para pequeñas y medianas empresas, sobre todo para las empresas innovadoras. Asimismo, «condena» a las pymes a depender del sector bancario. Esta situación es tanto más difícil para las pymes, cuanto que la nueva regulación prudencial ha reducido significativamente la disposición de los bancos a dar financiación a empresas en las fases iniciales de su desarrollo, incluso a empresas innovadoras.

3.6 Lograr un mercado europeo de capital riesgo floreciente es un objetivo de la Estrategia general Europa 2020. La

Comisión Europea se comprometió en el Acta del Mercado Único ⁽¹⁾ (AME) a garantizar que antes de 2012 los fondos de capital riesgo establecidos en cualquier Estado miembro puedan captar capital e invertir libremente en toda la UE.

3.7 En su documento de 7 de diciembre de 2012, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de capital riesgo europeos. El objetivo de la propuesta es el traslado al ámbito del Espacio Económico Europeo de la posibilidad de obtención del llamado estatus (pasaporte) de fondo europeo para los fondos de capital riesgo que cumplan determinados requisitos normativos. El pasaporte les posibilitaría la libre actividad y la captación de capital en el territorio de los respectivos países. Garantizaría a los inversores la seguridad primordial para sus inversiones y, para los gestores, disminuiría los costes de regulación del acceso a las categorías particulares de inversores y de mercados.

3.8 Para abordar estos problemas, la propuesta de Reglamento:

- introduce una definición clara de «fondo de capital riesgo europeo», que incluye los siguientes requisitos esenciales: i) dedicar al menos el 70 % del total agregado de sus aportaciones de capital a invertir en pymes; ii) que sus activos gestionados no rebasen en total un límite de 500 millones EUR; iii) aportar financiación mediante capital o cuasi capital a esas pymes (es decir, nuevo capital); y iv) no recurrir al apalancamiento (es decir, que el fondo no invierte más capital del que han comprometido los inversores, de manera que no se endeuda). Solo deben permitirse los préstamos a corto plazo para que el fondo pueda cubrir las necesidades de liquidez extraordinarias;
- establece normas uniformes sobre las categorías de inversores que se consideran admisibles para invertir en «fondos de capital riesgo europeos»; los fondos admisibles solo pueden comercializarse entre inversores reconocidos como inversores profesionales en la Directiva 2004/39/CE y determinados inversores tradicionales de capital riesgo (como particulares con grandes patrimonios o inversores providenciales);
- establece para todos los gestores de fondos de capital riesgo admisibles requisitos uniformes en materia de registro, así como un pasaporte de comercialización válido en toda la Unión, lo que permitirá el acceso a inversores admisibles en toda la Unión y contribuirá a la igualdad de condiciones de competencia de todos los participantes en el mercado de capital riesgo;
- introduce requisitos mínimos de transparencia, organización y ejercicio de la actividad que debe cumplir el gestor.

4. Observaciones generales y específicas

4.1 La propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de capital riesgo europeos se inscribe en el marco de los esfuerzos reguladores destinados a crear condiciones más favorables para el funcionamiento del mercado de capital riesgo y tener una mayor repercusión en las pymes. El CESE considera que es un primer paso muy adecuado para desarrollar una industria europea de tecnologías modernas innovadora y sostenible, que proporcione empleo a trabajadores europeos altamente cualificados y bien formados, actuando en favor de la creación de empleo.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/20110413-communication_en.pdf, 13 de abril de 2011.

4.2 El CESE resalta que la razón de ser de un vehículo de inversión competente es permitir a los distintos tipos de inversores la realización de inversiones conjuntas y, al mismo tiempo, garantizarles una optimización fiscal, sobre todo a la hora de evitar la doble imposición fiscal (nos referimos a los impuestos en concepto de inversión de cartera y los impuestos en concepto del reparto de capital entre los inversores del fondo). Da la impresión de que la ausencia de referencia a la cuestión de la transparencia fiscal va a hacer que el pasaporte despierte poco interés.

4.3 A través del empleo del mecanismo del fondo de fondos (*fund of funds*), es posible facilitar a los inversores institucionales el acceso al mercado de capital riesgo de una manera mucho más rápida y fácil, pues con dicho mecanismo se consigue una gran dispersión del riesgo al nivel de las inversiones de cartera. Los fondos de fondos son una buena manera de invertir en capital riesgo para los inversores institucionales con escasas asignaciones para capital riesgo o que no han desarrollado amplias competencias en la inversión directa en fondos. Según datos de la EVCA, en 2009 los fondos de fondos fueron los responsables de la captación de alrededor del 13,5 % de los nuevos capitales asignados a fondos de capital riesgo y capital inversión, mientras que, en todo el periodo de 2005-2009, alcanzaban una media del 14,1 % (los fondos de fondos fueron, a su vez, los segundos mayores proveedores de capital, detrás de los fondos de pensiones).

4.4 El CESE solicita un período transitorio para la aplicación de los requisitos umbral, a fin de tomar en consideración los diferentes niveles de renta de los Estados miembros de la UE.

4.5 El CESE considera que los fondos de capital riesgo europeos deberían ser organismos de estructura cerrada que inviertan como mínimo el 70 % del total agregado de sus aportaciones de capital y del capital comprometido no exigido en activos que sean inversiones admisibles, a fin de garantizar que sus acciones no sean reembolsables en efectivo o valores hasta su liquidación. También deben estar ubicados en la Unión Europea, a fin de evitar el establecimiento de fondos de capital riesgo gestionados por gestores de la UE en paraísos fiscales con fines de evasión fiscal.

4.6 El sistema de protección de los inversores debe reforzarse mediante la designación de un depositario, responsable de garantizar la custodia de los activos, la supervisión de los flujos de caja y las funciones de vigilancia. La Directiva OICVM requiere la designación de un depositario para los organismos de inversión colectiva. Este principio también se ha integrado en la Directiva GFIA. A fin de garantizar la continuidad del marco comunitario, debe designarse también un depositario para los fondos de capital riesgo europeos.

4.7 El nuevo Reglamento no resuelve la debilidad nominal del mercado de capital riesgo europeo. Estamos ante dos

realidades que rigen la economía de los fondos de inversiones: en primer lugar, el desarrollo dinámico del sector de los fondos de pensiones ha conllevado un aumento sistemático del valor del capital asignado por inversores a los fondos (de capital riesgo y capital inversión). No obstante, las normas que regulan la distribución del riesgo de inversión en la cartera de inversión indican que una cartera óptima de un fondo de capital riesgo contiene entre ocho y doce sociedades. Una cantidad menor de sociedades aumenta el riesgo de la cartera, y una cantidad mayor aumenta los costes de gestión de la cartera. La correspondencia de la creciente oferta de capital con la regla de optimización de la cartera debe generar una tendencia duradera a aumentar el tamaño de los fondos que, a su vez, requiere ampliar los valores de las inversiones individuales en la sociedad de cartera. En efecto, el aumento del nivel de ahorro en las pensiones (ahorro a largo plazo) ha dado lugar al traslado de las inversiones del ámbito de capital riesgo hacia el capital inversión.

4.8 El segundo fenómeno está relacionado con el modo de retribución de los gestores de fondos: la retribución de los gestores constituye un porcentaje del valor del capital gestionado. Este modelo de retribución implica que cuanto mayor sea el fondo mayor será el valor de la retribución. Esto significa que, para un grupo determinado de gestores, es más rentable (!) la puesta en circulación del fondo de capital inversión (grande) que un fondo de capital riesgo (pequeño), donde el riesgo de inversión es mucho mayor, y también son más altos los costes de gestión. Estas dos realidades ponen de manifiesto que el mercado de capital riesgo se debilita relativamente (o crece más lentamente), puesto que el capital circula en dirección a los fondos e inversiones mayores, lo que, al mismo tiempo, puede ir en consonancia con los intereses de los gestores de fondos que actúan de manera oportunista.

4.9 El Reglamento propuesto no puede atenuar estas dos realidades, por lo que el CESE pide a la Comisión que siga reflexionando al respecto.

4.10 Deberían permitirse las inversiones realizadas por los responsables de un gestor de fondos de capital riesgo cuando se trate de inversiones en el fondo de capital riesgo admisible por ellos gestionado, demostrando su participación y responsabilidad.

4.11 El CESE apoya los fondos de capital riesgo destinados a las tecnologías de la sociedad de la información, la eficiencia energética y las fuentes de energía renovables que puedan contribuir a lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

4.12 El CESE acoge favorablemente la iniciativa de otorgar competencias a la Comisión para adoptar actos delegados, e insta a la Comisión a seguir supervisando la evolución del mercado de capital riesgo.

Bruselas, 26 de abril 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 nivel sonoro de los vehículos de motor»

[COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD)]

(2012/C 191/14)

Ponente único: **Sr. RANOCCHIARI**

El Consejo y el Parlamento Europeo decidieron respectivamente los días 19 de enero de 2012 y 15 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor»

COM(2011) 856 final — 2011/0409 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 106 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la iniciativa de la Comisión tendente a actualizar los límites de las emisiones sonoras de los vehículos de motor mediante la reducción de los mismos. Pretende alcanzar este objetivo a pesar de que la propuesta se presenta en un momento en el que la industria europea del automóvil se enfrenta a una crisis de mercado, que se inició en 2008 y que no parece disminuir, y que plantea con fuerza el problema de la sobrecapacidad productiva de las plantas de producción europeas.

1.2 El CESE comparte también los ambiciosos objetivos de la propuesta, que, según la Comisión, conducirán a una reducción global aproximada de un 25 % de la contaminación acústica ocasionada por los vehículos. En efecto, el enorme aumento del tráfico registrado especialmente en los dos últimos decenios exigía una intervención con vistas a proteger la salud y el bienestar de los ciudadanos.

1.3 El CESE observa, no obstante, que también en este caso se carece de un enfoque integrado del problema, que habría hecho posible, a través de medidas de intervención en sectores relacionados, reducir el ruido de forma aún más eficaz y, por tanto, más perceptible para los ciudadanos, con una relación costes/beneficios indudablemente mejor.

1.4 El CESE desea manifestar asimismo serias dudas sobre el hecho de que los nuevos límites se apliquen sobre la base de una clasificación de los vehículos que se remonta a 1985 y, por tanto, no tiene en cuenta la evolución del mercado, con la multiplicación y diversificación de modelos y de usos. Se deberían incluir nuevas clases con límites adaptados a sus características específicas.

1.5 El CESE considera, por último, que la propuesta no contempla debidamente los plazos necesarios para la realización de las intervenciones necesarias para la adecuación a los límites de

ruido. Los fabricantes deberán proceder de inmediato a revisar toda la arquitectura del vehículo para alcanzar un difícil compromiso entre la reducción del ruido y el cumplimiento de los requisitos ya vigentes en materia de seguridad, consumo, emisiones, etc.

1.6 Por todas estas razones, el CESE desea que se revisen los plazos propuestos, suprimiendo la primera fase (dos años después de la aprobación del Reglamento), que entraña un incremento de costes debido a las sucesivas homologaciones y a otros conceptos, y pasando directamente —con una mejor relación costes/beneficios— al resultado final, con un *lead time* ⁽¹⁾ adecuado, que debería ser de siete años (en lugar de cinco) para las nuevas homologaciones y de nueve años (en lugar de siete) para las nuevas matriculaciones.

2. Introducción y contexto legislativo

2.1 El ruido, comúnmente definido como «sonido indeseado» o como «sensación auditiva desagradable y molesta», es una de las principales causas por las que ha empeorado la calidad de vida en las ciudades, con posibles efectos nocivos, que incluso pueden llegar a ser graves, para la salud de los ciudadanos ⁽²⁾.

2.2 El ruido ambiental, o contaminación acústica, se mide —como es sabido— en decibelios A (dB(A)) y los sonidos percibidos por el ser humano están comprendidos entre 0 dB(A) y 140 dB(A), situándose el umbral de malestar en 120 dB(A). La Organización Mundial de la Salud recomienda un nivel máximo de ruido fuera de «espacios cerrados» (como casas u oficinas) de 55 dB(A), pero la Agencia Europea de Medio Ambiente considera que en las zonas urbanas la mitad de la población está

⁽¹⁾ *Lead time*: tiempo que necesita la industria para aplicar cualquier nuevo requisito que comporte intervenciones estructurales en el vehículo.

⁽²⁾ DO C 317 de 23.12.2009, p. 22.

expuesta a niveles superiores de ruido. A fin de ofrecer un término de evaluación concreto, cabe recordar que en una calle residencial se registran 50 dB(A), un motor a reacción emite 120 dB(A), un tren de alta velocidad 100 dB(A), un automóvil emite un máximo de 74 dB(A), pero en una calle con tráfico intenso el ruido alcanza los 80 dB(A).

2.3 En el caso que nos ocupa, a saber, la exposición de las personas al ruido del tráfico, las intervenciones para mejorar la situación pueden ser múltiples, pero ciertamente a lo primero que se recurre es a la reducción del ruido en su origen, es decir, a la contención de los valores límite de emisiones sonoras emitidas por los vehículos individuales.

2.4 El nivel sonoro de los vehículos a motor de cuatro ruedas se regula conforme a la Directiva 70/157/CEE, que ya en 1970 establecía los procedimientos de prueba y los límites de ruido para la homologación de dichos vehículos. Con el paso de los años, se ha sucedido una serie de modificaciones de la Directiva base que han revisado a la baja los límites de emisión sonora a fin de reducir el ruido ambiente, hasta 1996, año de la última intervención en la materia, cuando se establecieron en 74 dB(A) para los automóviles y en 80 dB(A) para los vehículos pesados de transporte de mercancías.

2.5 Este largo proceso ha permitido obtener resultados significativos, con una reducción de las emisiones acústicas respecto de los valores límite fijados en la Directiva de 1970 del 85 % para los automóviles (-8 dB(A)) y más del 90 % para los vehículos pesados (-11 dB(A)). Sin embargo, la contaminación acústica no se ha reducido de manera proporcional a los nuevos límites por una serie de motivos, de los que el principal es el aumento del tráfico, que se ha triplicado desde la década de 1970 hasta nuestros días. Ante este aumento del tráfico, se planteó también la validez actual de los métodos de prueba utilizados para medir las emisiones sonoras, sobre todo de los automóviles.

2.6 Con esa finalidad, el Grupo de trabajo sobre el ruido de la CEPE/ONU⁽³⁾ elaboró un nuevo método de prueba, que se publicó en 2007 y, en los últimos tres años, ha sido objeto de seguimiento de forma simultánea al existente. De este modo, se ha podido crear una base de datos que, con los resultados de las pruebas obtenidos con el método actual (A) y con el nuevo (B), cuantifica la diferencia entre ambos métodos.

2.7 Consiguientemente, la Comisión Europea encargó al centro de estudios neerlandés TNO una comparación entre los dos métodos de prueba que concluyó en marzo de 2011, cuando dicho centro presentó a la Comisión su informe —denominado VENOLIVA (*Vehicle noise limit values*)—, en el que se inspira en buena medida la propuesta de Reglamento objeto del presente dictamen.

2.8 Por lo que respecta a los automóviles, TNO efectuó controles sobre 653 vehículos y observó una diferencia media entre la prueba B y la prueba A de $-2,1$ dB(A). En concreto, parece ser que el 90 % de los automóviles probados se situaban ya por debajo del límite de 74 dB(A) previsto, mientras que los vehículos comerciales pesados difícilmente cumplían con sus límites actuales utilizando la prueba B.

3. La propuesta de la Comisión Europea

3.1 En vista de lo anterior, la Comisión se propone derogar la Directiva de 1970 y sus modificaciones sucesivas, proponiendo un Reglamento que prevé cuatro nuevos requisitos respecto de la legislación en vigor:

- nuevos protocolos de ensayo;
- nuevos valores límite;
- disposiciones suplementarias sobre las emisiones sonoras;
- nivel mínimo de emisiones sonoras para los vehículos eléctricos puros y eléctricos híbridos.

3.1.1 **Nuevos protocolos de ensayo.** Como ya se ha recordado en la introducción, los resultados obtenidos con el nuevo método (B) son, dependiendo de la categoría del vehículo, hasta 2 dB(A) inferiores a los obtenidos con el antiguo método (A) en un 90 % aproximadamente de las pruebas efectuadas. Este hecho ha convencido a la Comisión de establecer como valor límite inicial no ya 74 dB(A) como en la legislación actual, sino 72 dB(A).

3.1.2 **Nuevos valores límite en dos fases.** En una primera fase (dos años después de la publicación del Reglamento), los límites para la homologación de los vehículos ligeros de transporte de personas se reducirán en 2 dB(A) y los de los vehículos pesados para transporte de mercancías en 1 dB(A). En la segunda fase (cinco años después de la publicación) se prevé una nueva reducción de 2 dB(A) tanto para los vehículos ligeros como para los pesados. Transcurridos siete años de la publicación, todos los vehículos deberán cumplir los nuevos límites para poder ser matriculados y vendidos.

3.1.3 **Disposiciones suplementarias sobre las emisiones sonoras (ASEP).** El nuevo método de ensayo (B) se considera realista en condiciones de tráfico normal pero, según la Comisión, puede resultar menos fiable en condiciones de tráfico muy intenso. Por esta razón, la Comisión desea introducir disposiciones de ensayo suplementarias a las utilizadas en el citado período de seguimiento trienal (prueba con una aceleración constante de $2,0$ m/s²). A esta última se añadirá la prueba ASEP (aceleración máxima de $3,0$ m/s²) para aproximar las emisiones observadas durante la homologación a las reales, en carretera, en caso de tráfico intenso.

3.1.4 **Nivel mínimo de emisiones sonoras para los vehículos eléctricos puros y eléctricos híbridos.** La ausencia de emisiones sonoras de estos vehículos a velocidades bajas puede representar un peligro para personas con deficiencias visuales y para otras personas, al no existir una referencia sonora de su aproximación. Por este motivo, la Comisión sugiere solamente, sin imponer una obligación legal a los constructores, que se instale en estos vehículos un sistema sonoro AVAS (*Acoustic Vehicle Alerting System*), llegando incluso a establecer sus requisitos.

⁽³⁾ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, Ginebra, www.unece.org.

4. Consideraciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente y comparte la iniciativa de la Comisión tendente a actualizar, a través de un Reglamento, los límites de emisiones sonoras de los vehículos de motor habida cuenta del mencionado aumento del tráfico en Europa y, en particular, en las principales ciudades.

4.2 No obstante, el CESE lamenta que el problema no se haya abordado con un enfoque integrado, principio que debería orientar todas las intervenciones legislativas europeas, tanto en este como en otros sectores, y que, en el caso que nos ocupa, produciría resultados más rápidos, más importantes y también más evidentes para los ciudadanos, con una mejor relación costes/beneficios.

4.3 Las reducciones ahora propuestas para los nuevos vehículos únicamente aportarían beneficios a medio-largo plazo, al concluir la renovación del parque circulante. En cambio, se obtendrían reducciones mucho más importantes con intervenciones en las superficies viales y las infraestructuras locales, con una gestión inteligente del tráfico y a través de controles más regulares y atentos de los vehículos en circulación. Un adecuado mantenimiento de las carreteras haría posible una reducción de más de 5 dB(A), mientras que el uso de asfaltos especiales podría reducir el ruido del tráfico en hasta 10 dB(A). La misma reducción se obtendría descongestionando el tráfico mediante la construcción de circunvalaciones, carriles preferenciales, sistemas de transporte inteligentes (STI), etc., sin pasar por alto otro aspecto importante como es la educación del conductor, que con frecuencia suele ser el primer responsable del ruido excesivo que emite su vehículo.

4.4 No hay que olvidar, por último que, por mucho que se reduzca técnicamente el ruido producido por los vehículos (motor, aspiración, escape, etc.), nunca se podrá evitar el ruido causado por el rodamiento de los neumáticos sobre la calzada. Esto es aplicable también a los vehículos eléctricos puros y eléctricos híbridos, que sin duda son silenciosos a baja velocidad, hasta el punto de que la Comisión contempla la instalación de un AVAS en los mismos. En efecto, un control efectuado sobre seis modelos de vehículos eléctricos puros y eléctricos híbridos actualmente en el mercado ⁽⁴⁾ ha puesto de manifiesto que, a velocidades más altas (50 km/h), las emisiones sonoras medias de estos vehículos ascienden a 68,3 dB(A), por lo que son superiores por tanto a los 68 dB(A) que el nuevo Reglamento prevé para los automóviles con motor de combustión interna.

4.5 Por lo que respecta al contenido del Reglamento propuesto, el CESE se plantea algunos interrogantes y expresa algunas dudas que podrían resolverse durante el debate en el Parlamento Europeo y en el Consejo.

4.6 La primera cuestión se refiere a la «categorización» de los vehículos a efectos de la reducción del ruido. Las clases previstas son las «históricas», que se remontan a 1985. No se han tenido en cuenta la evolución del mercado ni, por tanto, la

multiplicación y diversificación de modelos y de usos. Sin entrar en detalles, el CESE considera que la revisión de las categorías con inclusión de nuevas subcategorías, con límites adecuados a sus características específicas, encuadraría mejor la realidad actual y previsible de las flotas. Por poner solo algunos ejemplos, la subcategoría M3, a saber, autobuses urbanos y de turismo, no establece diferencias entre los dos tipos.

Todavía más crítica es la situación que presentan los automóviles con altas prestaciones, los denominados coches deportivos, sector nicho en términos de volumen de producción, pero emblema de la excelencia de la industria europea del automóvil en el mundo, con consecuencias en términos de innovación para el desarrollo de los automóviles de masas. A falta de una redefinición de las subcategorías de la categoría M1 (automóviles), será muy difícil seguir produciendo y, por tanto, vendiendo tales vehículos, ya que deberían reducir sus emisiones sonoras en 6/7 dB(A) en tan solo cinco años.

4.7 La segunda y más importante duda del CESE tiene que ver con los plazos previstos por la Comisión, que, en su intento por recuperar la falta de actualizaciones en los últimos años, no parece tener debidamente en cuenta el «lead time» necesario para los constructores.

4.7.1 Una disminución de 2 dB(A) en la primera fase para todos los vehículos ligeros y de 1 dB(A) para los pesados exige ya una modificación de la arquitectura del vehículo y un enorme esfuerzo industrial, ya que se debe conseguir la reducción del ruido garantizando el respeto de los demás requisitos en vigor (seguridad, emisiones, consumo, etc.). Por ejemplo, las intervenciones necesarias entrañan un aumento de peso de los vehículos en ocasiones muy significativo (mayores tubos de escape, adición de protecciones y materiales fonoabsorbentes), que se traduce en un aumento del consumo y, por tanto, de las emisiones contaminantes. Hay que ser consciente de que cualquier intervención a este respecto afecta al vehículo en su conjunto, a todas sus partes entendidas como fuentes de ruido externo: en efecto, no es posible obtener resultados simplemente a través de dispositivos individuales.

4.7.2 Tampoco el beneficio derivado de la reducción de las emisiones sonoras prevista por el Reglamento 661/2009 para los neumáticos contribuiría a alcanzar los resultados esperados en la primera fase (como sostienen algunos, al menos para las categorías M1 y N1). En realidad, dichos neumáticos están en gran parte presentes ya en el mercado y serán obligatorios para los vehículos nuevos en noviembre de 2013. No obstante, el beneficio medio estimado en términos de reducción del ruido se sitúa en 0,5 dB(A) en 2016.

4.7.3 Por consiguiente, será necesario rediseñar y volver a desarrollar los vehículos, y también habrá que reprogramar su producción; como es sabido, para volver a diseñar todo el vehículo se requieren plazos que oscilan entre cinco y siete años para los vehículos ligeros -dependiendo de los tipos-, y que ascienden hasta los diez años para los pesados; además, es necesaria una nueva homologación.

⁽⁴⁾ Fuente: ACEA (Asociación Europea de Fabricantes de Automóviles).

4.8 En vista de lo anterior, el CESE se pregunta si no sería más oportuno revisar los plazos y las modalidades de ejecución de la anhelada reducción del ruido. Con esta finalidad, se podría suprimir el paso por la primera fase, que acarrea un incremento adicional de los costes por las homologaciones sucesivas y otros conceptos, y pasar directamente (con una mejor relación costes-beneficios) al resultado final, con la previsión de una revisión de las subcategorías, al menos en los casos más problemáticos, y de un *lead time* más adecuado, de siete años para las nuevas homologaciones y de nueve para las nuevas matriculaciones.

4.9 Se trataría, en cualquier caso, de efectuar inversiones progresivas de una enorme magnitud, en un período en que casi todos los fabricantes europeos se enfrentan a una crisis de mercado iniciada en 2008 y que parece acusarse cada vez más. Se trata de inversiones que repercutirán inevitablemente en los consumidores, lo que podría resultar en una nueva desaceleración en la renovación del parque móvil, en especial por lo que se refiere a los vehículos pesados destinados al transporte de mercancías, en detrimento del objetivo que el nuevo Reglamento pretende alcanzar.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo» (refundición)

[COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD)]

(2012/C 191/15)

Ponente único: **Edgardo Maria IOZIA**

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 relativa a los mercados de instrumentos financieros, por la que se deroga la Directiva 2004/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo» (Refundición)

COM(2011) 656 final — 2011/0298 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 115 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) valora positivamente la propuesta de refundición de la Directiva 2004/39/CE, conocida como MiFID, que establece un marco reglamentario para la prestación de servicios en el ámbito de los instrumentos financieros, por ejemplo corretaje, asesoramiento, gestión de carteras, suscripción de nuevas emisiones, operaciones por bancos comerciales y bancos de inversión, así como para las operaciones en los mercados regulados por los gestores de mercado.

1.2 El objetivo principal de la directiva es incrementar la transparencia y la eficiencia de los intercambios y limitar la volatilidad de los mercados, pero también reforzar la integridad de los intermediarios y la protección de los inversores, así como abrir los mercados europeos a una verdadera competencia en la prestación de servicios financieros. El CESE apoya estos objetivos y considera que la propuesta en su conjunto constituye un paso en la buena dirección.

1.3 El CESE, a la luz del nuevo Tratado, considera que la base jurídica elegida por la Comisión puede ser insuficiente y no reflejar plenamente las implicaciones de la directiva. La protección de los consumidores, la consolidación y el desarrollo del mercado interior, que constituyen una parte fundamental de la directiva, se apoyan en bases jurídicas más estructuradas y complejas, que garantizan mejor los procesos de participación y el papel de los órganos representativos.

1.4 La propuesta de refundición de la directiva tiene en cuenta la evolución legislativa registrada hasta ahora y propone soluciones nuevas y más concretas sobre las responsabilidades de los operadores. El CESE se muestra de acuerdo con la elección de la refundición, motivada por la mayor complejidad del mercado financiero, la evolución del mercado y de los instrumentos tecnológicos utilizados, que han dejado obsoletas

algunas disposiciones anteriores, y sobre todo por la debilidad de la regulación de los instrumentos más que del mercado de valores, gestionado por operadores financieros.

1.5 El CESE considera que la propuesta se centra en el objetivo de consolidar el mercado financiero de la UE para que sea más integrado, eficiente y competitivo, uniendo el refuerzo de la transparencia y de la protección de los consumidores, y reduciendo las zonas de especulación salvaje como un fin en sí misma y alejada del contexto económico y social, especialmente en los instrumentos negociados esencialmente en mercados no organizados (OTC).

1.6 El CESE, una vez más, pone de relieve su malestar por un uso excesivo y desproporcionado de los actos delegados, con arreglo al artículo 94, que deberían referirse a puntos limitados y restringidos y con una validez por un tiempo limitado, y espera una aclaración por parte de las instituciones legislativas europeas respecto del uso adecuado de este instrumento, sujeto a una verificación a posteriori de su coherencia con la letra y el espíritu de los tratados.

1.7 El CESE apoya de forma decidida la disposición para reforzar el principio del asesoramiento independiente, que obliga al operador a declarar por adelantado si presta un servicio con carácter independiente o vinculado a un red de venta. Los ahorradores podrán elegir, en función de sus exigencias, el tipo de asesoramiento que desean recibir.

1.8 El CESE había pedido con anterioridad una reglamentación clara en el ámbito de la venta a cambio de asesoramiento, esto es, la prohibición de presiones comerciales por la venta de productos de las empresas financieras a los operadores o redes de venta. La propuesta analizada constituye un primer paso en la buena dirección y el CESE se felicita de que la Comisión haya

aceptado la conveniencia de incrementar la protección de los inversores y los operadores, que deberían actuar «exclusivamente» en interés de los clientes, asesorándolos adecuadamente y sin condicionamientos de ningún tipo.

1.9 El CESE recomienda a la Comisión que incluya en la lista de información una norma adicional que regule la calidad de los datos intercambiados entre los proveedores de datos (*data providers*). La sensibilidad y la importancia de esta información aconsejan hacer obligatoria su presentación, ya que tendrá una repercusión positiva obvia en la transparencia del mercado.

1.10 El CESE se muestra de acuerdo con la asignación de nuevas competencias a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM), que deberá, entre otras funciones, elaborar una serie de normas técnicas obligatorias, redactar dictámenes, prohibir productos y prácticas en situaciones de urgencia, coordinar la actividad de las autoridades nacionales, así como elaborar orientaciones sobre las medidas administrativas y las sanciones que deben adoptarse en casos específicos.

2. Principales novedades de la propuesta

2.1 La propuesta, aunque mantiene sin cambios la estructura de la directiva MiFID, la actualiza a la luz de las disposiciones recogidas en las directivas aplicadas posteriormente y la enriquece con nuevos contenidos, siendo sus objetivos principales:

- fomentar la competencia entre operadores y mercados;
- fomentar la transparencia y eficiencia de los mercados;
- aumentar la protección de los inversores.

2.2 Los medios empleados para alcanzar estos objetivos se refieren a los riesgos que deben atenuarse por medio de diversos mecanismos. De hecho, en el pasado, algunos riesgos, que habían sido previstos, se concretaron y sacaron a la luz la debilidad de los mecanismos de mitigación previstos anteriormente.

2.3 Las principales novedades que introduce la MiFID II se refieren específicamente a:

- el ámbito de aplicación y el régimen de excepciones;
- las nuevas plataformas de negociación;
- la regulación de las actividades de las empresas de inversión y de los gestores de mercado dentro de la UE;
- las normas aplicables a las empresas de inversión de terceros países;
- las nuevas competencias de las autoridades de supervisión de los Estados miembros de la Unión Europea;
- los actos delegados.

3. Observaciones

3.1 La reforma consta de dos partes: la primera trata de la estructura del mercado, mientras que la segunda se concentra en las cuestiones propias de la transparencia. Como se declara expresamente, el objetivo principal de la propuesta es garantizar que todos los intercambios se realicen de forma regulada y sean completamente transparentes.

3.2 Un punto esencial de la normativa es la introducción del asesoramiento independiente. El CESE considera que la norma sobre el asesoramiento independiente está bien redactada. Con las nuevas disposiciones, los intermediarios deberán especificar a los ahorradores qué tipo de asesoramiento van a prestar, si es de carácter independiente o no, qué características tendrá, junto con diversos datos adicionales.

3.3 Esta normativa permite a todos los inversores, independientemente de sus recursos económicos, recibir un asesoramiento adecuado a su perfil. El CESE está totalmente a favor de estas disposiciones.

3.4 En efecto, el principio de transparencia adoptado permite a los clientes conocer para quién trabaja el asesor, armonizando las diversas normas existentes en los diferentes Estados miembros, aumentando la transparencia, mejorando la integridad del comportamiento de los operadores interesados y, por lo tanto, en última instancia reforzando la protección de los inversores.

3.5 Asimismo, la directiva, con la excepción de la actividad específica de la gestión de carteras, permite la coexistencia de las redes actuales de asesores (empleados e independientes), pero les obliga a declarar su carácter. El CESE considera que esta norma es positiva desde el punto de vista de la protección de la competencia y de los inversores, en la medida en que la directiva permite a la clientela elegir el tipo de servicio que prefiere en el ámbito de la asesoría.

3.6 En términos generales, el documento de la Comisión protege a los clientes y marca el camino para una convivencia armoniosa entre los agentes de la asesoría financiera, desde los bancos y las redes de promoción financiera hasta los asesores que reciben comisiones exclusivamente (*fee only*).

3.7 El CESE sugiere que se precise la definición de asesoramiento y que se disponga que debe aplicarse en todo servicio de inversión (incluido el asesoramiento general). Asimismo, el CESE considera que, si se establece que solo deberá ser ejercida por profesionales del sector, podría garantizar un refuerzo adicional del principio de protección de los inversores.

3.8 Conviene precisar que el asesoramiento es una recomendación de un producto adecuado al perfil de un cliente y es en la idoneidad de dicha recomendación donde radica la integridad del comportamiento. Por lo tanto, el CESE opina que esta disposición tiene un reflejo desde el punto de vista educativo, independientemente del modelo organizativo. La integridad no depende, o no totalmente, de que la recomendación se haga en forma de integración vertical o de multimarca, o mediante comisiones exclusivamente o como corretaje. El hecho de contar con un, diez o treinta productos no garantiza que la recomendación hecha al cliente sea adecuada.

3.9 La propuesta deja casi sin cambios el criterio de autoclasificación del cliente, introducido por la anterior directiva MiFID (los intermediarios clasifican a sus clientes minoristas en función de los conocimientos y experiencias en materia de inversiones que estos últimos afirman poseer). La AEVM facilita una lista de orientaciones para redactar el cuestionario que se entrega a los clientes. Con tal fin, se determinan varias categorías de clientes subdivididos en minoristas, profesionales y contrapartes elegibles.

3.10 El CESE destaca la mejora introducida, ya que considera que ahora los intermediarios pueden subdividir a los clientes de manera más eficaz, pero al mismo tiempo pone de relieve que la directiva no da al mercado los instrumentos idóneos para proteger a los clientes en todos los niveles.

3.11 El sistema estará en condiciones de ejercer la *enseñanza* con los clientes sobre el terreno, por medio de personal con la formación adecuada. No obstante, el CESE considera bastante ambicioso pensar que un cliente minorista puede hacer una representación fiel y correcta de sus competencias financieras, vista la escasa educación financiera existente y el retraso con el que se han elaborado los programas de educación financiera a nivel europeo. Por consiguiente, el Comité sugiere que se revise el procedimiento de la directiva y se prevea, llegado el caso, la inclusión de una figura externa de apoyo para la «educación» del cliente.

3.12 La directiva introduce un nuevo modelo de remuneración del asesor independiente. El asesoramiento independiente deberá pagarse mientras que el no independiente no será pagado directamente por el cliente.

3.13 El Comité considera que este nuevo esquema remunerador aportará calidad adicional al servicio ofrecido y más protección, y permitirá garantizar la honestidad de los profesionales. El CESE sugiere a este respecto que se distinga entre «asesoramiento» y «venta».

3.14 Asimismo, si el asesoramiento verdadero tiene un coste, es lógico pensar que el asesoramiento sobre productos más complejos será más costoso. Por lo tanto, el CESE plantea una reflexión sobre el hecho de que podrían fomentarse y difundirse más productos menos complejos en la medida en que son más económicos.

3.15 Muchas de las nuevas disposiciones tienen como fin garantizar la honestidad y la integridad del comportamiento de los bancos, que se verán obligados a revisar en profundidad sus prácticas comerciales. El CESE las apoya porque permiten una mayor protección de los inversores. Al mismo tiempo, el Comité recomienda a la Comisión que aplique una política de responsabilización de las empresas financieras, así como de los clientes.

3.16 Una importante novedad es la propuesta de una categoría específica de mercados para las pequeñas y medianas empresas, con menos cargas reglamentarias. El Comité está a favor de esta inclusión específica ya que permite dar visibilidad a esta categoría concreta.

3.17 No obstante, el CESE plantea dudas sobre la capacidad de aplicación de esta disposición. En efecto, no se trata de una propuesta nueva. Hace más de veinte años que se intenta desarrollar un mercado ampliado para las pymes y nunca se ha logrado que sea operativo de manera eficaz. Por lo tanto, el Comité sugiere establecer medidas y disposiciones específicas que permitan su realización de manera eficaz y eficiente.

3.18 En general, la directiva establece normas de funcionamiento más claras para todas las actividades de negociación. Las plataformas de negociación deberán garantizar que, en el ámbito de una operación, todos los datos estarán disponibles libremente quince minutos después de su ejecución y que se divulgarán en tiempo real a un precio determinado por la Comisión, en «condiciones comerciales razonables». Esta medida constituiría un avance hacia la transparencia en la formación de los precios.

3.19 Es aceptable el proceso que prevé la obligación de cada plataforma de utilizar determinados intermediarios para canalizar hacia el exterior los datos referidos a las negociaciones. Sin embargo, el CESE considera que esta disposición revela una excesiva confianza en el intercambio espontáneo de información entre los operadores y sugiere a la Comisión que prevea un punto específico para regular la calidad de los datos intercambiados entre los proveedores de datos.

3.20 Respecto de los instrumentos derivados sobre materias primas, el objetivo de la MiFID II es el de evitar la especulación desenfrenada y como un fin en sí misma. La Comisión quiere alcanzar este objetivo limitando el importe de los contratos que un inversor puede celebrar en un período determinado. El CESE, como ya ha repetido varias veces, considera que la especulación no es necesariamente un factor negativo para los mercados financieros, ya que incrementa la su liquidez y desarrollo. No cabe duda de que son necesarias medidas que contrarresten las operaciones altamente especulativas, que repercutirán en los precios finales para los consumidores, pero, al mismo tiempo, el CESE recomienda una ponderación atenta y equilibrada de las medidas para evitar efectos negativos en el mercado.

3.21 Asimismo, el CESE estima que el nuevo reglamento, aunque persigue un principio de armonización entre los Estados miembros, no parece proponer una coordinación específica entre Europa y Estados Unidos. El CESE se pronuncia a favor del principio de armonización perseguido, pero sugiere, al mismo tiempo, que se preste atención a los costes adicionales que los participantes en los distintos mercados podrían tener debido a las normas vigentes, por ejemplo, en los mercados de derivados.

3.22 El CESE se pronuncia a favor de la ampliación del principio de transparencia a la fase de pre-negociación de los valores y productos estructurados. No obstante, el Comité sugiere que se tengan en cuenta las diferencias sustanciales entre el mercado de valores participativos y el mercado de valores no participativos. La transparencia de pre-negociación es más importante para los mercados dirigidos por órdenes (como el mercado de acciones), mientras que la transparencia post-negociación es más conveniente para los mercados por precios (como los mercados de obligaciones). En consecuencia, el CESE considera aconsejable una distinción entre los mercados para la aplicación del principio de transparencia pre-negociación y post-negociación.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales»

[COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD)],

la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública»

[COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD)],

y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión»

[COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD)]

(2012/C 191/16)

Ponente: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

El 19 de enero de 2012, el Parlamento Europeo, y el 10 de febrero de 2012, el Consejo, de conformidad con los artículos 53, apartado 1, 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales»

COM(2011) 895 final — 2011/0439 (COD).

El 17 de enero de 2012, el Parlamento Europeo, y el 10 de febrero de 2012, el Consejo, de conformidad con los artículos 53, apartado 1, 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública»

COM(2011) 896 final — 2011/0438 (COD).

El 17 de enero de 2012, el Parlamento Europeo, y el 10 de febrero de 2012, el Consejo, de conformidad con los artículos 53, apartado 1, 62 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión»

COM(2011) 897 final — 2011/0437 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en estos asuntos, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 179 votos a favor, 33 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La revisión de las directivas sobre contratación pública se inscribe en un programa de conjunto cuyo objetivo es una amplia modernización del sistema de contratación en la Unión Europea, tanto en lo que respecta a la contratación pública con carácter general como a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. A su vez, también se ha incluido una nueva propuesta de directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que hasta la fecha sólo estaban regulados en parte a escala europea.

1.2 El apoyo favorable en la aprobación del Dictamen INT/570 del CESE relativo al «Libro Verde sobre la

modernización de la política de contratación pública de la UE - Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente» fue casi absoluto, como se puede observar en el resultado de las votaciones, lo que hace que este Comité deba mantener en el presente dictamen esos mismos principios y puntos de vista, lo que no obsta a que, utilizándose ese gran consenso como base, se hayan desarrollado en este dictamen que ahora nos ocupa tales principios y puntos de vista alcanzados al encontrarnos ahora con propuestas legislativas específicas y concretas.

1.3 El CESE subraya la importancia de tener en cuenta los aspectos innovadores, ambientales y sociales de la Estrategia Europa 2020 para la contratación pública.

1.4 Se propugna en concreto fomentar la calidad y la innovación en la contratación pública, reducir la burocracia innecesaria, incluir aspectos medioambientales y sociales (en favor de la protección del empleo y de las condiciones laborales así como en favor de las personas con discapacidad y de otros colectivos desfavorecidos), fomentar el uso de la oferta económicamente más ventajosa frente al precio más bajo, el cual no debe ser la regla sino la excepción; todo ello para favorecer una contratación pública más inteligente y eficiente, la necesidad de una mayor profesionalización, aumentar la participación de las PYME, incluidas las empresas sociales, combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción, o fomentar los contratos públicos europeos de carácter transfronterizo, entre otros varios objetivos. El CESE está a favor de la aplicación del principio de los costos del ciclo de la vida, dada la necesidad de promover el desarrollo sostenible.

1.5 El CESE entiende que disponer de procedimientos de contratación comunes a nivel europeo garantiza una mayor transparencia y objetividad. De cualquier manera, las propuestas permiten a cada Estado miembro una flexibilidad administrativa considerable para adaptar los procedimientos y herramientas a sus situaciones específicas. Todos estos parámetros, unidos a los de calidad y profesionalidad, benefician sin ningún género de duda a los mismos ciudadanos y al propio interés general.

1.6 Tras un largo debate sobre los servicios de interés general (SIG), se llegó a la conclusión de que no constituyen contratos públicos propiamente dichos, sino servicios prestados por autoridades o en su nombre. El CESE reitera que los poderes adjudicadores tienen plena libertad para realizar por sí mismos todas o algunas de sus funciones o para externalizar aquellas tareas que consideren oportunas.

1.7 El CESE confirma nuevamente su apoyo para la adjudicación de contratos reservados a talleres protegidos para las personas con discapacidad y a empresas sociales que dan trabajo a otros colectivos desfavorecidos, al objeto de garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos los ciudadanos y en aras de la inserción social.

1.8 Las normas de confidencialidad sobre la información contenida en las ofertas de las empresas deben ser reforzadas.

1.9 Las especificaciones técnicas deberían, en su caso, ampliarse para incluir las características de producción y las características del proceso. Ello simplificaría y haría más transparente el ámbito de que disponen los poderes adjudicadores para poder tomar decisiones importantes respecto de la promoción de objetivos sostenibles, incluyendo la sostenibilidad medioambiental, la ejecución de los convenios colectivos, las normas laborales, las condiciones de trabajo y el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo.

1.10 También en relación con las especificaciones técnicas, el CESE considera muy positivo que se obligue a que en la redacción de dichas especificaciones técnicas se tengan en cuenta, salvo en casos debidamente justificados, los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad y el diseño para todos los usuarios.

1.11 En relación con los motivos de exclusión del artículo 55(3) de la propuesta de directiva de contratación pública, resulta positivo que los poderes adjudicadores puedan excluir de los contratos a los licitadores que no cumplan con las obligaciones establecidas por la legislación de la Unión en materia social, laboral o medioambiental, o por las disposiciones internacionales de Derecho social y medioambiental enumeradas en su anexo XI. Pero debería también contemplarse expresamente, porque resulta evidente que debe ser así, que también puedan ser excluidos cuando no cumplan la normativa nacional de cada Estado miembro, según el caso, en materia social, laboral o medioambiental y los convenios colectivos vigentes en el lugar de perfeccionamiento de la obra, el servicio o el suministro. En todo caso el CESE considera que estas exclusiones por dichos motivos deberían ser obligatorias.

1.12 Como ya se expresó en el anterior Dictamen INT/570 del CESE, sería necesario en el artículo 57 de la propuesta de directiva de contratación pública, exigir expresamente una declaración a los licitadores señalando que «cumplen las disposiciones aplicables en cada Estado en materia de inserción laboral de las personas con discapacidad, como, por ejemplo, la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad en aquellos países en los que existe dicha obligación jurídica». Lógicamente no haría falta en los países en los que no exista tal obligación.

1.13 Según también se reseñó en el Dictamen INT/570, el Convenio de la OIT C94 sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas) de 1949 vincula actualmente a diez Estados miembros de la UE, aunque otros Estados miembros, incluida Irlanda, aplican voluntariamente el Convenio a la contratación pública. El CESE toma nota de los principios consagrados en el Convenio y sugiere que se anime a los Estados miembros a ratificarlo y a aplicar dichos principios.

1.14 El CESE considera que se sigue manteniendo un protagonismo y un uso excesivo del criterio de adjudicación del «precio más bajo» o del «coste más bajo». Esa utilización excesiva inhibe la innovación y la búsqueda de una mayor calidad y una mejor relación calidad-precio, conforme a lo exigido por la Estrategia Europa 2020, y no se traduce necesariamente en un mayor valor. Por lo tanto, el criterio del precio más bajo debería ser siempre la excepción y no la norma.

1.15 El CESE considera que las disposiciones en términos de subcontratación deben reforzarse. Múltiples capas de subcontratación plantean dificultades a la hora de aplicar los convenios colectivos, las condiciones laborales y los procedimientos en materia de sanidad y seguridad. Habría que dar más margen de maniobra a las autoridades públicas para que puedan influir en que los contratos alcancen los objetivos sociales, medioambientales y de calidad. Habría que declarar los detalles sobre los principales subcontratistas antes de adjudicar el contrato, y la autoridad pública debería especificar las responsabilidades y obligaciones para permitir una efectiva supervisión y control del contrato. Deberían establecerse los mecanismos necesarios para que las autoridades públicas puedan vetar y rechazar determinados subcontratistas si hay algún motivo de preocupación.

1.16 El CESE es partidario de mantener la diferencia entre los servicios A y B siempre que exista seguridad jurídica, y la posibilidad de prorrogar los contratos transfronterizos de servicios B. Ya en el Dictamen INT/570 se preconizaba una revisión periódica de la lista de servicios B por parte de la Comisión, al objeto de determinar si algunos servicios B pueden, de manera ventajosa, transformarse en servicios A. En todo caso, el CESE muestra su preocupación en relación con los diversos contratos de servicios públicos que se encontraban previamente en la lista de servicios B y que ahora se han eliminado del anexo XVI y del anexo XVII, según el caso, de las propuestas, anexos dónde se recogen los servicios para los que resultará aplicable el procedimiento regulado en los artículos 74 a 76 o 84 a 86 de ambas propuestas. Por otro lado, el CESE entiende que la referencia a los servicios religiosos y a los prestados por sindicatos que actualmente se incluyen en el anexo XVI y en el anexo XVII de las propuestas debe ser eliminada.

1.17 El CESE observa que siguen existiendo importantes dudas en relación con la necesidad de una directiva de la UE sobre la adjudicación de contratos de concesión y recuerda la resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2011 sobre modernización de la contratación pública (2011/2048 (INI)), en la que esta institución considera que «una propuesta de acto legislativo relativo a la concesión de servicios sólo estaría justificada si tiene por objeto corregir posibles distorsiones del funcionamiento del mercado interior; resalta que, a día de hoy, no se ha observado ninguna distorsión de este tipo». El CESE pide que se realice una evaluación de impacto más exhaustiva y completa antes de que estas propuestas prosperen.

1.18 El CESE considera que los servicios de interés económico general suelen estar sujetos a normas específicas, nacionales y de la UE, destinadas a garantizar su accesibilidad, asequibilidad y calidad, garantizando la igualdad de trato y acceso universal, la seguridad y los derechos de los usuarios, normas que deberían ser recordadas y garantizadas por la propuesta. De acuerdo con el Protocolo sobre los Servicios de Interés General, introducido por el Tratado de Lisboa, las autoridades nacionales, regionales y locales deben conservar su amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre los modos de organización y la prestación de dichos servicios y para definir sus características, con el fin de poder perseguir sus objetivos de interés general.

1.19 Las autoridades públicas deben elegir justamente entre celebrar contratos públicos «*in house*» (medios propios) o cooperar con otras autoridades públicas tal como reconocen los Tratados Europeos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, respetando los principios de transparencia.

1.20 El CESE propone la creación de mecanismos nacionales de supervisión en los Estados miembros, encargados de la ejecución y el seguimiento de la contratación pública.

2. Visión de conjunto de las propuestas de la Comisión Europea

2.1 Los poderes públicos gastan cada año alrededor del 18 % del PIB en bienes, servicios y obras. En estos tiempos de restricciones presupuestarias, la política de contratación pública debe garantizar una utilización óptima de esos fondos, para sostener el crecimiento y la creación de empleo y contribuir así a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2.2 La generación actual de directivas sobre contratación pública es el producto de una larga evolución que comenzó en 1971 con la adopción de la Directiva 71/305/CEE ⁽¹⁾. Una evaluación económica exhaustiva ha mostrado que las directivas sobre contratación pública han logrado sus objetivos en una medida considerable. No obstante, todavía son necesarios avances considerables para lograr los objetivos de la sostenibilidad social y medioambiental. Es verdad que han tenido como resultado un aumento de la transparencia, niveles más elevados de competencia y precios más bajos, si bien también deberán cuidarse el empleo y las condiciones salariales y laborales para que ello no perjudique a los objetivos de crecimiento y creación de empleo de la Estrategia Europa 2020 y a los requisitos sociales y medioambientales horizontales establecidos en el Tratado de Lisboa.

2.3 El CESE también llama la atención sobre la posibilidad de que en esta materia se analice la virtualidad o importancia que podrían tener los trabajadores autónomos económicamente dependientes ⁽²⁾.

2.4 Las partes interesadas han pedido que se revisen las directivas sobre contratación pública para simplificar las normas, incrementar su eficiencia y eficacia y hacer que se adapten mejor a la evolución del contexto político, social y económico.

2.5 La revisión de las directivas sobre contratación pública se inscribe en un programa de conjunto cuyo objetivo es una amplia modernización del sistema de contratación en la Unión Europea, tanto en lo que respecta a la contratación pública con carácter general como a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales. La reforma de la legislación sobre contratación pública constituye una de las doce acciones previstas en la Comunicación de la Comisión «Acta del Mercado Único: doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza», adoptada en abril de 2011.

2.6 A su vez, también se ha incluido una nueva propuesta de directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión, que hasta la fecha sólo estaban regulados en parte por el derecho derivado a escala europea. No obstante, por parte de diversas organizaciones, tanto empresariales como sindicales, y de diversos actores políticos como poderes públicos, ya se ha venido manifestando una clara oposición a dicha propuesta, por considerarse dudoso que dicha propuesta pueda suponer una mayor seguridad jurídica y que respete debidamente el papel de los poderes públicos para decidir de acuerdo con sus propias prerrogativas que le conceden los Tratados Europeos.

2.7 Como una consideración general tanto para la contratación pública como para los contratos de concesión, el CESE celebra que la Comisión haya tenido en cuenta la especificidad de los servicios sociales y proponga un procedimiento simplificado. Lamenta, no obstante, que no establezca una delimitación precisa entre «contratación pública» y «concesión», por una parte, y otras modalidades de ejecución de las tareas públicas, y en particular las de carácter social, por otra. Por consiguiente, el CESE propone que en ambas directivas se introduzcan modificaciones del siguiente tenor: «No se considerarán concesiones de servicios ni contratos públicos aquellos procedimientos de

⁽¹⁾ DO L 185 de 16.8.1971, p. 5, Dictamen CESE: DO 63 de 13.4.1965, p. 929.

⁽²⁾ DO C 18 de 19.1.2011, pp. 44–52.

los Estados miembros que apliquen el principio de que se autoriza a prestar servicios a todos los prestadores que cumplan las condiciones establecidas de antemano por la ley sin tener en cuenta su forma jurídica y respetando los principios de transparencia y no discriminación».

3. Dictamen INT/570 «Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente» del Comité Económico y Social Europeo

3.1 El 27 de enero de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE - Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente» COM(2011) 15 final.

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

3.3 En la sesión del Pleno del 13 de julio de 2011, el Comité Económico y Social Europeo procedió a aprobar por 164 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones, su Dictamen INT/570 sobre el citado Libro Verde.

3.4 El apoyo favorable en la aprobación de dicho Dictamen fue casi absoluto, como se puede observar en el resultado de las votaciones, lo que hace que este Comité deba mantener en el nuevo dictamen que ahora se solicita esos mismos principios y puntos de vista, debido, por un lado, a que no se han producido circunstancias nuevas que hagan que los mismos deban modificarse y, por otro lado, al recomendable mantenimiento de esa misma mayoría y de ese espíritu de colaboración hacia el bien común que llevó a que todo el Comité Económico y Social se pusiera de acuerdo en el previo Dictamen. Ello no obsta a que, utilizándose ese gran consenso como base, puedan desarrollarse tales principios y puntos de vista alcanzados al encontrarnos ahora con propuestas legislativas específicas y concretas.

3.5 En dicho Dictamen INT/570 el CESE ya manifestó que acogía favorablemente el debate iniciado por la Comisión en su Libro Verde con vistas a la modernización de la política de contratación pública de la UE, para que fuera más eficiente en el contexto de un mercado único más operativo, innovador, ecológico y social.

3.6 A su vez se propugnaba en el mismo fomentar la calidad y la innovación en la contratación pública, reducir la burocracia innecesaria, incluir aspectos medioambientales y sociales (en favor de la protección del empleo y de las condiciones laborales así como en favor de las personas con discapacidad y de otros colectivos desfavorecidos), fomentar el uso de la oferta económicamente más ventajosa frente al precio más bajo; todo ello para favorecer una contratación pública más inteligente y eficiente, la necesidad de una mayor profesionalización, aumentar

la participación de las PYME, incluidas las empresas sociales, combatir el favoritismo, el fraude y la corrupción, o fomentar los contratos públicos europeos de carácter transfronterizo, entre otros varios objetivos.

4. Propuesta de directiva relativa a la contratación pública – COM(2011) 896 final y Propuesta de directiva relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales COM(2011) 895 final)

4.1 Se trata con la reforma propuesta de modernizar en profundidad las herramientas e instrumentos existentes para que se adapten mejor a la evolución del contexto político, social y económico. Para ello a su vez se ha entendido necesario, en base a los propios Tratados de la Unión Europea, diferenciar una directiva para la contratación pública y otra independiente para la contratación por entidades que operen en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

4.2 La reforma de la Comisión Europea tiene dos objetivos complementarios:

- incrementar la eficiencia del gasto público para garantizar los mejores resultados posibles de la contratación en términos de relación calidad/precio. Esto implica, en particular, simplificar las normas sobre contratación pública vigentes. Unos procedimientos más racionales y eficientes beneficiarán a todos los operadores económicos y facilitarán la participación de las PYME y de los licitadores transfronterizos;
- permitir que los compradores utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes como la protección del medio ambiente, una mayor eficiencia energética y en el uso de los recursos, la lucha contra el cambio climático, la promoción de la innovación, el empleo y la integración social y la prestación de servicios sociales de alta calidad en las mejores condiciones posibles.

4.3 El CESE entiende que disponer de procedimientos de contratación comunes a nivel europeo garantiza una mayor transparencia y objetividad, dificultando a su vez la generación de favoritismos en las adjudicaciones. De cualquier manera, las propuestas permiten a cada Estado miembro una flexibilidad administrativa considerable para adaptar los procedimientos y herramientas a sus situaciones específicas. Todos estos parámetros, unidos a los de calidad y profesionalidad, benefician sin ningún género de duda a los mismos ciudadanos y al propio interés general.

4.4 El concepto de organismo de Derecho público no es claro. Debe clarificarse más la noción de organismo público que se contiene en el artículo 2 de ambas propuestas de directiva (contratación pública y contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales).

4.5 El CESE considera correctos los umbrales establecidos en los artículos 4 y 12 de las propuestas para la aplicación de ambas directivas.

4.6 Tras un largo debate sobre los servicios de interés general (SIG), se llegó a la conclusión de que no constituyen contratos públicos propiamente dichos, sino servicios prestados por autoridades o en su nombre. El CESE reitera que los poderes adjudicadores tienen plena libertad para realizar por sí mismos todas o algunas de sus funciones o para externalizar aquellas tareas que consideren oportunas. Asimismo, hay que tener en cuenta los sistemas de los Estados miembros que respetan los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia sancionados en el Derecho primario de la UE y que contemplan un derecho general a acceder a la prestación de servicios. El SIG ⁽³⁾ en sí mismo no debe entrar, por tanto, en el ámbito de aplicación de la directiva, si bien cualquier externalización o contrato relacionado con el mismo, adjudicado por el poder adjudicador o en su nombre, sí debería estar claramente sujeto a la directiva.

El artículo 14 del TFUE y el Protocolo nº 26 sobre los Servicios de Interés General reconocen la naturaleza específica y la importancia de los servicios públicos, así como la amplia capacidad de discrecionalidad de las autoridades nacionales, regionales y locales para decidir cómo se prestan, encargan y organizan estos servicios. Esto incluye la prestación de servicios a nivel interno o la colaboración público-pública. Es fundamental garantizar un alto nivel de calidad, seguridad y accesibilidad económica, la igualdad de trato y la promoción del acceso universal y de los derechos de los usuarios. Estos principios deben ser aplicados en todas las propuestas de directivas relacionadas con la contratación pública.

4.7 Las directivas no deben prescribir lo que un poder adjudicador debe o no debe adquirir o externalizar, sino que se debe limitar a establecer los procedimientos aplicables a dicha adquisición o externalización. El CESE considera que esta libertad de actuación no debe verse coartada. En todo caso ello debe hacerse de manera transparente y proporcionada, sin que se pueda dar lugar a abusos o a actuaciones fraudulentas.

4.8 Las autoridades públicas deben elegir justamente entre celebrar contratos públicos «*in house*» (medios propios) o cooperar con otras autoridades públicas tal como reconocen los Tratados Europeos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, respetando los principios de transparencia.

4.9 Las normas generales sobre operadores económicos contempladas en los artículos 16 y 30 de ambas propuestas de directiva son correctas en cuanto favorecen la participación de las PYME, respetando éstas en todo caso las normas sociales y medioambientales.

4.10 El CESE confirma nuevamente su apoyo otorgado en su Dictamen INT/570 para la adjudicación de contratos reservados a talleres protegidos para las personas con discapacidad al objeto de garantizar la igualdad de oportunidades en beneficio de todos los ciudadanos y en aras de la inserción social. El CESE observa que los artículos 17 y 31 de las propuestas han

ampliado el alcance previsto en el considerando 28 y en el artículo 19 de la Directiva 2004/18/CE para incluir ahora a las personas desfavorecidas. Ante ello el CESE sugiere que las propuestas separen ambos aspectos de la siguiente manera: «Los Estados miembros podrán reservar el derecho a participar en procedimientos de contratación pública a:

- a) talleres protegidos o prever la ejecución de los contratos en el contexto de programas de empleo protegido, a condición de que la mayoría de los trabajadores afectados sean personas con discapacidad que, por razón de la naturaleza o la gravedad de sus deficiencias, no pueden ejercer una actividad profesional en condiciones normales o no encuentren fácilmente trabajo en el mercado ordinario;
- b) empresas sociales o programas cuyo principal objetivo sea la integración social y profesional de trabajadores desfavorecidos, a condición de que más del 30 % de los empleados de los operadores económicos o programas, sean trabajadores desfavorecidos. La convocatoria de licitación deberá hacer referencia a la presente disposición».

Además, a juicio del CESE, las propuestas deberían prever expresamente la adjudicación obligatoria de un número o porcentaje determinado de dichos contratos en aquellos Estados miembros en que las circunstancias lo justifiquen como, por ejemplo, si existe un número importante de personas con discapacidad que pueden trabajar pero que siguen inactivas.

4.11 En todo caso, el CESE entiende que se debería incluir en las propuestas una mención, a efectos de la reserva de contratos, de que dichos talleres protegidos y operadores económicos cuyo objeto principal sea la integración social y profesional de trabajadores con discapacidad o desfavorecidos «deben estar promovidos y participados mayoritariamente por entidades sin ánimo de lucro», lo que justificaría aún más ese acceso preferente y privilegiado a los apoyos de la Administración.

4.12 Las normas de confidencialidad de los artículos 18 y 32 de ambas propuestas sobre la información contenida en las ofertas de las empresas deben ser reforzadas, especialmente en los casos de utilización del procedimiento de diálogo competitivo. El CESE entiende esencial que los poderes adjudicadores no divulguen la información designada como confidencial facilitada por los operadores económicos, pero tampoco deberían divulgar la restante información facilitada salvo que haya una justa causa para ello. De igual manera los poderes adjudicadores no deberán utilizar esa información de los operadores económicos en otros procesos competitivos diferentes.

4.13 La regulación del procedimiento de licitación con negociación del artículo 27 de la propuesta de directiva de contratación pública no es clara; se corre el riesgo de que bajo la cobertura de dicha negociación puedan ampararse otras prácticas no deseadas. Ante ello se entiende que sería más positivo que se eliminara este procedimiento de la propuesta de directiva o, de no ser ello posible, que al menos se establecieran criterios claros para la utilización restrictiva de este procedimiento con el fin de prevenir todo tipo de abusos en dicha utilización.

⁽³⁾ Véanse los artículos 14 y 106 del TFUE y el Protocolo nº 26.

4.14 En todas las licitaciones, pero especialmente en el procedimiento del diálogo competitivo, debe protegerse en todo caso la propiedad intelectual de los licitadores.

4.15 El CESE considera que, vista la complejidad y larga duración que suele ir asociada al procedimiento de diálogo competitivo regulado en el artículo 28 de la propuesta de directiva de contratación pública, debería restringirse más su posible utilización únicamente en los casos en que resulta realmente oportuno, esto es, como indica el artículo 29 de la actual Directiva 2004/18/CE, en el caso de contratos particularmente complejos en los que el poder adjudicador considere que el uso de los procedimientos abiertos o restringidos no permita la adjudicación del contrato; podría estudiarse igualmente limitar los plazos de adjudicación con la previsión de un plazo máximo para la misma.

4.16 El CESE está de acuerdo con la regulación del procedimiento de asociación para la innovación de los artículos 29 y 43 de ambas propuestas, puesto que una regulación demasiado cerrada impediría de hecho su práctica. Por ese mismo motivo, dicho procedimiento debe ser flexible con respecto a las normas sobre ayudas estatales.

4.17 La utilización de los acuerdos marco (artículos 31 y 45 de ambas propuestas) no debe derivar en injustificadas disminuciones de precios que puedan perjudicar las calidades de las obras, productos y servicios. En todo caso, también se reconoce que una regulación adecuada de los acuerdos marco podría igualmente fomentar la consideración de los objetivos de sostenibilidad y de mejora de las calidades mediante disposiciones que garanticen la seguridad de la inversión.

4.18 La regulación de las subastas electrónicas de los artículos 33 y 47 de las propuestas privilegia el precio más bajo de manera exagerada. Su aplicación generalizada va en contra de las propuestas al respecto efectuadas por el CESE tanto en este Dictamen como en el anterior Dictamen INT/570. Igualmente, ello puede perjudicar gravemente a las empresas europeas respecto de otras de terceros países con costes mucho más baratos. Por consiguiente, su aplicación debería realizarse con la necesaria cautela.

4.19 Como ya se indicó en el Dictamen INT/570, las especificaciones técnicas deberían, en su caso, ampliarse para incluir las características de producción y las características del proceso. Ello simplificaría y haría más transparente el ámbito de que disponen los poderes adjudicadores para poder tomar decisiones importantes respecto de la promoción de objetivos sostenibles, incluyendo la sostenibilidad medioambiental, la ejecución de los convenios colectivos, las normas laborales, las condiciones de trabajo y el principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo. El caso de la electricidad verde es un ejemplo claro de cómo y por qué las características de producción deberían incluirse como especificaciones técnicas y no ser relegadas únicamente a la categoría de condiciones de ejecución del contrato (véase la sentencia de 4 de diciembre de 2003, EVN y Wiensstrom, C-448/01, Rec. P. I-14527).

4.20 También en relación con las especificaciones técnicas, el CESE considera muy positivo que en los artículos 40(1) y 54(1) de ambas propuestas se obligue a que en la redacción de dichas especificaciones técnicas se tengan en cuenta, salvo en casos debidamente justificados, los criterios de accesibilidad para las personas con discapacidad y el diseño para todos los usuarios.

Esta expresión «salvo en casos debidamente justificados» sustituye al término utilizado por la Directiva 2004/18/CE, que decía «en la medida de lo posible», por lo que el CESE entiende que ahora se está dando acertadamente un mayor énfasis de obligatoriedad a esta necesidad de que las especificaciones técnicas tengan en cuenta los criterios de accesibilidad y de diseño para todos. No obstante, el CESE opina que para potenciar claramente dicha obligatoriedad debería también reseñarse que incluso esos casos justificados deben ser excepcionales, para lo que se propone que la terminología utilizada en los artículos 40 y 54 de las propuestas sea «salvo, excepcionalmente, en casos debidamente justificados».

4.21 En relación con las etiquetas contempladas en los artículos 41 y 55 de ambas propuestas y con los considerandos 28 y 36, respectivamente, que hacen mención a las mismas, su regulación no resulta del todo congruente, dado que en los considerandos 28 y 36 se menciona a «los poderes adjudicadores que deseen adquirir obras, suministros o servicios con determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo (...)», pero luego entre las partes interesadas se cita únicamente a las organizaciones medioambientales pero no a las organizaciones sociales, lo que debe corregirse en el sentido de su inclusión. Esa misma inclusión debe realizarse en el texto de los artículos 41, apartado 1, letra c) y 55, apartado 1, letra c), que también se olvidan de las organizaciones sociales.

4.22 Se podría también incluir un nuevo apartado en los artículos 41 y 55 de las propuestas en el que, vistas las propias características especiales y la finalidad que se pretende lograr con la regulación de estas etiquetas, se reseñara que «los poderes adjudicadores podrán exigir o valorar positivamente etiquetas que certifiquen criterios de adjudicación transversales de carácter social o medioambiental, aunque no estén necesariamente vinculadas de forma directa al objeto del contrato».

4.23 En relación con las variantes reguladas en los artículos 43 y 58 de ambas propuestas, el CESE entiende que en lugar de que estén permitidas únicamente cuando ello se prevea de forma expresa, sería más oportuno que la presentación de dichas variantes en las ofertas esté siempre permitida salvo que expresamente se prohíba, lo que daría lugar a una mayor promoción y mejora de la innovación en las licitaciones.

4.24 Como se indicó en el Dictamen INT/570, el CESE es partidario de una contratación pública en igualdad de condiciones, que permita a las PYME «asegurarse una “participación equitativa” en los contratos públicos», pero no está a favor de la introducción de medidas de discriminación positiva en relación con las PYME, entre otras cosas porque podrían dar lugar a artificios y, por consiguiente, a posibles casos de corrupción. No obstante, sí resulta positiva la posible subdivisión de los contratos en lotes recogida en los artículos 44 y 59 de ambas propuestas, siempre que resulte factible, para brindar oportunidades más claras y accesibles a las PYME.

4.25 No obstante, debe establecerse una normativa clara en relación con la división de los contratos en lotes para garantizarse por parte de todos los adjudicatarios de los diversos lotes el respeto a las normas sociales y medioambientales y evitar la competencia desigual entre empresas. A su vez, el CESE entiende que la exigencia de que los poderes adjudicadores deban justificar su decisión de no subdividir los contratos en lotes no es práctica ni está en consonancia con la simplificación de

los procedimientos de contratación. De igual manera, el CESE considera que la regulación de la limitación del número de lotes que puedan ser ofertados o adjudicados es innecesariamente complicada y que sería mejor suprimirla de la propuesta.

4.26 En relación con los motivos de exclusión del artículo 55(3) de la propuesta de directiva de contratación pública, resulta positivo que los poderes adjudicadores puedan excluir de los contratos a los licitadores que no cumplan con las obligaciones establecidas por la legislación de la Unión en materia social, laboral o medioambiental, o por las disposiciones internacionales de Derecho social y medioambiental enumeradas en su anexo XI. Pero debería también contemplarse expresamente, porque resulta evidente que debe ser así, que también puedan ser excluidos cuando no cumplan la normativa nacional de cada Estado miembro, según el caso, en materia social, laboral o medioambiental y los convenios colectivos vigentes en el lugar de perfeccionamiento de la obra, el servicio o el suministro. En todo caso el CESE considera que estas exclusiones por dichos motivos deberían ser obligatorias.

4.27 De otra manera, esas obligaciones, cuyo incumplimiento podría conllevar la exclusión, quedarían limitadas a unos parámetros demasiado genéricos y poco concretos, como son los que se recogen en las mencionadas disposiciones recogidas en el Anexo XI de la propuesta o en la propia normativa de la Unión.

4.28 Como ya se indicó por el CESE en el Dictamen INT/570, el Convenio de la OIT C94 sobre las cláusulas de trabajo (contratos celebrados por las autoridades públicas) de 1949 vincula actualmente a diez Estados miembros de la UE, aunque otros Estados miembros, incluida Irlanda, aplican voluntariamente el Convenio a la contratación pública. El CESE toma nota de los principios consagrados en el Convenio y sugiere que se anime a los Estados miembros a ratificarlo y a aplicar dichos principios.

4.29 Para verificar el cumplimiento de las obligaciones sociales y medioambientales resultaría necesario exigir en el artículo 57(1) de la propuesta de directiva de contratación pública una declaración de los interesados de que cumplen dichas obligaciones sociales y medioambientales, como prueba preliminar de ese cumplimiento, con el fin de facilitar a las empresas (y más concretamente a las PYME) el cumplimiento de dichos requisitos sin aumentar sus cargas burocráticas.

4.30 A estos efectos, y como ya se expresó en el anterior Dictamen INT/570 del CESE, sería necesario, en dicho artículo 57 de la propuesta de directiva de contratación pública, exigir expresamente una declaración a los licitadores señalando que «cumplen las disposiciones aplicables en cada Estado en materia de inserción laboral de las personas con discapacidad, como, por ejemplo, la obligación de contratar a un número o porcentaje específico de personas con discapacidad en aquellos países en los que existe dicha obligación jurídica». Lógicamente no haría falta en los países en los que no exista tal obligación.

4.31 Como también expuso dicho Dictamen, sería contrario a la normativa europea y nacional que las autoridades públicas suscribieran contratos con entidades que no respetan la legislación en vigor. Además, de lo contrario se estaría produciendo un trato discriminatorio e injusto con las empresas que sí cumplen tal obligación legal; y se estaría otorgando una ventaja arbitraria a quienes no cumplen la misma, pudiendo ello generar incluso una competencia desleal de las empresas no cumplidoras hacia las efectivamente cumplidoras.

4.32 El CESE considera que es positivo que los criterios para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa sigan estando vinculados al objeto del contrato, aunque debería flexibilizarse algo esta vinculación para que puedan incluirse de forma más eficaz los criterios sociales y medioambientales auspiciados por la Estrategia Europa 2020, así como los compromisos de un crecimiento sostenible más amplio.

4.33 El CESE considera que en ambas propuestas de directiva (artículos 66 y 76) se sigue manteniendo un protagonismo y un uso excesivo del criterio de adjudicación del «precio más bajo» o del «coste más bajo». Ya manifestamos en nuestro previo Dictamen que esa utilización excesiva inhibe la innovación y la búsqueda de una mayor calidad y una mejor relación calidad-precio, conforme a lo exigido por la Estrategia Europa 2020, y no se traduce necesariamente en un mayor valor. Por lo tanto, el criterio del precio más bajo debería ser siempre la excepción y no la norma.

4.34 Ante ello se debería aumentar el protagonismo del criterio de la «oferta económicamente más ventajosa», a fin de evaluar la sostenibilidad de la oferta más ventajosa tanto desde el punto de vista económico como en términos medioambientales y sociales, permitiendo que los criterios de adjudicación tengan también en cuenta dichos aspectos de una forma amplia e imaginativa, y no restrictiva, mediante una aceptación más amplia de su vinculación al objeto del contrato y con una valoración ponderada en relación con los restantes criterios.

4.35 En concreto, entre los criterios vinculados al objeto del contrato que pueden servir para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deben incluirse expresamente (artículos 66, apartado 2, y 76, apartado 2, de ambas propuestas) «las características relacionadas con las condiciones de trabajo que tengan por objeto proteger la salud de los trabajadores o favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o con discapacidad entre las personas encargadas de ejecutar el contrato», dado que ello se recoge en los considerandos (41 y 47, respectivamente) de las propuestas de directivas de contratación pero luego no se ha traducido en el texto de las mismas.

4.36 También resulta oportuno el concepto del coste del ciclo de la vida de un producto, un servicio o una obra que se recoge en la directiva. En todo caso, dentro de esos costes del ciclo de la vida definidos en los artículos 67 y 77 de las propuestas deberían incluirse también los costes sociales vinculados. El método de cálculo del coste del ciclo de vida debe ser aportado por el poder adjudicador y tiene que ser compatible con las PYME.

4.37 Los poderes adjudicadores deben tener especial cuidado con las ofertas que resulten anormalmente bajas con relación a las obras, los suministros o los servicios, debiendo investigarse éstas de forma adecuada. El CESE ya advertía que cuando los precios de una oferta sean muy inferiores a los solicitados por otros licitadores debe obligarse a los poderes adjudicadores a pedir explicaciones sobre el precio fijado. Si el licitador no puede ofrecer una explicación suficiente, el poder adjudicador debe estar facultado para rechazar la oferta. El CESE considera positivo que a tenor de los artículos 69, apartado 4, y 79, apartado 4, de las propuestas, los poderes adjudicadores deban rechazar la oferta cuando no cumpla las obligaciones establecidas por la legislación en materia social, laboral o medioambiental, pero considera que no debería limitarse a la legislación de la Unión o a la lista del Anexo XI y XIV, según cada propuesta, sino que debería incluir la legislación nacional en esas materias.

4.38 El CESE considera que las disposiciones en términos de subcontratación deben reforzarse. Múltiples capas de subcontratación plantean dificultades a la hora de aplicar los convenios colectivos, las condiciones laborales y los procedimientos en materia de sanidad y seguridad. Habría que dar más margen de maniobra a las autoridades públicas para que puedan influir en que los contratos alcancen los objetivos sociales, medioambientales y de calidad. Habría que declarar los detalles sobre los principales subcontratistas antes de adjudicar el contrato, y la autoridad pública debería especificar las responsabilidades y obligaciones para permitir una efectiva supervisión y control del contrato. Deberían establecerse los mecanismos necesarios para que las autoridades públicas puedan vetar y rechazar determinados subcontratistas si hay algún motivo de preocupación. A su vez, la regulación debe ser cuidadosa con la normativa sobre subcontratación puesto que la posibilidad de que el poder adjudicador transfiera directamente los importes adeudados a los subcontratistas puede dar lugar a un aumento de los problemas entre las empresas y con los propios poderes adjudicadores.

4.39 El CESE es partidario de mantener la diferencia entre los servicios A y B siempre que exista seguridad jurídica, y la posibilidad de prorrogar los contratos transfronterizos de servicios B. Ya en el Dictamen INT/570 se preconizaba una revisión periódica de la lista de servicios B por parte de la Comisión, al objeto de determinar si algunos servicios B pueden, de manera ventajosa, transformarse en servicios A. En todo caso, el CESE muestra su preocupación en relación con los diversos contratos de servicios públicos que se encontraban previamente en la lista de servicios B y que ahora se han eliminado del anexo XVI y del anexo XVII, según el caso, de las propuestas, anexos dónde se recogen los servicios para los que resultará aplicable el procedimiento regulado en los artículos 74 a 76 o 84 a 86 de ambas propuestas.

4.40 La referencia a los servicios religiosos y a los prestados por sindicatos que actualmente se incluyen en el anexo XVI y en el anexo XVII de las propuestas debe ser eliminada.

4.41 Con independencia de ello, el Comité acoge con satisfacción la aplicación de un procedimiento simplificado para los servicios sociales y otros servicios especiales, el aumento de los umbrales y el mayor margen de discrecionalidad concedido a los Estados miembros para la introducción de los procedimientos correspondientes, ya que es sobre todo en los servicios a las

personas donde el Derecho procedimental aplicable debe procurar establecer un equilibrio entre los principios de la competencia sancionados en el Derecho primario y los requisitos del Derecho social.

4.42 En relación con la gobernanza regulada en la directiva, el CESE considera que se contemplan demasiadas medidas difícilmente aplicables en la práctica, lo que puede hacer que las buenas intenciones que de ahí se desprenden queden finalmente inaplicadas.

4.43 En todo caso, respecto a la supervisión pública contemplada en los artículos 84 y 93 de ambas propuestas y en relación con el informe regulado en el mismo, sí se entiende importante que dicho informe anual incluya también una comparación anual entre los precios ofertados y el coste real de los contratos ya ejecutados, así como igualmente una indicación sobre la penetración de los proveedores extranjeros en la zona europea en el ámbito de la contratación anual por parte de los poderes adjudicadores.

4.44 El CESE manifiesta su preocupación por que la Comisión Europea haya suprimido el artículo 27 de la actual directiva relacionado con las disposiciones de protección del empleo, las condiciones laborales y la protección del medio ambiente. En los artículos 87 y 96 de ambas propuestas se incluye un artículo al respecto pero mucho más debilitado en este importante punto. El texto del actual artículo 27 debería volver a incluirse en su totalidad. También debería aplicarse a los subcontratistas y a toda la cadena de suministros.

5. Propuesta de directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión COM(2011) 897 final

5.1 La propuesta de directiva sobre la adjudicación de contratos de concesión regula los acuerdos de asociación entre una entidad que suele ser pública y una empresa a menudo privada, en la que esta última asume el riesgo de explotación en lo que se refiere al mantenimiento y al desarrollo de infraestructuras (puertos, distribución de agua, aparcamientos, carreteras con peaje, etc.) o a la prestación de servicios de interés económico general (energía, salud, distribución y tratamiento del agua, eliminación de residuos, etc.). La propuesta abarca todos los contratos de concesión, tanto de obras como de servicios, pero sin distinguir suficientemente sus características; sólo trata de las concesiones de obras y servicios públicos en general, pero no de la especificidad de las concesiones de servicios de interés general, que no son «mercados» o «compras», sino una forma de delegar la gestión de los servicios de interés general, y, con frecuencia, un medio adicional de financiación de nuevas actividades de servicios de interés general decididos por las autoridades públicas.

5.2 El CESE observa que siguen existiendo importantes dudas en relación con la necesidad de una directiva de la UE sobre la adjudicación de contratos de concesión y recuerda la resolución del Parlamento Europeo de 25 de octubre de 2011 sobre modernización de la contratación pública (2011/2048 (INI)), en la que esta institución considera que «una propuesta de acto legislativo relativo a la concesión de servicios sólo estaría justificada si tiene por objeto corregir posibles distorsiones del funcionamiento del mercado interior; resalta que, a día de hoy, no se

ha observado ninguna distorsión de este tipo». El CESE pide que se realice una evaluación de impacto más exhaustiva y completa antes de que estas propuestas prosperen. El CESE estima que en gran medida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha arrojado luz sobre la aplicación de los principios del Tratado de igualdad de trato, no discriminación y transparencia a la adjudicación de los contratos de concesión. Como puso de manifiesto el Tribunal de Justicia, estos principios son aplicables a la adjudicación de concesiones de todo tipo de servicios que presenten un interés transfronterizo, incluidos los servicios de interés económico general.

5.3 A pesar del hecho de que la Directiva 2004/18/CE defina las concesiones como aquellos contratos que presentan las mismas características que los contratos públicos, con la salvedad de que la contrapartida de las obras o de la prestación de servicios consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra o el servicio, o bien en dicho derecho acompañado de un precio, el CESE señala que las concesiones son sustancialmente diferentes de los contratos públicos, puesto que el concesionario debe asumir el riesgo económico sustancial de explotación del servicio a prestar y está expuesto a los caprichos del mercado. Este es también el caso de ciertos tipos de concesiones, como los «peajes en la sombra, o peajes encubiertos», en los que el poder adjudicador paga al concesionario en función del uso de los servicios que hagan los consumidores. Por lo tanto, las reglas específicamente diseñadas para la adjudicación de contratos públicos no son adecuadas para la adjudicación de concesiones, e incluso pueden disuadir a las autoridades públicas y a los agentes económicos de celebrar este tipo de acuerdos.

5.4 El CESE llama la atención sobre el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a los servicios de interés económico general, que establece que «sin perjuicio del artículo 4 del Tratado de la Unión Europea y de los artículos 93, 106 y 107 del presente Tratado, y a la vista del lugar que los servicios de interés económico general ocupan entre los valores comunes de la Unión, así como de su papel en la promoción de la cohesión social y territorial, la Unión y los Estados miembros, con arreglo a sus competencias respectivas y en el ámbito de aplicación de los Tratados, velarán por que dichos servicios actúen con arreglo a principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido».

5.5 El CESE considera que los servicios de interés económico general suelen estar sujetos a normas específicas, nacionales y de la UE, destinadas a garantizar su accesibilidad, asequibilidad y calidad, garantizando la igualdad de trato y acceso universal, la seguridad y los derechos de los usuarios, normas que deberían ser recordadas y garantizadas por la presente propuesta. De acuerdo con el Protocolo sobre los Servicios de Interés General, introducido por el Tratado de Lisboa, las autoridades nacionales, regionales y locales deben conservar su amplio margen de discrecionalidad para decidir sobre los modos de organización y la prestación de dichos servicios y para definir sus características, incluidas las condiciones relativas a la calidad o al precio de los servicios, con el fin de poder perseguir sus objetivos de interés general. Dichas autoridades también tendrán que poder establecer libremente los criterios de adjudicación –sociales, ambientales y de calidad– que consideren más adecuados en relación con

el objeto del contrato. En ningún caso deberían las autoridades públicas verse obligadas a liberalizar y externalizar la prestación de los servicios de interés económico general en contra de su propia voluntad o criterio. El CESE pide que se recuerde claramente que se apliquen las normas de competencia y mercado interior a las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés general, de conformidad con el artículo 106 del TFUE, esto es, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas asignada.

5.6 Las autoridades públicas deberían ser capaces de cooperar para llevar a cabo las tareas de interés público que les sean atribuidas, empleando para ello sus propios recursos administrativos, técnicos o de otro tipo, sin estar obligadas a recurrir a entidades externas que no formen parte de su propia estructura. Esos acuerdos no pueden considerarse concesiones y por lo tanto la propuesta de directiva sobre concesiones debe excluirlos claramente de su ámbito de aplicación conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Del mismo modo, las normas propuestas tampoco deben regular algunas concesiones adjudicadas a empresas vinculadas a entidades adjudicadoras y que tengan como actividad principal la prestación de servicios al grupo del que forman parte, ni las concesiones adjudicadas por una entidad adjudicadora a una empresa conjunta que esté formada por una serie de poderes adjudicadores con el propósito de llevar a cabo actividades reguladas por la directiva objeto de estudio (como el agua o los servicios portuarios) y de la que dicha entidad sea parte.

5.7 Las autoridades públicas deben elegir justamente entre celebrar contratos públicos «*in house*» (medios propios) o cooperar con otras autoridades públicas tal como reconocen los Tratados Europeos y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia, respetando los principios de transparencia.

5.8 Por todo ello, en relación con las concesiones adjudicadas a una empresa asociada, debe recogerse una regulación restrictiva con el fin de que no se utilice indebidamente este sistema y que el procedimiento de adjudicación sea transparente.

5.9 De acuerdo con la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo de Justicia, requisitos imperativos relacionados con el interés general en el sector de las actividades de juego, que conllevan a la implantación de medidas para proteger el orden público y a los consumidores por parte de los Estados Miembros, pueden justificar las restricciones a los principios del Tratado que regulan la adjudicación de concesiones. Es por lo tanto apropiado excluir del ámbito de esta Directiva las concesiones de actividades de juego concedidas a un operador que se basen en un derecho exclusivo que disfrute tal operador bajo la ley nacional en vigor o acto administrativo que haya sido concedido de acuerdo con el Tratado y los veredictos del Tribunal Europeo de Justicia, puesto que tal derecho exclusivo haría imposible seguir un procedimiento competitivo para tal concesión. Por ese motivo el CESE considera que es conveniente incluir en el artículo 8.5 de la propuesta, referido a la exclusión de la aplicación de esta directiva para ciertas concesiones de servicios,

a las «actividades de juego que impliquen arriesgar cantidades mediante una participación de valor monetario en juegos de azar, incluyendo loterías y apuestas».

5.10 En la propuesta de directiva, aspectos como la definición de las concesiones, la transmisión de riesgos al operador privado, o la modificación de las concesiones durante su vigencia y su rescisión, deben definirse de tal manera que no se conviertan en obstáculos para la financiación y el desarrollo de este tipo de contratos, dado que considerando los actuales planes de ajuste y restricción de la inversión pública en que se ven inmersas las economías de los Estados miembros, deben cobrar un gran protagonismo como fórmulas para reactivar la actividad y la creación de empleo.

5.11 Los métodos establecidos para el cálculo del valor de los contratos de concesión deben simplificarse y hacerse más

sencillos con el fin de aumentar la seguridad jurídica. A pesar de que el método de cálculo del valor de las concesiones de obras es bien conocido y familiar, el CESE considera que habría que aplicar un único método para calcular el valor de las concesiones de todo tipo. En este contexto, el CESE pide un método basado en la estimación del volumen de negocios del concesionario (libre de impuestos) para esa concesión concreta durante todo el período de vigencia de la concesión teniendo en cuenta a su vez al importe de las obras y el valor estimado de los suministros necesarios para su ejecución en el momento de la licitación.

5.12 Se propone, en aras de reforzar la confidencialidad de las empresas licitadoras, que se prevea en la directiva que el incumplimiento de estas obligaciones por parte de los poderes adjudicadores supondrá la responsabilidad de los mismos.

Bruselas, 26 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

I. Las propuestas de enmienda siguientes, que obtuvieron más de un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 39.2 del Reglamento Interno):

a) **Punto 4.21**

Sustitúyase por el siguiente texto:

«4.21 En relación con las etiquetas contempladas en los artículos 41 y 55 de ambas propuestas y con los considerandos 28 y 36, respectivamente, que hacen mención a las mismas, su regulación no resulta del todo congruente, dado que en los considerandos 28 y 36 se menciona a “los poderes adjudicadores que deseen adquirir obras, suministros o servicios con determinadas características medioambientales, sociales o de otro tipo (...)”, pero luego entre las partes interesadas se cita únicamente a las organizaciones medioambientales pero no a las organizaciones sociales, lo que debe corregirse en el sentido de su inclusión. Esa misma inclusión debe realizarse en el texto de los artículos 41, apartado 1, letra c) y 55, apartado 1, letra c), que también se olvidan de las organizaciones sociales. Consideramos que incluir en las Directivas la posibilidad de exigir etiquetas específicas en el ámbito medioambiental, social o de otro tipo, a pesar de las premisas para su utilización, puede suponer obstáculos importantes en la contratación pública, limitando la competencia, y añadiendo nuevas cargas y costes para las empresas.»

Exposición de motivos

Se entiende por el propio párrafo.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 77

Votos en contra: 99

Abstenciones: 20

b) **Punto 4.26**

Modifíquese de la manera siguiente:

«4.26 En relación con los motivos de exclusión del artículo 55(3) de la propuesta de directiva de contratación pública, resulta positivo que los poderes adjudicadores puedan excluir de los contratos a los licitadores que no cumplan con las obligaciones establecidas por la legislación de la Unión en materia social, laboral o medioambiental, o por las disposiciones internacionales de Derecho social y medioambiental enumeradas en su anexo XI. Pero debería también contemplarse expresamente, porque resulta evidente que debe ser así, que también puedan ser excluidos cuando no cumplan la normativa nacional de cada Estado miembro, según el caso, en materia social, laboral o medioambiental y los convenios colectivos vigentes en el lugar de perfeccionamiento de la obra, el servicio o el suministro. En todo caso el CESE considera que estas exclusiones por dichos motivos deberían ser obligatorias.»

Exposición de motivos

El cumplimiento de la legislación nacional del Estado miembro de que se trate en materia social, laboral o medioambiental está suficientemente garantizado por lo equitativo del procedimiento, puesto que incluye los convenios colectivos vigentes de carácter general. La fórmula «los convenios colectivos vigentes en el lugar de perfeccionamiento de la obra, el servicio o el suministro» es ambigua y puede interpretarse de forma muy extensiva. Los acuerdos colectivos celebrados entre los empresarios y los trabajadores en una empresa afectan a estos dos interlocutores, y no tienen efectos frente a sujetos exteriores.

El dictamen es también coherente en este punto. En la Sección INT el concepto de acuerdos colectivos se propuso en forma de una serie de enmiendas, y no fue aceptado en el punto 4.38, pero sí lo fue en el 4.26 y por consiguiente en el 1.11.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 78

Votos en contra: 110

Abstenciones: 16

c) Punto 4.32

Modifíquese del siguiente modo:

«4.32 El CESE considera que es positivo que los criterios para seleccionar la oferta económicamente más ventajosa sigan estando vinculados al objeto del contrato. ~~aunque debería flexibilizarse algo esta vinculación para que puedan incluirse de forma más eficaz los criterios sociales y medioambientales auspiciados por la Estrategia Europa 2020, así como los compromisos de un crecimiento sostenible más amplio. Sólo si existe una vinculación directa con el objeto del contrato pueden incluirse criterios sociales o medioambientales y en ese contexto se puede contribuir al logro de los objetivos auspiciados por la Estrategia Europa 2020.»~~

Exposición de motivos

Es esencial conservar el vínculo directo de los criterios de valoración de la oferta con el objeto del contrato para garantizar la transparencia y evitar arbitrariedades.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 78

Votos en contra: 116

Abstenciones: 13

d) Punto 4.35

Suprímase

«4.35 En concreto, entre los criterios vinculados al objeto del contrato que pueden servir para la determinación de la oferta económicamente más ventajosa deben incluirse expresamente (artículos 66, apartado 2, y 76, apartado 2, de ambas propuestas) “las características relacionadas con las condiciones de trabajo que tengan por objeto proteger la salud de los trabajadores o favorecer la integración social de las personas desfavorecidas o con discapacidad entre las personas encargadas de ejecutar el contrato”, dado que ello se recoge en los considerandos (41 y 47, respectivamente) de las propuestas de directivas de contratación pero luego no se ha traducido en el texto de las mismas.»

Exposición de motivos

La normativa vigente en materia de salud y seguridad e integración social de personas con discapacidad es aplicable y de obligado cumplimiento para las empresas, por tanto no procede considerar estos aspectos como criterios de adjudicación.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 81

Votos en contra: 119

Abstenciones: 7

e) Punto 4.38

Sustitúyase por el siguiente texto:

«4.38 El CESE considera que las disposiciones en términos de subcontratación deben reforzarse. Múltiples capas de subcontratación plantean dificultades a la hora de aplicar los convenios colectivos, las condiciones laborales y los procedimientos en materia de sanidad y seguridad. Habría que dar más margen de maniobra a las autoridades públicas para que puedan influir en que los contratos alcancen los objetivos sociales, medioambientales y de calidad. Habría que declarar los detalles sobre los principales subcontratistas antes de adjudicar el contrato, y la autoridad pública debería especificar las responsabilidades y obligaciones para permitir una efectiva supervisión y control del contrato. Deberían establecerse los mecanismos necesarios para que las autoridades públicas puedan vetar y rechazar determinados subcontratistas si hay algún motivo de preocupación. A su vez, la regulación debe ser cuidadosa con la normativa sobre subcontratación puesto que la posibilidad de que el poder adjudicador transfiera directamente los importes adeudados a los subcontratistas puede dar lugar a un aumento de los problemas entre las empresas y con los propios poderes adjudicadores. La normativa comunitaria en materia de contratación pública no debe entrar a regular cuestiones relativas a la ejecución de los contratos.»

Exposición de motivos

La normativa europea en materia de contratación pública no debe entrar a regular cuestiones relativas a la ejecución de los contratos, puesto que deben tratarse a nivel nacional. Además no corresponde a la normativa de contratación pública entrar a establecer disposiciones relativas a la subcontratación.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 80

Votos en contra: 114

Abstenciones: 21

f) Punto 1.15

Sustitúyase por el siguiente texto:

~~«1.15 El CESE considera que las disposiciones en términos de subcontratación deben reforzarse. Múltiples capas de subcontratación plantean dificultades a la hora de aplicar los convenios colectivos, las condiciones laborales y los procedimientos en materia de sanidad y seguridad. Habría que dar más margen de maniobra a las autoridades públicas para que puedan influir en que los contratos alcancen los objetivos sociales, medioambientales y de calidad. Habría que declarar los detalles sobre los principales subcontratistas antes de adjudicar el contrato, y la autoridad pública debería especificar las responsabilidades y obligaciones para permitir una efectiva supervisión y control del contrato. Deberían establecerse los mecanismos necesarios para que las autoridades públicas puedan vetar y rechazar determinados subcontratistas si hay algún motivo de preocupación. La normativa comunitaria en materia de contratación pública no debe entrar a regular cuestiones relativas a la ejecución de los contratos.»~~

Exposición de motivos

La normativa europea en materia de contratación pública no debe entrar a regular cuestiones relativas a la ejecución de los contratos, puesto que deben tratarse a nivel nacional. Además no corresponde a la normativa de contratación pública entrar a establecer disposiciones relativas a la subcontratación.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 80

Votos en contra: 114

Abstenciones: 21

II. El siguiente punto del dictamen de la Sección fue modificado al aprobar la Asamblea la enmienda correspondiente, pero obtuvo más de un cuarto de los votos emitidos (artículo 54, apartado 4, del Reglamento Interno):

a) Punto 5.8

~~«5.8 Por todo ello, en relación con las concesiones adjudicadas a una empresa asociada, debe recogerse una regulación restrictiva con el fin de que no se utilice indebidamente este sistema para excluir del mercado contratos de concesión que deberían adjudicarse con plena competencia.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 126

Votos en contra: 71

Abstenciones: 22

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal»

[COM(2011) 573 final]

(2012/C 191/17)

Ponente: **Edouard DE LAMAZE**

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 - Hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal»

COM(2011) 573 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de marzo de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 131 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda el objetivo de la Comunicación consistente en regular el ejercicio de la competencia de la UE en materia penal reconocida por el artículo 83, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, TFUE) en una serie de nuevos sectores armonizados. Así, la UE podría disponer de un instrumento eficaz para mejorar y reforzar la aplicación de sus políticas, todo ello en la línea de los avances jurisprudenciales del Tribunal de Justicia de la UE en 2005 y de las dos Directivas de 2008 y 2009 encaminadas a instaurar un Derecho penal medioambiental.

1.2 La Comunicación de la Comisión es un progreso indudable en la medida en que, por primera vez, la UE propone definir una política que oriente su actuación en materia penal. El CESE considera que ésta deberá contar con un fuerte impulso político.

1.3 En cuanto a los referidos avances jurídicos, el CESE quiere recordar, con carácter preliminar, que la intención de velar por la aplicación de las políticas de la Unión no constituye de por sí una justificación suficiente para recurrir al Derecho penal, en la medida en que la ampliación del ámbito de aplicación del Derecho penal europeo está supeditada al respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

1.4 Por razón del carácter aflictivo e infamante de la sanción penal, la incriminación de una conducta determinada debe ser el último recurso (la «ultima ratio») que la Unión imponga a los Estados miembros. Las dificultades con que se encuentran los Estados miembros a la hora de aplicar una política de la UE, y que ponen en entredicho su eficacia, no pueden justificar por sí solas el recurso al Derecho penal. Es necesario que las conductas en cuestión lesionen gravemente un interés considerado fundamental.

1.5 El CESE estima que el proyecto de la Comisión requiere previamente delimitar mejor el contenido del concepto de

interés general definido a nivel europeo, concepto que hasta ahora no existe en el ámbito jurídico, pero que es sin embargo necesario para poder justificar la imposición a los ciudadanos europeos de sanciones penales establecidas a escala de la UE. En efecto, el mero interés de los consumidores no basta para justificar tales medidas.

1.6 Con carácter más general, el CESE anima a analizar la manera de proteger, en el futuro, los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales, mediante sanciones penales establecidas a escala de la UE. Respecto de los segundos, ello requeriría reflexionar sobre la manera de lograr su aproximación en los distintos Estados miembros. Tras constatar que las definiciones de incriminación y sanción pueden diferir en función de los Estados miembros hasta el punto de vulnerar derechos fundamentales al violar los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, el CESE considera, asimismo, que en tales supuestos sería necesaria una armonización en materia penal.

1.7 La decisión de adoptar nuevas medidas penales en el ámbito europeo ha de justificarse previamente mediante una evaluación de impacto realizada en cooperación con expertos de los distintos Estados miembros que incluya, en particular, un estudio de Derecho comparado sobre los sistemas encargados de aplicar la referida normativa en la esfera de los Estados Miembros y una evaluación de la necesidad de mejorar el Estado de Derecho que ponga de relieve la necesidad de que esta nueva disposición sea adoptada a nivel europeo.

1.8 En otras palabras, la evaluación pendiente debe poner de relieve la necesidad de una norma europea en materia penal a la luz de los principios de subsidiariedad, necesidad y proporcionalidad (exigencia de «ultima ratio») de la sanción penal respecto del incumplimiento de que se trate. El CESE se congratula de que la Comisión enfoque de este modo la ampliación de la intervención de la UE en materia penal.

1.9 La eficacia y el impacto sobre los derechos fundamentales del instrumento penal definido a nivel europeo deberán someterse, según el CESE, a una evaluación científica e independiente como complemento indispensable de la evaluación de impacto previa.

1.10 El CESE considera indispensable precisar el contenido de una política de armonización en materia penal dado, en particular, que tiene por finalidad la aproximación de las definiciones de las sanciones y las infracciones.

1.11 El CESE considera que las normas mínimas adoptadas a escala de la UE no deberían interferir con la definición de las categorías de infracción por parte de las instancias nacionales, que está vinculada, por cierto, con su sistema judicial. Considera también que se les debe dejar la libertad de diseñar su propia estrategia en materia penal en estricta conformidad con el principio de subsidiariedad.

1.12 El CESE insiste en que, cualquier caso, la aproximación progresiva de las normas de Derecho penal sustantivo solo podrá realizarse de manera orgánica, partiendo de una estrecha cooperación tanto entre los órganos de acusación pública (ministerios de justicia y fiscales) como entre los órganos judiciales. Semejante cooperación debería asegurarse mediante un presupuesto específico. No obstante, esta aproximación no basta para eliminar la heterogeneidad de las normas de procedimiento penal nacionales, especialmente en lo que respecta a la garantía concreta del ejercicio de los derechos de defensa (como, por ejemplo, el ejercicio de las vías de recurso). Nótese que la Comunicación no incluye la regulación de las normas procesales. Por consiguiente, los procedimientos penales y las prácticas de los distintos sistemas penales engendran divergencias que escapan a las previsiones del legislador europeo. Así las cosas, el CESE otorga especial importancia a que se encomiende al futuro fiscal europeo el seguimiento, dentro del ámbito de sus atribuciones, del acercamiento progresivo de las legislaciones penales nacionales que servirán de base a sus futuras diligencias judiciales.

1.13 Por otra parte, el CESE considera conveniente llevar a cabo una reflexión sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas, que actualmente no está reconocida por todos los Estados miembros. Pues bien, esta desigualdad ante la ley exige una reflexión prioritaria, dado que gran parte de las infracciones en materia económica, social y medioambiental son imputables a empresas industriales y comerciales.

1.14 La ampliación del ámbito penal europeo requiere reflexionar, con carácter preliminar, sobre cuestiones como:

- la preferencia del Derecho penal frente a cualquier otro sistema de prevención y resarcimiento, como los regímenes de sanciones administrativas, o incluso fiscales, y la vía abierta por las acciones colectivas («*class action*»), así como respecto de la mediación;
- la determinación del nivel de sanción pertinente que deba definirse a escala europea, pues de lo contrario el nuevo Derecho penal resultaría menos disuasorio que muchas de las legislaciones que está llamado a reemplazar;
- el papel de Eurojust y del futuro fiscal europeo.

1.15 Por último, el CESE considera que la reflexión sobre el principio de expansión del Derecho penal europeo implica otra correlativa sobre el respeto de los derechos de defensa, que gozan de menor protección fuera del marco judicial del proceso penal. Pues bien, la ampliación del espacio penal europeo, precisamente por la efectividad que debe caracterizar esta iniciativa, requiere reforzar los derechos de defensa, en particular en el marco de Eurojust y Europol. Éstos deberán garantizarse efectivamente en la práctica y para cada ciudadano de la UE. Solo así podrá el Derecho penal europeo satisfacer la exigencia del respeto de los derechos fundamentales impuesta por los Tratados (artículo 67, apartado 1, y artículo 83, apartado 3, del TFUE).

2. Contenido de la Comunicación

2.1 La Comisión Europea afirma que, tanto en el sector financiero como en materia de protección de los intereses financieros de la UE, de la protección del euro y de lucha contra la falsificación, la intervención de la UE en materia penal se reconoce generalmente como necesaria para reforzar la aplicación efectiva de las políticas de la UE.

2.2 Insta a analizar la conveniencia de ampliarla a los ámbitos siguientes: transporte por carretera, protección de datos, normas aduaneras, protección medioambiental, política pesquera y políticas de mercado interior (falsificación, corrupción o contratación pública). La lista no es exhaustiva.

2.3 La intervención de la UE encuentra su base jurídica en el artículo 83, apartado 2, del TFUE, que dispone que «cuando la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en materia penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización» se podrán establecer «normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones».

2.4 Aunque el Tratado de Lisboa proporciona una base jurídica que permite adoptar directivas en materia de Derecho penal, éstas han de respetar estrictamente no solo los derechos fundamentales garantizados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE y en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, sino también los principios generales de subsidiariedad y de proporcionalidad. Como se precisa en la Comunicación, acudir al Derecho penal debe ser el último recurso («*ultima ratio*»).

2.5 Con arreglo al principio de subsidiariedad, como se explica en la Comunicación, la UE solo podrá intervenir si los Estados miembros no logran hacer que se respete el Derecho de la Unión o si se constata la existencia, en este ámbito, de divergencias significativas entre los Estados miembros que den lugar a incoherencias en su aplicación.

2.6 En cumplimiento de la exigencia de «*ultima ratio*», la Comisión anuncia que la decisión de optar por las sanciones penales o las administrativas se basará en una evaluación de impacto exhaustiva. Para esta tarea contará con la asistencia de un grupo de expertos al que se encomendará, asimismo, la interpretación de determinados conceptos fundamentales de Derecho penal («sanciones efectivas, proporcionadas y disuasorias», «casos de menor gravedad», «complicidad e incitación», etc.).

2.7 La Comisión evalúa el valor añadido de la intervención de la UE en materia penal a la luz de cuatro objetivos:

- fomentar la libre circulación de las personas y el comercio transfronterizo (mediante normas mínimas relativas a los derechos procesales);
- impedir la existencia de «refugios seguros»;
- reforzar la confianza mutua entre las autoridades judiciales y la cooperación entre los servicios represivos;
- impedir y sancionar los delitos graves contra la legislación de la UE (medio ambiente, lucha contra el empleo ilegal, etc.).

2.8 La Comunicación no se refiere a las medidas que, con arreglo al artículo 83, apartado 1, del TFUE, puedan adoptarse para luchar contra las infracciones enumeradas de manera limitativa –los denominados «delitos europeos»– dada su particular gravedad y su carácter transfronterizo ⁽¹⁾.

3. Consideraciones generales

3.1 El objeto de esta Comunicación es especialmente sensible dado que la política en materia penal incumbe desde el origen de los Estados al poder soberano y que, por naturaleza, las normas penales afectan directamente a las libertades individuales y a los derechos de cada ciudadano.

3.2 Aunque en determinados ámbitos, en particular la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, regulados por el artículo 83, apartado 1, del TFUE, se constata indudablemente una demanda de que la Unión intervenga en materia penal, el CESE no está convencido de que exista semejante demanda respecto de las cuestiones reguladas por el artículo 83, apartado 2, del TFUE.

3.3 Justificación de una legislación europea en materia penal

3.3.1 Necesidad de un interés legítimo suficiente

3.3.1.1 Las innovaciones introducidas por el Tratado de Lisboa constituyen un acervo por el cual el CESE se congratula. Ello facilita la adopción de directivas en materia penal y garantiza mejor la protección de los derechos fundamentales.

3.3.1.2 No obstante, el CESE quiere disipar de entrada una posible confusión: el artículo 83, apartado 2, del TFUE no permite pensar que la voluntad de garantizar la consecución de las políticas de la Unión podría bastar, por sí misma, para legitimar el recurso al Derecho penal.

3.3.1.3 La «recuperación económica», a la que se refiere la Comisión como posible justificación de la ampliación del ámbito de intervención de la UE en materia penal (página 10), objetivo ciertamente esencial y cuyo carácter prioritario debemos reconocer todos, no puede considerarse por sí mismo un interés legítimo suficiente para justificar el recurso al Derecho penal. Por otra parte, este objetivo depende de muchos otros elementos además de la lucha contra «la economía ilegal y la

delincuencia financiera», a la cual tampoco cabe circunscribir, según la Comisión, la intervención de la UE en materia penal.

3.3.1.4 El CESE considera que el proyecto de la Comisión requiere previamente delimitar mejor el contenido del concepto de interés general definido a nivel europeo, concepto que todavía no existe en el ámbito jurídico, pero que es sin embargo necesario para poder justificar la imposición a los ciudadanos europeos de sanciones penales establecidas a escala de la UE. En efecto, el mero interés de los consumidores no basta para justificar tales medidas.

3.3.1.5 Con carácter más general, el CESE anima a analizar la manera de proteger, en el futuro, los derechos fundamentales y los derechos sociales mediante sanciones penales establecidas a escala de la UE. Respecto de los segundos, ello requeriría reflexionar sobre la manera de lograr su aproximación en los distintos Estados miembros. Tras constatar que las definiciones de incriminación y sanción pueden diferir en función de los Estados miembros hasta el punto de vulnerar derechos fundamentales al violar los principios de proporcionalidad y de seguridad jurídica, el CESE considera, asimismo, que en tales supuestos sería necesaria una armonización en materia penal.

3.3.2 El «metaprincipio» de subsidiariedad y la exigencia de una «ultima ratio»

3.3.2.1 En el marco de una legislación europea en materia penal, el CESE otorga particular importancia al respeto del principio de subsidiariedad, el cual reviste especial importancia dado que los valores sociales protegidos por el Derecho penal están estrechamente vinculados con la estructura social y la propia identidad de las sociedades de los Estados miembros. El TFUE consagra esta identidad al poner de relieve que los Estados miembros no deben dudar en ejercitar sus prerrogativas y accionar el denominado «freno de emergencia», en caso de que consideren que la legislación propuesta afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal (artículo 83, apartado 3).

3.3.2.2 El CESE considera que las normas mínimas de Derecho penal adoptadas a nivel europeo no deberían interferir con la definición de las categorías de infracción por parte de las instancias nacionales, que está vinculada, por cierto, con su sistema judicial. Considera también que se les debe dejar la libertad de diseñar su propia estrategia en materia penal en estricta conformidad con el principio de subsidiariedad

3.3.2.3 El CESE pone de relieve que la Comunicación precisa que, en virtud del principio de subsidiariedad, la intervención de la UE en materia penal se justifica únicamente si la totalidad o una parte importante de Estados miembros no logra hacer que se respete el Derecho de la Unión mediante el ejercicio de sus prerrogativas normativas propias. La cuestión de la intervención de la UE merece plantearse si uno solo o un número reducido de Estados miembros no logra dicho objetivo.

3.3.2.4 Dado que puede afectar a los derechos de la persona, cualquier legislación penal europea ha de ajustarse, asimismo, al principio de proporcionalidad y, en particular, a la exigencia de una «ultima ratio», que supone justificar previamente que no existe otra manera menos coercitiva de alcanzar el objetivo perseguido.

⁽¹⁾ El terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

3.3.2.5 En la Comunicación se hace hincapié en la importancia de aplicar dichos principios, lo que presupone realizar evaluaciones que tengan en cuenta todas las medidas alternativas posibles.

3.3.2.6 El CESE aprecia la intención mostrada por la Comisión de proceder a realizar tales estudios. La Comisión ha anunciado que «desarrollará planes para recoger nuevos datos estadísticos y pruebas a fin de abordar los ámbitos cubiertos por los artículos 325, apartado 4, y 83, apartado 2» (véase el punto 2.2.2).

3.3.2.7 En cumplimiento de la exigencia de una «ultima ratio», anuncia que el legislador deberá basarse en evaluaciones de impacto que incluyan «una evaluación de si los regímenes sancionadores de los Estados miembros logran el resultado deseado y las dificultades a que se enfrentan las autoridades nacionales que aplican la legislación de la UE sobre el terreno» (véase el punto 2.2.1).

3.3.2.8 Es preciso reconocer que actualmente existen muy pocas evaluaciones sobre la transposición y aplicación de la legislación europea por parte de los Estados miembros, o estudios comparativos realizados en los distintos sistemas jurídicos. La primera tarea consistiría en desarrollarlos. Solo a la luz de los resultados que arrojen cabrá establecer realmente, según el CESE, el carácter «indispensable» de semejante iniciativa de armonización.

3.3.2.9 El CESE insiste en la necesidad de caracterizar a la vez las carencias del ordenamiento jurídico de los Estados miembros y la naturaleza de las dificultades que supongan para la Unión las divergencias conceptuales en materia de incriminación, sanción y efectividad de la represión.

3.3.2.10 El CESE considera que el instrumento penal europeo deberá someterse, asimismo, a una evaluación científica e independiente que aprecie su eficacia e impacto respecto de los derechos fundamentales. Solo una evaluación de este tipo permitirá reforzar las medidas realmente eficaces y descartar las demás. Ello implica que los Estados miembros se doten de un instrumento financiero específico que permita dedicar, con cargo a su presupuesto, los recursos económicos necesarios. Ello supone, asimismo, definir, a escala europea, una metodología común que establezca los principales indicadores e instrumentos de medida.

3.3.2.11 El CESE es consciente de que la reflexión sobre el principio de subsidiariedad en materia de Derecho penal está sólo en sus comienzos, y que la jurisprudencia todavía es incipiente. Hace hincapié, al respecto, en el interés de desarrollar la reflexión para definir mejor este concepto. Con carácter más general, anima a profundizar la reflexión sobre los principios que sustentan toda la legislación europea en materia penal.

3.3.2.12 El CESE considera que los argumentos esgrimidos en la Comunicación para poner de relieve el valor añadido de la intervención de la Unión en materia penal (página 4) merecen un análisis pormenorizado.

3.3.2.12.1 En particular, aunque el argumento de las divergencias existentes en la UE en cuanto a las sanciones plantea sobre todo la cuestión, según el CESE, de las discriminaciones entre ciudadanos europeos respecto de los derechos fundamentales, no obstante ello debe relativizarse: primero, en razón de la facultad discrecional otorgada a los jueces en muchos Estados

miembros y, además, porque el efecto disuasorio se deriva principalmente de la eficacia de los órganos de acusación.

3.3.2.12.2 El CESE insiste en que, en cualquier caso, la aproximación progresiva de las normas de Derecho penal sustantivo sólo podrá realizarse de manera orgánica, basándose en la cooperación de las autoridades jurisdiccionales nacionales, que deberá garantizarse mediante un presupuesto específico. Destaca que la armonización deseada no logrará salvar enteramente todas las divergencias entre las normas procesales penales ni, en particular, respecto de la concepción del principio de procedimiento contradictorio y de los derechos de defensa.

3.3.2.12.3 Así, en caso de que se considere necesario intervenir en materia de Derecho penal, el CESE llama la atención sobre la necesidad de alcanzar una armonización en materia probatoria.

3.3.2.13 Por último, el CESE insiste en recordar que, en cumplimiento de la exigencia de una «ultima ratio», se debe explorar la vía de los medios preventivos, en particular mediante iniciativas en el ámbito social, la cual puede combinarse eficazmente con sanciones penales.

3.3.3 Otros principios

3.3.3.1 El CESE recuerda que, en virtud de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos, sobre el legislador pesa la obligación de mostrar claridad y precisión al enunciar las incriminaciones, que no es más que un reflejo de la obligación general de garantizar la seguridad jurídica. Según el CESE, esta obligación debería ampliarse a las conductas accesorias como la instigación y la complicidad, cuya definición difiere según los Estados miembros.

3.3.3.2 Como recuerda la Comisión, el proyecto de armonizar las legislaciones no puede llevar a elevar los niveles de sanción aplicables en los Estados miembros. Con arreglo al principio de coherencia (vertical), el CESE recuerda que las penas mínimas previstas por la UE no deben suponer un agravamiento de las penas máximas aplicables en un Estado miembro, lo cual sería contrario al sistema jurídico de dicho Estado (artículo 67, apartado 1, del TFUE). Anima a distinguir los conceptos de severidad y eficacia con vistas a evaluar una sanción.

3.3.3.3 En cuanto a las sanciones propuestas por la UE, el CESE recuerda que conviene tener en cuenta, asimismo, en aras de la coherencia horizontal, los niveles de sanción ya establecidos mediante actos legislativos europeos.

3.4 Conceptos jurídicos pendientes de aclaración

3.4.1 La Comisión se ha propuesto, manifiestamente, entablar un debate antes de establecer la definición de determinados conceptos esenciales, razón por la cual su Comunicación adolece de cierta falta de claridad. Aunque el CESE es consciente del alcance político del documento, lamenta que no se pueda entablar el debate partiendo de bases estables, como hubiera deseado. Subraya, en particular, la complejidad de la distinción,

ciertamente necesaria, entre los conceptos de sanción penal y sanción administrativa. Se cuestiona, asimismo, sobre lo que debe entenderse por «infracción grave» a efectos del Derecho de la Unión.

3.4.2 Los trabajos del grupo de expertos deberían ayudar a salvar algunas ambigüedades. El CESE velará por que los expertos que se designen sean efectivamente, con arreglo a lo previsto, juristas, abogados, magistrados, criminólogos, etc.

3.5 ¿A qué ámbitos debe ampliarse la intervención de la UE en materia penal?

3.5.1 La Comunicación evoca acertadamente las alternativas al Derecho penal pero, según el CESE, no llega a inferir todas las consecuencias: la reacción de la UE ante las conductas anómalas en materia financiera, social y económica debe, según él, integrar la propia opción económica, es decir, las sanciones administrativas y civiles (como, por ejemplo, la prohibición de ejercer una profesión).

3.5.2 La ausencia de estrategia global en materia de política penal a escala de la UE priva de justificación rigurosa a la lista de sectores en los que la Comisión podría considerar tomar iniciativas.

3.5.3 La intervención de la UE debería basarse, según el CESE, en tres criterios: el nivel de gravedad (pendiente de determinación) y la dimensión transnacional de las infracciones, pero también el criterio común de su «carácter atentatorio», en función de la importancia del interés afectado.

3.6 Determinación del nivel de armonización

3.6.1 El CESE toma nota del objetivo de la Comunicación consistente en fijar normas mínimas. El Tratado no permite ir más allá y excluye cualquier armonización total. No obstante, las normas mínimas pueden plasmar una voluntad de armonización más o menos ambiciosa. El CESE considera importante determinar con precisión el nivel de armonización deseado, todo ello en función de los sectores considerados. Aunque el Parlamento Europeo pueda imprimir el impulso político necesario garantizando al mismo tiempo la legitimidad democrática, es esencial que los parlamentos nacionales aborden esta cuestión y se pronuncien al respecto, conforme a sus nuevas atribuciones, con el fin de reforzar la confianza en el Derecho penal europeo.

3.6.2 Tanto más cuanto que la empresa colosal y recurrente que supone armonizar las definiciones de las infracciones y las sanciones —y ello aunque se adopte un enfoque minimalista— afectará necesariamente, según el CESE, a la identidad de cada ordenamiento jurídico nacional.

3.7 Derechos de defensa

3.7.1 El CESE hace hincapié en que aunque, según la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, la sanción, ya sea de naturaleza administrativa o penal, otorga idénticas garantías para el justiciable (en aplicación del artículo 6 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos

y las libertades fundamentales), en realidad pueden surgir divergencias en materia de protección de los derechos de defensa en función del tipo de sanción escogida. Esta situación de hecho demuestra, en opinión del CESE, la necesidad de definir claramente y *a priori* el alcance de los conceptos de sanción administrativa y de sanción penal.

3.7.2 Para proteger mejor los derechos de defensa en caso de sanción administrativa, el CESE se inclina por instaurar principios encaminados a otorgarles un carácter jurisdiccional.

3.7.3 El CESE insiste en que la cuestión de los derechos de defensa se plantea igualmente en el marco de la cooperación de los órganos judiciales y represivos (en particular, Eurojust y Europol).

3.8 Cuestiones subsidiarias

3.8.1 La cuestión del régimen de responsabilidad (penal o civil) que deba ser aplicado a las personas jurídicas

3.8.1.1 El hecho de que algunos Estados miembros no admitan todavía la responsabilidad penal de las personas jurídicas crea un muro entre la eficacia de los posibles modos de represión y el recurso a los órganos jurisdiccionales competentes (penales o civiles en aplicación de las normas de Derecho internacional privado, generando un riesgo de). Por ejemplo, es evidente que en caso de episodios graves de contaminación transfronteriza, la respuesta penal es más eficaz si se dirige contra los responsables, por lo general empresas, que si se limita únicamente a los responsables sociales o, incluso, a los simples empleados. Esta cuestión merece analizarse detenidamente, en particular, en lo referente a la facultad de delegación de responsabilidades dentro de las empresas, sin lo cual no cabe establecer equivalencias en materia penal y, por consiguiente, en cuanto al nivel de intimidación del arsenal preventivo.

3.8.1.2 En la medida en que la armonización del Derecho penal de las sociedades suscita dificultades conceptuales entre Estados miembros, la represión de la violación de las reglas fundamentales que garantizan la construcción de las normas europeas sigue siendo de naturaleza exclusivamente administrativa, ya sea por iniciativa de la Comisión, de los Estados miembros o de sus autoridades independientes. Es importante que cuando comparezcan ante las instancias que tienen facultades para imponer sanciones, se garanticen los derechos de defensa de las personas jurídicas, al igual que si conociera del caso un juez penal.

3.8.2 En la Comunicación se abordan también otras cuestiones.

3.8.2.1 ¿Es necesario definir en la legislación de la Unión el concepto de negligencia grave?

3.8.2.2 Fiel al principio «*nulla poena sine culpa*», el CESE considera que aunque la legislación de la UE en materia penal defina la conducta deliberada, incumbe a los Estados miembros la competencia exclusiva para instaurar sanciones que repriman las negligencias graves (pendiente de debate).

3.8.3 ¿Es preciso introducir en la legislación de la Unión medidas de confiscación?

3.8.3.1 Aunque la introducción en la legislación europea de la pena de confiscación (distíngase del embargo de bienes) no parece contravenir principio alguno, especialmente en materia de tráfico de estupefacientes, la cuestión merece un debate pormenorizado cuando se trate de una medida de confiscación general del patrimonio, que en muchos ordenamientos jurídicos no existe y que puede suscitar cuestiones en cuanto a la proporcionalidad e incertidumbre de la pena.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior»

[COM(2011) 883 final — 2011/0435 (COD)]

(2012/C 191/18)

Ponente general: **Arno METZLER**

El 19 de enero de 2012 y el 27 de enero de 2012 respectivamente, de conformidad con el artículo 46 y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento [...] relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior»

COM(2011) 883 final — 2011/0435(COD).

El 17 de enero de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto

Dada la urgencia de los trabajos, el Comité Económico y Social Europeo, en su 480º Pleno celebrado los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril de 2012), nombró al Sr. METZLER ponente general y aprobó por 164 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El reconocimiento de las cualificaciones profesionales de otros Estados miembros es un instrumento clave para promover la movilidad de los ciudadanos de la UE y, por ende, la realización del mercado interior. Asimismo, sirve para mejorar la competitividad de los Estados miembros, apoyar el crecimiento sostenible y reducir el desempleo. Las economías nacionales se beneficiarán de las diferentes experiencias profesionales adquiridas por sus ciudadanos mientras desempeñan una actividad profesional en otros Estados miembros.

1.2 Todavía no se ha explotado plenamente el potencial de los ciudadanos de la UE que desearían desempeñar una actividad profesional en otro Estado miembro. Ello se debe a los diversos obstáculos para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en otros Estados miembros. Los ciudadanos de la UE consideran los procedimientos demasiado lentos y poco transparentes.

1.3 Por esta razón, el CESE se congratula en principio de la propuesta de modificación de la Directiva 2005/36/CE, que debe eliminar los problemas descritos que plantea el reconocimiento de las cualificaciones profesionales gracias a la simplificación de los procedimientos y a una mayor transparencia para los ciudadanos de la UE. La propuesta de Directiva impulsará de manera eficaz el objetivo de aumentar la movilidad del conjunto de los ciudadanos de la UE establecido en la Agenda 2020.

1.4 El CESE acoge favorablemente la tarjeta profesional europea por considerarla una clara simplificación de los procedimientos. Sin embargo, a juicio del Comité, algunas disposiciones podrían terminar poniendo en peligro la seguridad y la salud de los consumidores y los pacientes. En particular, deberían revisarse las normas propuestas para la tarjeta profesional europea en lo que atañe a los siguientes aspectos:

— Los principales criterios y normas genéricos que rigen el procedimiento de introducción de la tarjeta profesional europea deberían determinarse en la propia Directiva.

— Debe descartarse cualquier abuso en la utilización de la tarjeta profesional europea en su versión impresa, estableciendo una validez limitada y adoptando medidas especiales para protegerla contra la falsificación.

— El CESE mantiene reservas muy serias sobre la norma que estipula que si el Estado miembro de acogida no adopta una decisión, la tarjeta profesional europea se considerará válida. Para evitar el incumplimiento de los plazos debería optarse por otras posibilidades de protección jurídica como el derecho a una obtener una resolución administrativa o una indemnización.

1.5 El CESE teme que, dada la multiplicidad de los sistemas europeos en materia de cualificaciones, aparezcan solapamientos, competencia entre distintas disposiciones o incluso contradicciones. Por consiguiente, es preciso que la Directiva aclare cuáles serán las relaciones de prioridad de la Directiva europea sobre el reconocimiento de cualificaciones profesionales respecto de los instrumentos del Marco Europeo de Cualificaciones y las normas europeas. Por lo demás, es necesario seguir aplicando el Sistema Europeo de Transferencia y Acumulación de Créditos (ECTS).

1.6 El CESE acoge favorablemente la ampliación de las posibilidades de reconocimiento automático sobre la base de principios comunes de formación. Sin embargo, las condiciones previas del procedimiento, el propio procedimiento y los criterios utilizados por la Comisión para determinar los principios comunes de formación deberían quedar estipulados en la Directiva. El quórum mínimo debe elevarse al 50 % de los Estados miembros + 1.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La movilidad de los profesionales cualificados es demasiado baja en la Unión Europea. Hay un importante potencial de movilidad aún sin explotar. El reconocimiento de las cualificaciones profesionales es clave para que los ciudadanos de la UE puedan aprovechar eficazmente las libertades fundamentales del mercado interior. Al mismo tiempo, la movilidad no debe ir en detrimento de los consumidores –por ejemplo, en detrimento de los pacientes–, que esperan que los profesionales de la salud dispongan de los conocimientos lingüísticos adecuados.

2.2 La modernización de la Directiva daría también respuesta a las necesidades de los Estados miembros, que se enfrentan a una creciente escasez de mano de obra cualificada. La movilidad de los ciudadanos de la UE en el mercado único es una cuestión importante a este respecto. En el futuro, la escasez de mano de obra no solo se mantendrá, sino que se prevé que aumente, en particular en los sectores de la salud y la educación y en sectores de crecimiento como la construcción o los servicios a las empresas.

2.3 La modernización específica de las disposiciones actuales pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- reducir la complejidad de los procedimientos a través de una tarjeta profesional europea que permitiría aprovechar mejor las ventajas ya comprobadas del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI);
- reformar las normas generales relativas al establecimiento en otro Estado miembro o al desplazamiento sobre una base temporal;
- modernizar el sistema de reconocimiento automático, especialmente para los enfermeros, las matronas, los farmacéuticos y los arquitectos;
- ofrecer un marco jurídico en la Directiva para los profesionales parcialmente cualificados y para los notarios;
- precisar las garantías para los pacientes, cuyas preocupaciones sobre las competencias lingüísticas y el riesgo de malas prácticas deberían quedar mejor reflejadas en el marco jurídico;
- hacer legalmente obligatorio el suministro de información comprensible basada en contenidos sobre las normas que rigen el reconocimiento de las cualificaciones, que debería poderse tramitar a través de amplios servicios de administración en línea para todo el procedimiento de reconocimiento;
- poner en marcha un ejercicio de examen sistemático y de evaluación mutua para todas las profesiones reguladas en los Estados miembros.

3. Observaciones generales

3.1 En la Agenda 2020 ⁽¹⁾ se formula el objetivo de facilitar y promover la movilidad de los trabajadores dentro de la Unión Europea. En la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo» ⁽²⁾ la Comisión Europea señala la escasez de mano de obra cualificada como un obstáculo para el desarrollo sostenible. La falta de mano de obra cualificada en sectores que registran un crecimiento alto y constante contrasta con la situación en sectores en los que persiste un elevado desempleo. La movilidad geográfica es por lo tanto fundamental para aliviar el desempleo regional. Entre las doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza que la Comisión Europea ha propuesto en su Comunicación «Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza» ⁽³⁾ se halla la movilidad de los ciudadanos. Una mayor movilidad de la mano de obra cualificada puede potenciar la competitividad de la economía europea. Por otra parte, en tiempos de escasez de personal cualificado deben multiplicarse las oportunidades para poner en contacto a los empresarios y la mano de obra cualificada de diferentes Estados miembros. Por consiguiente, el CESE confía en que la Directiva aporte una contribución sustancial al crecimiento.

3.2 La Directiva sobre cualificaciones profesionales en vigor sigue adoleciendo de una serie de deficiencias. Por ejemplo, los ciudadanos de la UE disponen de diferentes vías para obtener el reconocimiento de sus cualificaciones profesionales. Sin embargo, es difícil para los ciudadanos de la Unión averiguar qué procedimientos tienen derecho a utilizar, a qué autoridades pueden dirigirse y qué documentos necesitan presentar. Estas deficiencias de la actual Directiva sobre las cualificaciones profesionales obstaculizan la movilidad de los ciudadanos de la UE y, por ende, impiden la realización del mercado interior ⁽⁴⁾. Debido a la lentitud de los trámites de reconocimiento a menudo los ciudadanos de la UE no pueden responder rápidamente a una oferta de empleo, ya que antes de comprometerse deben completar el procedimiento de reconocimiento. Por lo tanto, es necesario reformar los procedimientos administrativos y mejorar la transparencia del reconocimiento de las cualificaciones profesionales. Por último, las plataformas comunes han demostrado ser poco prácticas e ineficaces. Desde su introducción todavía no se ha aprobado ni una sola plataforma común.

3.3 El CESE se congratula, por consiguiente, de la propuesta de modificación de la Directiva 2003/36/CE. El hecho de simplificar los procedimientos para el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales y de aumentar la transparencia promoverá en mayor grado la libertad de establecimiento, la libre prestación de servicios y el mercado interior. La propuesta de Directiva contribuirá a alcanzar los objetivos establecidos por la Comisión Europea en la Agenda 2020 y en documentos posteriores.

⁽¹⁾ Véase la Comunicación de la Comisión «EUROPA 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador», de 3 de marzo de 2010, COM(2010) 2020 final.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión, de 23 de noviembre de 2010, COM(2010) 682 final, punto 2.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Acta del Mercado Único. Doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza. Juntos por un nuevo crecimiento», 13 de abril de 2011, COM (2011) 206 final.

⁽⁴⁾ Véanse las afirmaciones de la Comisión Europea en el Informe sobre la Ciudadanía de la UE 2010 - «La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE», de 27 de octubre de 2010, COM(2010) 603 final.

3.4 En líneas generales, el CESE considera que la simplificación de los procedimientos prevista en el marco de la reforma es un instrumento adecuado para impulsar la movilidad de los ciudadanos de la UE dentro de la Unión Europea. Ello podría poner en marcha una nueva dinámica que ofrezca oportunidades de más crecimiento y movilidad después de las crisis recientes y permita crear nuevos puestos de trabajo en los Estados miembros.

3.5 Los jóvenes que trabajan son los principales interesados en adquirir experiencia profesional en diferentes Estados miembros. En este proceso, aportan una multiplicidad de experiencias profesionales a los Estados miembros de que se trate y ejercen una influencia en la práctica profesional, tanto en el país de acogida como tras su retorno al país de origen.

3.6 Las ventajas de la movilidad superan los posibles efectos negativos en forma de «fuga de cerebros». Incluso aunque no se pueda descartar el riesgo de «fuga de cerebros», las experiencias previas han demostrado que este fenómeno se produce en una escala mucho menor de lo esperado y que los ciudadanos de la UE regresan a menudo a sus países de origen después de un período de movilidad profesional en razón de sus vínculos culturales y familiares.

3.7 La movilidad profesional entre los Estados miembros no debe socavar el cumplimiento de la normativa social. En particular, la presión migratoria que pudiera producirse temporalmente en un Estado miembro no debe aprovecharse para reducir el nivel de la normativa social en otro.

3.8 La tarjeta profesional europea permitirá una simplificación de los procedimientos digna de encomio. El solicitante puede dirigirse a las autoridades de su país de origen que, por lo general, se hallan en mejor posición que las autoridades de otros Estados miembros para evaluar los documentos aportados. Una vez que los documentos hayan sido verificados e introducidos en el expediente IMI, quedarán disponibles para otros procedimientos. Sin embargo, es preciso que la seguridad de los consumidores y los pacientes siga siendo objeto de protección mediante el reconocimiento de la tarjeta profesional europea por parte del país de acogida.

3.9 El CESE valora positivamente que la Directiva haga hincapié en el IMI. Señala igualmente que en los Estados miembros ya existen estructuras de tarjetas profesionales nacionales. Estas estructuras deberán incorporarse al procedimiento de expedición de la tarjeta profesional europea a fin de evitar cargas, costes administrativos y una burocracia innecesarios. En particular, debería darse la posibilidad de integrar la mención «tarjeta profesional europea reconocida» en una de las tarjetas profesionales nacionales existentes. En especial, en el marco del artículo 58 (artículo 4 bis, apartado 6) la Directiva debería especificar los criterios y las etapas del procedimiento que la Comisión seguirá para determinar qué profesiones podrán estar cubiertas por la tarjeta profesional europea. También debería determinar quién es responsable de la traducción de los procedimientos y los documentos necesarios.

3.10 El proceso de Bolonia y el Marco Europeo de Cualificaciones promueven la transparencia y la comparabilidad de las titulaciones de formaciones de ámbito nacional, en particular de los títulos universitarios. No obstante, estos sistemas no deben dar lugar a solapamientos con las disposiciones de la Directiva sobre cualificaciones profesionales. Por lo tanto, la Directiva sobre cualificaciones profesionales debe establecer claramente

que una profesión solo puede ser reconocida de conformidad con las disposiciones de esa misma directiva o con las disposiciones de las directivas especiales. El Marco Europeo de Cualificaciones no debe ni facilitar ni dificultar el reconocimiento de una profesión. Lo mismo cabría decir de la relación entre la Directiva sobre cualificaciones profesionales y las normas europeas.

3.11 La Directiva sobre cualificaciones profesionales se refiere exclusivamente a las cualificaciones profesionales obtenidas en un Estado miembro. En la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos: una contribución europea hacia el pleno empleo»⁽⁵⁾ la Comisión Europea se fija como objetivo la mejor integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo. Este objetivo debe alcanzarse eliminando los obstáculos al empleo que constituyen la falta de reconocimiento de las competencias y las cualificaciones. Se insta a la Comisión Europea a que adopte medidas para simplificar el reconocimiento de las cualificaciones profesionales obtenidas en terceros países.

4. Observaciones específicas

4.1 Tarjeta profesional europea

4.1.1 El CESE acoge favorablemente la creación de una tarjeta profesional europea, tal como se propone en los artículos 4 bis a 4 septies. En muchos casos, la creación de una tarjeta profesional europea vinculada al Sistema de Información del Mercado Interior simplificará y acelerará considerablemente el procedimiento de reconocimiento mutuo.

4.1.2 El artículo 4 bis, apartado 7, permite la recaudación de tasas por la expedición de la tarjeta profesional europea. Se otorgan a la Comisión poderes para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 58 bis a fin de determinar los criterios de cálculo y de reparto de las tasas. Sin embargo los costes no deberán ser tan elevados como para disuadir al solicitante de recurrir a este procedimiento.

4.1.3 El Comité alberga serias reservas sobre la disposición incluida en el artículo 4 quinquies, apartado 5, con arreglo a la cual una tarjeta profesional europea se considerará válida si la autoridad competente no ha adoptado una decisión dentro de los plazos establecidos en el artículo 4 quinquies, apartado 2 y 3. El plazo -que es extraordinariamente breve- es por regla general de un mes; en caso de que se decida someter al solicitante a medidas compensatorias el plazo será de dos meses. Ello podría inducir a las autoridades competentes a denegar el reconocimiento si consideran que, bien por la acumulación de solicitudes o por la falta de información adicional, no están en condiciones de adoptar una decisión objetiva. Esta medida en realidad no contribuiría a acelerar el procedimiento, sino a prolongarlo debido a la posibilidad que existe de presentar un recurso para impugnar dicha decisión.

4.1.4 En caso de que hubiera gran número de casos en los que la tarjeta profesional europea fuera reconocida como válida con arreglo al artículo 4 quinquies, apartado 5, seguiría existiendo un riesgo para la seguridad y la salud de los consumidores y los pacientes. En efecto, no cabe descartar que algunos de los solicitantes pudieran obtener una tarjeta profesional europea de manera indebida. Además, sería difícil invalidar a posteriori una tarjeta profesional europea reconocida de manera indebida.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión, de 23 de noviembre de 2010, COM(2010) 682 final, punto 2.5.

4.1.5 Con el fin de atender en la misma medida tanto a los intereses de los solicitantes como a los de los consumidores, el Comité propone un procedimiento de recurso conforme a la legislación nacional. La Directiva debería obligar a los Estados miembros a que adopten un procedimiento de recurso de estas características. Algunos de los instrumentos posibles serían el establecimiento del derecho a una decisión oficial o del derecho a una indemnización. Estos derechos solo deberían existir cuando las autoridades competentes sean culpables de no haber emitido una decisión positiva o de no haber prescrito una medida de compensación dentro de los plazos fijados.

4.1.6 Además, los plazos para las decisiones deberían establecerse de manera que el procedimiento en su conjunto (evaluación de la solicitud en el país de origen y reconocimiento en el país de acogida) no exceda de cuatro meses. Si la autoridad competente del país de acogida envía una solicitud de información a la autoridad competente del país de origen, el plazo debería suspenderse, contrariamente a lo que se establece en el artículo 4 *quinquies*, apartado 3, párrafo tercero.

4.1.7 De conformidad con el artículo 4 *sexies*, apartado 5, al titular de una tarjeta profesional europea deberá recordársele su derecho cada dos años después de la expedición de la tarjeta. Este recordatorio implicará una carga administrativa suplementaria sin reportar ningún beneficio adicional al titular de la tarjeta. Lo habitual y más que suficiente es informar al titular una sola vez.

4.1.8 La condición para que se respeten estos procedimientos y plazos es que el sistema IMI funcione sin problemas. Su capacidad de funcionamiento deberá estar garantizada cuando entre en vigor la Directiva, ya que se espera la presentación de un elevado número de solicitudes. La posibilidad de que se produzca un fallo en el sistema IMI puede abordarse mucho más fácilmente en el marco del sistema de protección jurídica propuesto en el presente dictamen que con el procedimiento de autorización tácita propuesto por la Comisión, que debe rechazarse por ser incompatible con el sistema general.

4.1.9 La tarjeta profesional europea no debe estar disponible exclusivamente en el expediente del sistema IMI, sino que, después del reconocimiento, el solicitante deberá recibir asimismo una versión impresa de la tarjeta. Esta versión impresa podrá ser utilizada como documento de legitimación en los procedimientos jurídicos. Por esta razón, deberán fijarse requisitos mínimos de protección contra la falsificación de estas versiones impresas.

4.1.10 Además, la versión impresa de la tarjeta profesional europea no podrá tener una validez indefinida. De lo contrario, la versión impresa -en su calidad de documento de legitimación- podría ser objeto de abuso, incluso cuando el ejercicio de las actividades profesionales haya sido prohibido basándose en la información compartida entre los Estados miembros en virtud del artículo 56, apartado 2, párrafo primero, o en el mecanismo de alerta descrito en el artículo 56 *bis*. Por consiguiente, la versión impresa de la tarjeta debería tener una validez de diez años -y en el caso de las profesiones de la salud, tan solo de cinco años- y los titulares tendrían que volver a solicitarla. La limitación de la validez de la versión impresa no debería ser obstáculo para que la tarjeta profesional europea en el sistema IMI siga teniendo una validez ilimitada. En caso de que a un titular se le prohíba ejercer la profesión, también debería serle retirada la versión impresa de la tarjeta.

4.2 Acceso parcial

4.2.1 La codificación del acceso parcial en el artículo 4 *septies* incorpora las condiciones impuestas por el Tribunal Europeo de

Justicia en el asunto C-330/03. Una restricción contravendría los artículos 45 y 49 del TFUE.

4.2.2 El ámbito de aplicación práctica del acceso parcial es limitado. La codificación no debe conducir al *dumping* social.

4.3 En los casos que se incluyen en el artículo 5, apartado 1, letra b) deberían adoptarse medidas eficaces para prevenir el abuso. Para ello, el CESE propone la creación de un mecanismo de seguimiento más riguroso.

4.4 El artículo 7, apartado 4, párrafo quinto, mantiene la disposición de la normativa anterior, según la cual, si la autoridad competente no reacciona, podrá realizarse la prestación del servicio. Al igual que en el caso del artículo 4 *quinquies*, apartado 5, debería darse prioridad a otros recursos legales para obligar a las autoridades a adoptar una decisión (véase el punto 4.1.3 anterior).

4.5 El artículo 11 define cinco niveles de cualificación para el ámbito de aplicación de la Directiva sobre cualificaciones profesionales. Estos niveles de cualificación no guardan relación alguna con el Marco Europeo de Cualificaciones (MEC) ni con el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET). La definición de los requisitos mínimos establecidos en el título III del capítulo III se remite a los créditos ECTS. Con el fin de garantizar una mayor transparencia para los solicitantes y las autoridades competentes, la Comisión debería elaborar un procedimiento que hiciera posible la integración de los cinco niveles de cualificación en el MEC, el ECVET, el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET, antes EQARF), el proceso de Bolonia y el proceso de Copenhague, y que eliminara tanto las discrepancias como las superposiciones.

4.6 En lo que respecta a las pruebas de aptitud de conformidad con el apartado 1 del artículo 14, en el apartado 7 de este mismo artículo se estipula que los Estados miembros deberán organizarlas al menos dos veces al año. Esta obligación podría suponer una carga para los Estados miembros de menor tamaño, en particular, y para las profesiones con muy pocos solicitantes, en general. Sería preferible una disposición que obligara a los Estados miembros a garantizar que ningún solicitante esperará más de seis meses para participar en una prueba de aptitud después de habersele requerido que se someta a una.

4.7 La modificación del apartado 1 del artículo 31 supedita la admisión a la formación de enfermero responsable de cuidados generales a una formación de enseñanza básica de doce años. La misma exigencia se aplica a la formación de los comadrones, en virtud del apartado 2 del artículo 40. El CESE señala que estas disposiciones no deben dar lugar a la exclusión de los jóvenes menos cualificados del acceso a la formación. Pide a la Comisión Europea que vele por garantizar que los elevados requisitos de calidad impuestos sean acordes con las exigencias de la profesión en cuestión.

4.8 En el artículo 24, apartado 2, se reduce el período mínimo de formación básica de médico en un año, y pasa de seis a cinco años, mientras que se deja sin cambios el número mínimo de horas de estudio, fijado en 5 500. A pesar de que el número mínimo de horas de formación se mantiene sin cambios, el recorte del período mínimo de formación a cinco años llevará, en razón de la racionalización necesaria, a acortar la transmisión de los conocimientos teóricos y prácticos. Por consiguiente, el período mínimo de formación no debería modificarse para proteger a los pacientes. Los dentistas consideran apropiado cinco años y 5 000 horas.

4.9 Capítulo IIIA - Reconocimiento automático sobre la base de principios comunes de formación

4.9.1 Se acoge positivamente el reconocimiento sobre la base de principios comunes de formación o de un examen final común, ya que este promoverá la movilidad de los prestadores de servicios, al tiempo que se garantiza también la calidad de los servicios gracias a un nivel uniforme de formación.

4.9.2 La Comisión adoptará actos delegados, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 58 *bis*, que especifiquen el conjunto común de conocimientos, capacidades y competencias, así como de cualificaciones del marco común de formación (artículo 49 *bis*, apartado 3; artículo 49 *ter*, apartado 3). Sin embargo, esto no deberá traducirse en la reducción del nivel de las cualificaciones al mínimo denominador común en la Unión. En la Directiva deberían estipularse las condiciones previas del procedimiento, el procedimiento mismo y los criterios utilizados por la Comisión para especificar el conjunto común.

4.9.3 El quórum mínimo de un tercio de todos los Estados miembros en el que debe coincidir el conjunto común de conocimientos, capacidades y competencias (artículo 49 *bis*, apartado 2, letra c)) es demasiado bajo. Conlleva el riesgo de que las normas mínimas relativas a la duración y la calidad de la formación se aproximen al mínimo común denominador. El quórum mínimo debería situarse por lo menos en el 50 % de los

Estados miembros + 1. Esto eliminará el riesgo de que una minoría de Estados miembros formen una mayoría relativa y asegurará la aceptación de los principios comunes de formación.

4.9.4 Al contrario que en el anterior sistema de plataformas comunes, la Comisión tiene un derecho de iniciativa exclusivo en el procedimiento especificado en el artículo 58 *bis*. El derecho de iniciativa para los principios comunes de formación debería corresponder, como hasta ahora, a los Estados miembros o a las asociaciones u organizaciones profesionales que representan a sus miembros a nivel nacional o europeo.

4.9.5 El artículo 55 *bis* facilita el reconocimiento en el país de origen de un período de prácticas remunerado completado en el extranjero. El CESE acoge favorablemente esta disposición, que promoverá la movilidad de los licenciados entre los Estados miembros.

4.10 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 *bis*, apartado 4, todos los plazos comenzarán a contar a partir de la fecha de recepción de una solicitud electrónica en la ventanilla única. Teniendo en cuenta la brevedad de los plazos que establece la Directiva (véase el punto 4.1.3 anterior) parece difícil que las autoridades competentes puedan procesar de forma adecuada las solicitudes. No obstante, el CESE reconoce el deseo de mantener la coherencia con la Directiva de servicios.

Bruselas, 26 de abril 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 Derechos y Ciudadanía para el período 2014 a 2020»

[COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD)]

(2012/C 191/19)

Ponente general: **Seamus BOLAND**

El 9 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Derechos y Ciudadanía para el período 2014 a 2020»

COM(2011) 758 final — 2011/0344 (COD).

El 29 de febrero de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 26 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general al Sr. BOLAND y aprobó por 127 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la propuesta de continuar con el Programa de Derechos y Ciudadanía, y recomienda a las partes interesadas implicadas en su aplicación que lo apoyen sin reservas.

1.2 Recomienda que se incluya la palabra «igualdad» en el título del programa. Esto garantizará que el programa proteja los derechos de las personas que sufran discriminación por motivos de desigualdad. Asimismo recomienda que la lucha contra la violencia, especialmente la violencia doméstica, se incluya entre los objetivos del programa.

1.3 El Comité recomienda que entre los objetivos del programa se haga una referencia específica más clara a las cuestiones de igualdad, igualdad de género, lucha contra la violencia y aplicación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

1.4 El CESE acoge favorablemente que se proponga un presupuesto para este programa. No obstante, recomienda encarecidamente que dicho presupuesto se incremente de manera realista de modo que refleje los nuevos aspectos añadidos al programa.

1.5 El Comité recomienda que la Dirección General de Justicia garantice que cuenta con la información necesaria para evaluar con exactitud el impacto y elabora una serie de indicadores justos y objetivos que permitan analizar adecuadamente el programa.

1.6 El Comité observa que la administración del programa se ha transferido de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión a la de Justicia. Aunque el cambio está justificado, debería quedar claro que podría provocar contratiempos en la gestión general del programa. El Comité

recomienda que se realice un análisis de riesgo adecuado para minimizar las dificultades que surjan del cambio de Empleo a Justicia.

1.7 El Comité recomienda que el programa se aplique en toda la Unión Europea de manera coherente con la Carta de los Derechos Fundamentales.

1.8 El Comité considera que cada uno de los programas puestos en práctica cuenta con apoyo adecuado en cada uno de los planes anuales. A este respecto, recomienda que se destinen fondos para que ningún programa esté en desventaja. Recomienda que se añada una frase a la propuesta de la Comisión por la que se garantice que los programas de trabajo anuales prevean una distribución adecuada y justa de los fondos entre los diferentes ámbitos, así como que se mantenga un nivel de financiación suficiente para cada uno de ellos.

1.9 A las partes interesadas les preocupa mucho que en el programa se haya incluido una parte dedicada a los consumidores. Principalmente, les preocupa que esta parte desplace a programas ya existentes o debilite su financiación. Aunque el Comité entiende que es necesario incluir la parte de los consumidores, teniendo en cuenta que la responsabilidad recae sobre la Dirección General de Justicia, recomienda encarecidamente que no se reduzca el presupuesto destinado a este programa a causa de este añadido.

1.10 A este respecto, es importante señalar que los programas para mejorar la situación de las personas que sufren discriminación en cuanto a igualdad y Derechos humanos en muchos casos se ocupan de situaciones relacionadas con la pobreza. El Comité admite que otros programas persiguen también luchar contra la pobreza y la exclusión, pero cree firmemente que este debería tener plenamente en cuenta el papel que desempeña la pobreza a la hora de provocar discriminación.

1.11 Existe la preocupación de que una definición estricta de «ciudadanía» pueda excluir a algunas «personas» a las que se hace referencia en los objetivos del programa. El CESE opina que esta preocupación se disiparía en parte si los programas de aplicación respaldaran los principios de inclusión en sus planes. Se recomienda aclarar a los solicitantes que el uso de la palabra «personas» en los objetivos generales pretende garantizar la plena inclusión.

1.12 El CESE respalda energicamente el trabajo que realizan las redes existentes apoyando y gestionando programas de información para ayudar a los receptores de subvenciones y a los responsables políticos a escala nacional y de la UE. Es de vital importancia que las redes que solicitan financiación a través del nuevo programa no se vean perjudicadas por no tenerse en cuenta su experiencia en derechos humanos e igualdad. El Comité también considera que se está evaluando adecuadamente este trabajo, de manera que lo aprendido con este programa se pueda utilizar en futuros trabajos en el ámbito de la igualdad y los derechos humanos.

1.13 Existe preocupación generalizada de que cualquier interrupción entre el final del vigente programa para el período 2007-2013 y el nuevo programa para 2014-2020 perjudique al programa en su conjunto y origine la pérdida de los vitales conocimientos que se han adquirido. La opinión del Comité al respecto es clara: hay que evitar esas interrupciones.

2. Contexto

2.1 El 15 de noviembre de 2011, la Comisión adoptó la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Programa de Derechos y Ciudadanía para el período 2014 a 2020 ⁽¹⁾. En ella se establecen los cambios propuestos para el nuevo programa, basándose en lo aprendido durante el vigente programa 2007-2013.

2.2 Tras la adopción de la propuesta, se solicitó al Comité Económico y Social Europeo que emitiera un dictamen que se aprobará durante su 480º Pleno, previsto para los días 25 y 26 de abril de 2012.

2.3 La propuesta se basa en los artículos 19.2, 21.2, 114, 168, 169 y 197 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

2.4 La dotación financiera para la ejecución del Programa de Derechos y Ciudadanía en el período comprendido entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de diciembre de 2020 se elevará a 439 millones EUR (a precios corrientes).

2.5 Está disponible en todos los países de la UE.

2.6 La participación de terceros países se limita alEEE, los países candidatos y los países en vías de adhesión y los países candidatos potenciales. Otros terceros países, en particular los países en los que se aplica la Política Europea de Vecindad, también podrán beneficiarse de él.

2.7 Todas las partes interesadas opinan que el nuevo programa no se debería posponer para que esté plenamente operativo a principios de 2014.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La propuesta de la Comisión ofrece una descripción detallada del programa propuesto para el período 2014-2020.

3.2 Establece un marco cuyo objetivo es simplificar y racionalizar el Programa de Derechos y Ciudadanía, que será el sucesor de tres programas actuales.

3.3 Estos tres programas son: a) Derechos Fundamentales y Ciudadanía, b) Daphne III y c) las secciones «No Discriminación y Diversidad» e «Igualdad de Género» del Programa para el Empleo y la Solidaridad Social (PROGRESS).

3.4 Tras realizar una evaluación de impacto del vigente programa 2007-2013, la Comisión decidió fusionar los seis programas actuales en dos. Esto permitirá adoptar un enfoque de financiación global y gestionar el programa de manera más eficiente.

3.4.1 El objetivo del programa es contribuir a la creación de un espacio en el que se promuevan y protejan los derechos de las personas tal como aparecen consagrados en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

3.4.2 Tiene cinco objetivos específicos, que son:

- mejorar los derechos derivados de la ciudadanía de la Unión Europea;
- promover el principio de la no discriminación por motivos de sexo, origen racial o étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación sexual, incluida la igualdad entre hombres y mujeres, los derechos de las personas con discapacidad y de las personas de edad avanzada;
- garantizar un alto nivel de protección de los datos personales;
- reforzar el respeto de los derechos del menor;
- capacitar a los consumidores y a las empresas para comprar y comerciar en confianza en el mercado interior.

⁽¹⁾ COM(2011) 758 final – 2011/0344 (COD).

3.5 La propuesta da detalles sobre la evaluación intermedia y recomienda mejoras.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE coincide con la Comisión en que el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia sigue siendo una prioridad para la Unión Europea. Sin embargo, también se muestra preocupado por la aplicación desigual de la Carta de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea.

4.2 El nuevo programa se refiere fundamentalmente a la dotación de una financiación de 439 millones de euros para 2014-2020. Esto supone un leve descenso con respecto al anterior presupuesto. El CESE opina que representa una disminución en el compromiso de la Unión Europea por mejorar la situación de las personas que sufren discriminación.

4.3 El Comité manifiesta su preocupación por que el aumento de las «tendencias extremistas» dañe la observancia de los derechos humanos básicos ⁽²⁾ y, por tanto, opina que es importante poner los recursos adecuados a disposición de los grupos que trabajan para mejorar esta situación. Aunque es cierto que hay presupuesto para proseguir este trabajo, el Comité señala abiertamente que el presupuesto propuesto está por debajo del nivel necesario para mantener la continuidad del trabajo establecido en el programa anterior.

4.4 El Comité se muestra preocupado por que las prioridades que se han fijado para los programas anuales adoptados por la Comisión, en consonancia con el artículo 8 de su propuesta, pongan en desventaja a algunos elementos o partes del proyecto. Esto se podría corregir dotando a todos los programas de trabajo de la financiación necesaria para continuar el trabajo que tienen entre manos.

4.5 Es necesario dotar de gran visibilidad a los programas, para que se perciba su eficacia en la promoción de la lucha contra la discriminación en todos los ámbitos que abarcan.

4.6 El Comité se muestra preocupado por que la capacidad de la Dirección General de Justicia para evaluar el impacto quede en entredicho tras haber afirmado que no dispone de información suficiente.

4.7 El Comité se muestra preocupado por que la parte añadida sobre los derechos de los consumidores ejerza una presión adicional innecesaria en el programa. Esta presión incluye tanto la sustitución de programas que se ocupan directamente de los derechos humanos fundamentales, como el peligro de que una parte importante de la financiación se deje de destinar a los programas de derechos humanos y justicia.

4.8 El Comité se muestra preocupado por que el título del programa no represente todo su contenido. En concreto, considera que la falta de la palabra «igualdad» en el título debilita a los programas sobre igualdad de derechos.

4.9 El CESE tiene la impresión de que la lucha contra la violencia se debería incluir entre los objetivos del programa, especialmente la violencia doméstica.

4.10 El Comité se muestra preocupado por que la definición de «ciudadanía» que aparece en uno de los cinco objetivos específicos del programa excluya a personas que residan en la UE pero no tengan la ciudadanía. El CESE acoge favorablemente que los objetivos del programa se refieran a «personas». No obstante, solicita que se refuercen los objetivos para que el programa sea plenamente inclusivo.

4.11 Existe preocupación generalizada de que las redes existentes que proporcionan apoyo e información sobre el programa estén en desventaja cuando soliciten participar en el nuevo programa. El Comité reconoce que tienen un elevado nivel de experiencia en derechos humanos e igualdad. Asimismo, acepta que el papel de las redes se debería evaluar correctamente, así como todas las partes del programa.

4.12 La necesidad de adaptar los programas con lo aprendido de otras experiencias, como el Acuerdo de Viernes Santo (también conocido como Acuerdo de Belfast), en lo que se refiere a reevaluar los derechos para mejorarlos en circunstancias cambiantes, debería desempeñar un papel fundamental en el desarrollo del programa.

4.13 El CESE señala que siempre hay que alcanzar un equilibrio en la búsqueda de los derechos y la igualdad, con el objetivo de que se reconozcan los derechos de la comunidad en general. Igual de claro es que todo el mundo debería tener acceso a procesos que garanticen que nunca se les trata de manera discriminatoria.

Bruselas, 26 de abril de 2012.

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

⁽²⁾ Staffan Nilsson, «Europe's snail syndrome» (El síndrome del caracol de Europa), 10 de mayo de 2011; <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.news.18276>.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)»

[COM(2011) 874 final]

(2012/C 191/20)

Ponente: **Pedro NARRO**

El 15 de diciembre de 2011 y el 23 de enero de 2012, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, en virtud de los artículos 192 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)»

COM(2011) 874 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 abril), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 127 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El programa LIFE es un programa comunitario de éxito que en los últimos 20 años, complementado con otros fondos e iniciativas, ha proporcionado resultados muy positivos. Por ello, debe preservarse y reforzarse con objeto de avanzar de forma estratégica y coherente en la protección del medio ambiente y el clima en la Unión Europea.

1.2 El aumento del presupuesto propuesto para el programa LIFE (2014-2020) es una buena señal, pero todavía queda mucho por hacer para integrar eficazmente el medio ambiente en las políticas europeas. El CESE reclama a los Estados miembros que, inmersos en una profunda crisis económica, apuesten de forma decidida por la inversión medioambiental y climática para atenuar sus efectos.

1.3 La creación de un subprograma de Acción por el Clima puede resultar un instrumento positivo para dar mayor visibilidad a aquellas iniciativas dirigidas a la adaptación y mitigación del cambio climático. Por su parte, el subprograma Medio Ambiente debe continuar contribuyendo a la protección de la biodiversidad y de forma prioritaria a la financiación de la Red Natura 2000, aunque sin menoscabar la participación de otros fondos como los relativos al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER).

1.4 La puesta en marcha de un nuevo tipo de proyectos a gran escala, «proyectos integrados», debe realizarse garantizando la participación de ONG y PYME, preservando la continuidad de los «proyectos tradicionales» y mejorando la coordinación entre organismos nacionales y comunitarios. A este respecto, el CESE propone que la Comisión proceda a integrar en la propuesta de Reglamento un reparto presupuestario claro entre ambos proyectos, especifique qué criterios se utilizarán para desarrollar un

reparto geográfico de los proyectos integrados y clarifique cómo se elaborarán los programas multianuales sin menoscabar la flexibilidad del Programa.

1.5 El CESE se muestra favorable a que el reparto de proyectos se realice en función de criterios de mérito y no geográficos. Sin embargo, el CESE reconoce la escasa participación en el programa LIFE de muchos países que no cuentan ni con la experiencia ni los medios suficientes para involucrarse activamente. A este respecto resulta fundamental que la Comisión facilite su acceso a través de un mayor asesoramiento y una mejor coordinación institucional.

1.6 El aumento de la tasa de cofinanciación para los proyectos tradicionales e integrados no puede justificar en ningún caso que el IVA y el personal permanente dejen de ser considerados como costes elegibles. La no inclusión de estos costes perjudicaría fundamentalmente a pequeñas organizaciones de la sociedad civil cuya contribución es muy valiosa pero cuya participación podría quedar excluida o limitada.

1.7 La introducción de los pagos a tanto alzado es una buena medida de simplificación. El CESE estima que la Comisión debería profundizar en una mejora de los servicios de asesoramiento, la simplificación de los formularios financieros y la introducción de una fase de evaluación previa en los proyectos tradicionales.

1.8 El CESE considera irrenunciable la preservación del carácter comunitario y del valor añadido europeo del programa LIFE. En este sentido la Comisión debe aclarar de forma previa qué medidas se adoptarán a través de actos delegados, el papel de los Estados miembros en el Comité LIFE y las nuevas atribuciones de la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación.

1.9 A pesar del notable éxito del programa LIFE, la Comisión Europea debe realizar esfuerzos suplementarios para fomentar el conocimiento del Programa y la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil. A este respecto es fundamental mejorar los canales de divulgación y la transparencia en la selección de los proyectos y concienciar al ciudadano europeo sobre la importancia y el valor añadido que aporta a la sociedad un instrumento comunitario como el programa LIFE.

2. Contexto

2.1 El 12 de diciembre de 2011 la Comisión Europea publicó la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al establecimiento de un Programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE). La dotación financiera total del programa LIFE para el período 2014-2020 expresado en precios corrientes es de 3 618 millones de euros.

2.2 El programa LIFE forma parte de la propuesta de la Comisión sobre el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, que establece el marco presupuestario y las principales orientaciones en la Estrategia Europa 2020. La Comisión decidió considerar el medio ambiente y la acción por el clima partes integrantes de todos los principales instrumentos e intervenciones.

2.3 Desde sus inicios en 1992, el programa LIFE ha sido uno de los principales ejes de financiación medioambiental de la Unión Europea. El nuevo reglamento propuesto por la Comisión pretende suceder al vigente Reglamento nº 614/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, relativo al instrumento financiero para el medio ambiente (LIFE+).

2.4 La propuesta del nuevo Reglamento LIFE está diseñada en la forma de un programa LIFE con dos subprogramas: uno de Medio Ambiente y otro de Acción por el Clima. El subprograma de Medio Ambiente se compone de tres áreas prioritarias: 1. «Biodiversidad», 2. «Medio Ambiente y Eficiencia en el Uso de los Recursos», y por último 3. el área prioritaria «Gobernanza e Información».

2.5 El Subprograma de Medio Ambiente estará dotado con 2 713,5 millones de euros. La mitad de los recursos asignados al apoyo de proyectos a través de acciones concretas se dedicará al apoyo a la Naturaleza y la Biodiversidad. El Subprograma de Acción por el Clima tendrá un presupuesto de 904,5 millones de euros, y se compondrá de tres áreas prioritarias específicas: Mitigación para el Cambio Climático, Adaptación al Cambio Climático y Gobernanza e Información Climática.

2.6 El Comité Económico y Social Europeo ha manifestado siempre la gran importancia del programa LIFE para el desarrollo y la configuración de la política medioambiental de la UE. En los últimos tres dictámenes elaborados por el CESE en el ámbito del proyecto LIFE se ha reiterado su contribución valiosa, pero limitada, a la defensa del medio ambiente europeo (¹).

(¹) CESE (DO C 80 de 30.3.2004, p. 57); CESE (DO C 255 de 14.10.2005, p. 52); CESE (DO C 132 de 3.5.2011, p. 75).

3. Observaciones generales

3.1 Presupuesto

3.1.1 El presupuesto consagrado al programa LIFE en la propuesta de Marco financiero plurianual supone un aumento significativo sobre los fondos atribuidos en el período 2007-2013. El programa LIFE pasará de 2 143 a 3 200 millones de euros en precios de 2011 (3 618 millones en precios corrientes). El Subprograma Medio Ambiente recibirá 2 713,5 millones de euros (la mitad para acciones en materia de biodiversidad y naturaleza) y Acción por el Clima recibió 904,5 millones de euros.

3.1.2 Los fondos previstos suponen un 0,3 % del conjunto del presupuesto europeo. El aumento del presupuesto constituye una señal positiva en relación con las preocupaciones ambientales aunque debe valorarse cómo afectará la crisis económica a las posibilidades de financiación por parte de entes privados y administraciones locales, principalmente en los proyectos de mayor envergadura en los que la necesidad de fondos es superior. En todo caso el CESE subraya la necesidad de apostar por la protección del medio ambiente y el clima para paliar los efectos de la crisis, y defiende que la financiación del programa LIFE no debe condicionar negativamente otros fondos que también pueden potencialmente intervenir en el mismo ámbito como el FEADER o los Fondos Estructurales.

3.1.3 La Comisión debería conceder una atención prioritaria a la necesidad de financiación adicional para llevar a cabo actividades de comunicación, divulgación y transferencia de conocimientos. La financiación específica de medidas de asesoramiento y formación contribuiría no sólo a la simplificación en la gestión del Programa, sino principalmente a incrementar su efectividad y optimizar los recursos.

3.2 Principales novedades de la propuesta

3.2.1 Tras la consulta a las partes interesadas y las evaluaciones de impacto, la Comisión ha decidido introducir tres importantes cambios en la normativa vigente con el fin de mejorar su estructura, simplificar su funcionamiento, aumentar su flexibilidad y determinar de forma más clara los objetivos y estrategias. Estos cambios son:

- 1) prioridades más específicas;
- 2) dos subprogramas: Medio Ambiente y Acción por el Clima;
- 3) un nuevo tipo de proyectos: «proyectos integrados».

3.3 Establecimiento de prioridades

3.3.1 Una de las cuestiones más discutidas en la consulta previa realizada por la Comisión Europea ha versado sobre la conveniencia de establecer prioridades definidas para el nuevo Programa. La Comisión ha descartado, con acierto, el establecimiento de prioridades anuales fijas que podrían impedir a los solicitantes una correcta planificación, preparación y presentación de las propuestas. Finalmente la Comisión se ha decantado, aunque sin dar información precisa, por la elaboración,

junto con los Estados miembros, de programas de trabajo de, al menos, dos años. El CESE no está en la actualidad en condiciones de abordar la cuestión de los planes de trabajo debido a la ausencia de informaciones precisas al respecto en la propuesta de Reglamento objeto de este dictamen. A pesar de la falta de datos, la fijación de programas de trabajo debe respetar la esencia del programa LIFE en cuanto a su flexibilidad y su adaptación al cambio.

3.3.2 El CESE apoya la concentración de esfuerzos en determinadas prioridades políticas y ámbitos de actividad relacionados con el medio ambiente y el clima. La Comisión debe aportar más información sobre el funcionamiento del Comité del Programa LIFE, la reforma de los puntos de contacto nacionales y la utilización de los actos delegados para fijar criterios de admisibilidad de los proyectos y de equilibrio geográfico en el caso de los proyectos integrados.

3.4 Subprograma de Acción por el Clima

3.4.1 La creación de un subprograma específico para abordar las cuestiones ligadas al clima y sus tres prioridades (mitigación, adaptación y gobernanza) debe suponer un impulso para mejorar la implementación de la legislación de la UE en materia climática, fortalecer la gobernanza y consolidar nuevas redes y plataformas. El nuevo subprograma resulta imprescindible para intentar alcanzar los objetivos determinados en la Estrategia Europa 2020 ⁽²⁾ y en la Hoja de ruta para una economía hipocarbónica competitiva en 2050 ⁽³⁾.

3.4.2 El nuevo Subprograma, aunque con una dotación financiera limitada, deberá focalizarse en una serie de objetivos específicos que permitan mejorar el conocimiento sobre el terreno de las cuestiones relacionadas con el clima y convertir esta prioridad en una parte integrante del conjunto de instrumentos y medidas comunitarias. Las sinergias entre los objetivos ambientales y climáticos son evidentes. Tal y como señala la Comisión Europea en su propuesta de Reglamento, los proyectos en el ámbito climático pueden cumplir múltiples objetivos.

3.4.3 Para el CESE, resulta oportuna y acertada la decisión de dar un rango superior a la anterior rama temática «cambio climático» del componente LIFE + Política Ambiental y Gobernanza. No sólo se trata de una cuestión de mejorar su visibilidad, sino de entender su valor estratégico y multidisciplinar.

3.5 Proyectos integrados

3.5.1 Un proyecto integrado es un proyecto LIFE tradicional que cubre un ámbito más amplio que el territorio de una región en el cual el solicitante intenta generar la capacidad necesaria para gestionar un sector específico movilizándolo financiación del programa LIFE, pero también de otros fondos de la UE y fondos nacionales, regionales o del sector privado.

3.5.2 En general, se tratará de proyectos de gran envergadura (5-10 millones de euros de cofinanciación comunitaria) con el objetivo de resolver problemas ambientales y mejorar la aplicación e integración del ambiente en otras políticas. Los ámbitos prioritarios de actuación son los adecuados (Red Natura 2000, agua, aire, residuos, etc.), aunque la Comisión no debería marginar el papel de unos proyectos tradicionales que han generado innumerables beneficios con un coste mínimo. Los proyectos integrados aportarán un nuevo mecanismo de ejecución polivalente en la implementación de la legislación ambiental y climática, pero plantean dudas razonables sobre si generarán en la práctica más complejidad en la gestión y dificultades de coordinación entre los diferentes fondos que intervendrán simultáneamente.

3.5.3 Los proyectos integrados estarán sujetos a una distribución geográfica todavía por definir. La Comisión procederá a través de actos delegados a instaurar criterios geográficos, pero sería positivo que en el Reglamento de base se pudieran incluir algunas orientaciones básicas sobre cómo incentivar que países tradicionalmente poco activos en el ámbito LIFE mejoren su participación en el Programa. A tal fin es necesario suministrar un asesoramiento reforzado a estos países y mejorar la coordinación con los organismos nacionales competentes. El Comité estima que, a la hora de seleccionar un proyecto integrado, deben anteponerse criterios de mérito a criterios geográficos o similares. La cofinanciación ampliada hasta el 80 % de los costes elegibles tal vez no sea suficiente para fomentar la participación de los operadores públicos y privados en un contexto de crisis donde resulta muy difícil movilizar los fondos adecuados para proyectos tan ambiciosos.

3.5.4 Los proyectos integrados deberían incluir de una forma más decidida a organizaciones de la sociedad civil para facilitar su desarrollo y aplicación en el terreno, evitando que se conviertan exclusivamente en instrumentos en manos de las administraciones. Resulta fundamental potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil y fomentar la creación de redes que permitan el intercambio de buenas prácticas y la transferencia de conocimientos entre sus miembros.

4. Observaciones particulares

4.1 Simplificación

4.1.1 La Comisión hace hincapié en una mayor simplificación a través de la generalización de las cantidades fijas y los pagos a tanto alzado. Esta medida es positiva y puede eliminar cargas burocráticas innecesarias.

4.1.2 Sin embargo, este Comité no puede compartir la propuesta de una revisión de los costes elegibles para no incluir el IVA o los costes permanentes de personal (generalmente estos costes rondan el 30 %). Si no se tuvieran en consideración los citados costes, se añadirían dificultades para los proyectos principalmente desarrollados por los actores de la sociedad civil más modestos o de ámbito local. La simplificación debe basarse en una modificación sustancial de los formularios, un mejor asesoramiento en la fase de redacción, flexibilidad en las modificaciones presupuestarias ex post y una fase de evaluación previa

⁽²⁾ COM(2010) 2020 final.

⁽³⁾ COM(2011) 112 final.

(screening). A juicio de este Comité, algunas medidas de simplificación específicamente concebidas para los proyectos integrados deberían extenderse a los tradicionales; es el caso de la fijación de dos fases en la selección de proyectos.

4.1.3 La propuesta de Reglamento mejora sensiblemente la complementariedad entre instrumentos financieros respecto a la confusa redacción del actual art. 9. El CESE comparte el principio de que el programa LIFE debe complementar otros programas de financiación de la Unión (Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo de Cohesión, Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Horizonte 2020, etc.) mejorando la coordinación con objeto de impedir la doble financiación.

4.1.4 Las nuevas medidas para simplificar el funcionamiento y gestión del Programa deben acompañarse de un aumento de la transparencia de los criterios para la selección de proyectos y un refuerzo de los instrumentos existentes para ofrecer asesoramiento y orientación a los potenciales beneficiarios.

4.2 Enfoque comunitario/actividades fuera de la Unión

4.2.1 La eliminación de las asignaciones nacionales indicativas (art. 6 del Reglamento actual) dará paso únicamente a criterios de equilibrio geográfico sin determinar para los denominados proyectos integrados. Las asignaciones nacionales no dieron el resultado esperado y no incentivaron a los Estados más pequeños o con menos experiencia en la gestión de estos fondos. La supresión parece lógica y es compensada por la Comisión a través de criterios geográficos para los proyectos de mayor entidad (proyectos integrados). En la actualidad, Italia, Alemania y España son los grandes beneficiados, pero debe fomentarse de forma activa la participación de aquellos países con menos experiencia o preparación técnica.

4.2.2 La ampliación del ámbito geográfico del programa LIFE parece adecuada, pero no debería desnaturalizar el carácter comunitario del programa LIFE. Las excepciones a la regla general deben reducirse a casos muy determinados en ámbito específicos como las especies marinas o migratorias o la cooperación internacional entre organizaciones. El CESE apoya que como mínimo el 15 % del presupuesto del programa se canalice a través de proyectos de naturaleza transnacional.

4.2.3 La Comisión hasta ahora se ha encargado completamente de la gestión del programa LIFE; sin embargo, no queda claro en la nueva propuesta el papel que se reservará a las agencias ejecutivas y en concreto a la Agencia Ejecutiva de Competitividad e Innovación en el marco de los proyectos tradicionales. En este sentido resulta pertinente preguntar a la Comisión Europea sobre cuáles serán las competencias de la Agencia Ejecutiva en la selección de proyectos y qué instrumentos se utilizarán para reforzar los puntos de contacto nacionales.

4.3 Red Natura 2000

4.3.1 La aportación del programa LIFE para la financiación del desarrollo de la Red Natura 2000 es una prioridad que ha dado resultados notables. En el próximo período, el programa LIFE debe continuar con su contribución a la mejora de la aceptación de la Red Natura 2000 por parte de los agentes locales y de las Administraciones. Para ello resulta prioritario que el programa LIFE contribuya a consolidar criterios comunes de gestión y administración de los espacios Natura 2000. Esta tarea debería realizarse bajo la coordinación de la Comisión Europea y focalizarse en aquellos países cuya implantación es más reciente.

4.4 Cofinanciación

4.4.1 El porcentaje máximo de financiación para los proyectos LIFE será del 70 % de los costes elegibles, mientras que anteriormente era del 50 %. En el caso de los proyectos integrados se podrá llegar hasta el 80 %, porcentaje que también sería aplicable a los proyectos específicos de apoyo a necesidades especiales para la implementación y el desarrollo de políticas o normativas de la UE, teniendo en cuenta su valor estratégico. Este aumento de la cofinanciación se produce con el fin de compensar la no elegibilidad de determinados costes muy significativos que hasta el momento han sido elegibles, como el IVA y los gastos de personal permanente. Sin embargo, en el período actual algunos proyectos en el ámbito de la biodiversidad ya gozan de una cofinanciación del 75 %. Por tanto, resulta oportuno que la Comisión analice si esa cofinanciación es suficiente para compensar o si, por el contrario, debería establecerse una tasa de cofinanciación fija en lugar de un máximo.

4.5 Ecoinnovación

4.5.1 En el actual período, una parte mayoritaria de los proyectos de política y gobernanza ambiental han tenido por objeto la aplicación de métodos empresariales o de gestión innovadores. La evaluación de impacto considera de forma muy positiva los avances en ecoinnovación. Pese a ello, la Comisión propone limitaciones a la innovación privada ya que, a priori, otros instrumentos específicos como Horizonte 2020 se encargarán de la misma.

4.6 Fomento de la participación de PYME y ONG

4.6.1 El nuevo diseño del programa LIFE abandona su enfoque puramente ascendente (*bottom up*) y apuesta por un planteamiento descendente flexible. Fruto de esta filosofía es la concepción de los proyectos integrados. El CESE no rechaza la nueva óptica de la Comisión, pero desea incidir en la importancia de fomentar aquellos proyectos desarrollados a escala local o regional, que empeñan a pequeñas empresas y ONG pero que pueden producir grandes resultados con un coste mínimo.

4.6.2 El CESE apoya que los proyectos financiados por el programa LIFE promuevan de forma efectiva el uso de la contratación pública ecológica.

4.7 Financiación de ONG medioambientales

4.7.1 La Comisión Europea utiliza el instrumento LIFE para financiar a las ONG ambientales que participan en el proceso de decisión europeo. Tradicionalmente cerca de una treintena de organizaciones se ha beneficiado de estos fondos con un resultado muy positivo según la evaluación de la Comisión. A este respecto el Comité alaba la labor desarrollada por estas organizaciones, pero resulta oportuno modificar los criterios de selección para la concesión de fondos de modo que otras organizaciones con una importante contribución al medio ambiente y el clima puedan beneficiarse.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas:

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común

[COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única)

[COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader)

[COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común

[COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo que atañe a la aplicación de los pagos directos a los agricultores en 2013

[COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)],

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo que atañe al régimen de pago único y apoyo a los viticultores

[COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)]

(2012/C 191/21)

Ponente: **Dilyana SLAVOVA**

Coponente: **Franco CHIRIACO**

El Consejo y el Parlamento Europeo, en fecha de 14 de noviembre y 25 de octubre de 2011, respectivamente, decidieron, en virtud de los artículos 43, apartado 2, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas:

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común

COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD),

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única)

COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21),

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER)

COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD),

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común

COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD),

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 73/2009 del Consejo en lo que atañe a la aplicación de los pagos directos a los agricultores en 2013

COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD),

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1234/2007 del Consejo en lo que atañe al régimen de pago único y apoyo a los viticultores

COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, 14 en contra y 21 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

Cambios en el modelo agrícola de la UE

1.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge con interés las propuestas legislativas de la Comisión y toma nota de que algunas de las recomendaciones hechas en dictámenes anteriores -aunque ni mucho menos todas- han sido tenidas en cuenta. Más importante aún, el Comité ha declarado repetidamente, en sus dictámenes NAT/449 y NAT/481, que lo que ha de guiar a la PAC en el futuro debe ser la determinación de defender el modelo agrícola europeo, que está basado en los principios de soberanía alimentaria, sostenibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades reales de los agricultores y consumidores.

1.2 El CESE toma nota de los esfuerzos considerables realizados por la Comisión respecto del futuro de la PAC para proponer un proyecto profundamente europeo basado en el concepto de diversidad integradora. Como reflejo de los esfuerzos de la Comisión para crear una nueva colaboración entre Europa y sus agricultores, el CESE considera que las propuestas, aunque están bien centradas, necesitan aún ajustes importantes en una serie de áreas.

1.3 La actual crisis económica y financiera y unos cambios climáticos extremos exigen una modificación fundamental de enfoque para eliminar las diferencias existentes entre las promesas y la realidad cotidiana de las explotaciones agrarias. Los agricultores se encuentran bajo una presión de los mercados cada vez mayor que da lugar al abandono de regiones enteras. El modelo agrícola europeo es más indispensable ahora que nunca. El CESE considera que es vital para la PAC 2014-2020 ayudar a superar los grandes obstáculos que impiden el desarrollo del sector agrícola. Sin embargo, el Comité echa de menos un compromiso más claro por parte de la Comisión en favor del modelo agrario europeo.

1.4 El CESE aplaude la intención de la Comisión Europea de mejorar la competitividad de una agricultura que se oriente a la multifuncionalidad en Europa y sea conforme al modelo agrícola europeo mediante diferentes iniciativas, tales como la investigación, el desarrollo y la orientación y la retribución de aquellas prestaciones sociales que hasta ahora no se ven reflejadas en los precios al consumo. No obstante, el CESE considera que la iniciativa propuesta dista mucho de ser suficiente para

garantizar un crecimiento continuo de la producción y del empleo y para contribuir a cubrir la demanda siempre creciente de alimentos en el mundo. El CESE señala que la futura PAC debe tener en cuenta que una sexta parte de todos los puestos de trabajo en Europa dependen directa o indirectamente de la producción agraria, cifra que es aún más alta en algunos Estados miembros. La PAC debería desempeñar un papel para garantizar el empleo en la UE, especialmente en las zonas rurales, mientras que en la actualidad contribuye en cambio a la supresión de puestos de trabajo. Si en una región desaparece la producción agraria y forestal también desaparecerán los puestos de trabajo correspondientes en los sectores anteriores y posteriores de la cadena, incluida la industria alimentaria y de la madera. La futura PAC deberá centrarse en mejorar el rendimiento económico de las familias y cooperativas de agricultores para ayudarles a conseguir un mejor acceso al mercado y una mejor comercialización de sus productos.

1.5 La nueva PAC debe contribuir a la mejora de las condiciones socioeconómicas, del empleo y de la seguridad de los trabajadores del sector agrícola garantizando que las ayudas respetan por completo las cláusulas sociales, las leyes y los contratos laborales. Esto deberá hacerse en un contexto que sitúe en el centro del sistema a las empresas agrícolas y agroalimentarias, al objeto de beneficiar a la economía real, promover la investigación, la innovación, el cambio generacional y favorecer la producción de alimentos, aprovechando también el valor añadido de los territorios.

1.6 El CESE reitera su petición al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de que se mantenga un presupuesto sólido para la PAC, al menos del mismo nivel que el del actual período presupuestario. De momento ya se han detectado problemas concretos en el desarrollo del segundo pilar, puesto que aparentemente muchos Estados miembros ya no tienen la voluntad o no están en situación de asumir la necesaria cofinanciación. Ello llevará a un debilitamiento inaceptable de la política para las zonas rurales y también de las medidas medioambientales, que se financian con cargo al segundo pilar.

1.7 El CESE considera que una de las primeras preocupaciones del proceso de reforma de la PAC deberían ser unos procedimientos simplificados y una ejecución **flexible** que reflejen

las diversas condiciones agrarias de los Estados miembros y que reduzcan la burocracia para los agricultores y las dificultades para los órganos que gestionan los pagos.

Pagos directos

1.8 El CESE es partidario de apartarse de los períodos de referencia históricos como base para determinar el importe de las ayudas a los agricultores en cada país o región. Sin embargo, el CESE considera que un pago fijo por hectárea no siempre es la herramienta política más eficaz, especialmente si se tiene cuenta el argumento del apoyo a la renta (véase punto 4.3.2). Por lo tanto, esta **convergencia interna** en el interior de cada país o región debería permitir una mayor flexibilidad, un período transitorio más largo y un cambio progresivo durante todo el período.

1.9 El CESE valora el esfuerzo para eliminar diferencias entre los niveles de apoyo obtenido por los agricultores en los distintos Estados miembros. Las principales características de la futura PAC en términos de la redistribución de los recursos financieros entre Estados miembros deberían ser el equilibrio, la equidad y el pragmatismo, teniendo presente la diversidad agrícola que existe en la UE. Deberá tenerse en cuenta, en este ámbito, la estructura de los costes y el rendimiento de las actividades agrícolas en los diferentes Estados miembros. Es importante que el proceso de redistribución refleje razonablemente los problemas de los agricultores, tanto si pertenecen a los antiguos Estados miembros como a los nuevos. Por ello el CESE recomienda redistribuir las dotaciones nacionales para pagos directos sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios e introducir un **período de transición equilibrado y adecuado para conseguir, como previsto, una convergencia equitativa, lejos de los principios de referencia histórica**. El objetivo es conseguir que ningún país se encuentre por debajo del 90 % de la media de pagos directos de los 27 Estados miembros de la UE al final del marco financiero correspondiente al período de programación 2014-2020.

1.10 El CESE respalda la decisión de crear un sistema de apoyo simplificado para los pequeños agricultores, pero duda de que los niveles de ayuda propuestos por la Comisión sean suficientes para fomentar el desarrollo de las pequeñas explotaciones agrarias. Asimismo, pide a la Comisión que aclare los requisitos para determinar quiénes serán considerados pequeños agricultores. Este sistema podría ser de carácter voluntario, en función de las condiciones del Estado miembro.

1.11 El CESE respalda el principio subyacente a las propuestas de la Comisión de que los pagos de la PAC correspondientes al primer pilar deben dirigirse a los agricultores activos. Es preciso establecer definiciones claras de actividad agrícola, de tierra subvencionable y de agricultor activo, así como una mejor conexión entre los pagos y las actividades, con el fin de evitar que un presupuesto limitado sea consumido por terrenos no explotados agrícola o por actividades no agrarias (salvo que se trate de una retirada de tierras de la producción debidamente justificada). Deberá aclararse con los Estados miembros si es posible garantizar la aplicación efectiva de este principio. Por otra parte, convendría no excluir de la definición de agricultor activo a los beneficiarios de menos de 5 000 euros.

1.12 El CESE apoya una reducción escalonada mediante una limitación de los pagos directos y, como hiciera ya en dictámenes anteriores, insta una vez más a la Comisión a adoptar un método de aplicación que tenga en cuenta las especificidades de las empresas formadas por cooperativas y por asociaciones de productores agrícolas⁽¹⁾. Los pagos directos no utilizados deberían permanecer en la dotación del Estado miembro y ser empleados para apoyar a los sectores agrícolas más frágiles a escala nacional a través del primer pilar o del segundo pilar a decisión del Estado miembro. El CESE propone que los recursos transferidos de esta manera no tengan que ser objeto de cofinanciación.

1.13 El CESE considera que es preciso crear una doble puerta de entrada al régimen de pago básico, sobre la base de la actividad agrícola desarrollada en 2011 y de la ocupación de terrenos subvencionables a la fecha de comienzo en 2014. En opinión del CESE, la activación en 2011 de un derecho de pago en virtud del régimen de pago único no es un criterio equitativo.

1.14 El CESE muestra su satisfacción por la flexibilidad para realizar transferencias entre pilares que propone la Comisión. Es de vital importancia que aquellos Estados miembros en los que el nivel de apoyo directo sigue siendo inferior al 90 % del nivel de apoyo medio de la UE tengan también la posibilidad de transferir fondos asignados al desarrollo rural a su dotación del primer pilar. Esta posibilidad también debe brindarse a aquellos Estados miembros que cuenten con un primer pilar desproporcionadamente reducido, o que sufran desventajas naturales. El CESE propone que estas decisiones sean posibles con un margen de tolerancia de hasta el 10 %.

1.15 El CESE ha subrayado constantemente el papel que los agricultores deberían y podrían desempeñar en la preservación de los suelos, la biodiversidad, los paisajes naturales y el medio ambiente, pero que debido a las actuales circunstancias no están en condiciones de hacer en medida suficiente. Por esta razón, se ha pronunciado a favor de los pagos directos orientados a la función (véase NAT/449); el componente de «ecologización» va exactamente en esa dirección. El CESE exhorta a la Comisión a evaluar las consecuencias de las nuevas medidas, para que, si resultasen perjudiciales para el equilibrio económico de las explotaciones agrarias, se le ponga remedio. Cuando sea posible, las medidas de «ecologización» deberán basarse en soluciones que sean satisfactorias tanto para el medio ambiente como para el crecimiento. El CESE se niega a aceptar una situación en la que la UE, por un lado, aumente los costes de cumplimiento de las obligaciones de los agricultores europeos y, por otro, acepte, por la vía de los acuerdos comerciales, importaciones baratas que no tienen que cumplir las mismas normas.

1.16 El «componente ecológico» del primer pilar es una forma de crear un vínculo más fuerte y más visible entre los pagos directos y los bienes públicos medioambientales producidos por la agricultura. El CESE considera que este sistema debe seguir siendo simple y garantizar resultados medioambientales por parte de todos los agricultores en toda la UE. A la hora de definir los pagos, se deberían tomar en consideración las condiciones específicas de las regiones desfavorecidas. La medida sobre las «superficies de interés ecológico» debe ejecutarse de

⁽¹⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63.

forma que se evite que las tierras agrícolas sean retiradas de la producción. Las medidas agroambientales adoptadas hasta la fecha deberían ser reconocidas en el ámbito de los nuevos compromisos medioambientales (primer pilar), tal como, en general, se prevé también para la producción agrícola ecológica.

1.17 El CESE muestra su satisfacción por la oportunidad que se ofrece a los Estados miembros de emplear un régimen de ayuda asociada voluntaria para responder a determinadas situaciones concretas; sin embargo, en aras de una mayor flexibilidad y subsidiariedad, propone que se suprima la lista cerrada de sectores y producciones a los que podrá concederse la ayuda asociada y se permita a los Estados miembros decidir los sectores y producciones elegibles.

Instrumentos de mercado

1.18 El CESE considera que las propuestas de la Comisión son insuficientes para enfrentarse al reto de la creciente volatilidad del mercado y a los problemas que de ella se derivan. Las propuestas legislativas no abordan el objetivo de la PAC recogido en el Tratado de Lisboa, a saber, velar por la estabilidad de los mercados agrícolas.

1.19 El CESE tiene el firme convencimiento de que las herramientas de gestión de la oferta pueden también ser eficaces en algunos sectores agrarios. Por ello el CESE recomienda un análisis exhaustivo de la evolución de los mercados cuando se examine la posibilidad de posponer la abolición del régimen de derechos de plantación de viñas y la posibilidad de que se mantengan las cuotas de azúcar por un período más prolongado.

1.20 Es esencial reforzar la posición de los agricultores y sus organizaciones en la cadena de suministro alimentario con el fin de asegurar una mayor rentabilidad de los mercados. El CESE valora la ampliación de la cobertura de productos para el reconocimiento de las organizaciones profesionales, de sus asociaciones y de las organizaciones interprofesionales. Habida cuenta de las diferentes estructuras y tradiciones existentes en los Estados miembros, las nuevas normas deberían tener un carácter facultativo. El Comité también apoya las propuestas de la Comisión para el sector lácteo, pero recomienda que la Comisión proporcione una clara definición del término «organización de productores». Es también de capital importancia ajustar las normas de competencia de la UE para permitir a las organizaciones y cooperativas de productores reforzar sus posiciones en el mercado. A fin de fortalecer el poder de negociación de los agricultores en la cadena de producción de alimentos, el Comité considera necesario establecer condiciones para el desarrollo de cadenas de suministro cortas gestionadas directamente por los agricultores.

Desarrollo rural

1.21 El CESE acoge favorablemente la propuesta de alinear más estrechamente la PAC con la Estrategia Europa 2020 para el desarrollo rural y con la Estrategia de Desarrollo Sostenible, con un énfasis particular en la investigación, la innovación y la formación. Debería prestarse una atención especial a la formación de los colectivos más vulnerables (inmigrantes y trabajadores agrícolas sin cualificación), así como de los jóvenes y las

mujeres, elementos claves para la profesionalización y el aumento de la competitividad en la agricultura. Para ello es importante mejorar la calidad, la accesibilidad y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en las zonas rurales. Las políticas de desarrollo rural deben orientarse sobre todo a la innovación y la competitividad de las empresas agrícolas (en el sentido del modelo agrícola europeo), en particular para apoyar la inversión empresarial, promover el cambio generacional, apoyar la realización de acciones de integración de las cadenas de suministro y de proyectos territoriales integrados, mejorar las relaciones entre las empresas agrícolas y los servicios del proceso de producción, apoyar medidas y procedimientos de protección del medio ambiente y el clima y consolidar el empleo agrario, promoviéndolo y cualificándolo.

1.22 Un elemento muy positivo de la propuesta de la Comisión es la introducción de las «Cooperaciones de Innovación Europea» para ayudar a mejorar los vínculos entre investigadores, agricultores, silvicultores y asesores y asegurar una agricultura y silvicultura basadas en el conocimiento que haga uso de servicios profesionales de extensión. La investigación en este terreno debería ocuparse también de la mejora de las actividades económicas rurales, en particular el turismo, la artesanía y otras actividades con capacidad de crear empleo en las zonas rurales.

1.23 El CESE acoge con satisfacción el paso de un «enfoque por ejes» a un enfoque temático conforme a las propuestas de la política de desarrollo rural. Consideramos que ello dará a los Estados miembros y a las regiones mayor flexibilidad para tener en cuenta sus propias condiciones específicas. No obstante, habrá que velar por que no puedan ignorarse por completo enfoques importantes del segundo pilar. Por ello, es importante el principio de destinar el 25 % de los recursos a medidas de protección del medio ambiente y el clima. Debería también preverse un margen mínimo al menos para el enfoque LEADER.

1.24 A juicio del CESE, es fundamental que los Estados miembros garanticen a su debido tiempo la cofinanciación exigida para el segundo pilar. El CESE disiente acerca del interés de incluir en el segundo pilar las medidas relacionadas con la gestión del riesgo: Los Estados miembros deberán garantizar una cofinanciación nacional suficiente⁽²⁾.

1.25 El CESE considera que se necesita una acción nueva y separada que dé más relieve a la agricultura ecológica, para la que la tasa de cofinanciación debería ser igual a la propuesta para las zonas menos desarrolladas (85 %). El CESE anima también a fomentar una producción integrada y una agricultura de conservación, subrayando su impacto medioambiental positivo.

1.26 Teniendo en cuenta las difíciles condiciones a que se enfrentan las actividades agrícolas en las regiones montañosas e insulares, el CESE propone que la Comisión amplíe el 85 % de la cofinanciación a estas regiones y que ésta no quede limitada a las regiones menos desarrolladas. Ello está implícito en la filosofía de la propuesta, pero no se especifica de forma explícita. Habría que revisar la nueva definición propuesta para las «otras zonas» en el contexto de las zonas desfavorecidas.

⁽²⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63, punto 4.2.

1.27 El CESE recuerda a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que la escasez de agua y la sequía constituyen ya un problema serio en muchas regiones europeas y que se espera que la situación empeore como consecuencia del cambio climático. El CESE reitera la importancia de una planificación integrada y de un desarrollo sostenible para abordar el uso del agua, la escasez de agua y la sequía, basados en la integración de políticas sectoriales y en la importancia de la planificación territorial en áreas tradicionalmente afectadas por la escasez de agua y la sequía. Al mismo tiempo, no obstante, deben tenerse en cuenta también los costes adicionales que se generan en los Estados miembros septentrionales para el drenaje de terrenos utilizados para la agricultura.

1.28 El CESE pide una futura PAC que sea equilibrada, predecible, viable, flexible, transparente y menos burocrática, de forma que las nuevas generaciones se vean atraídas por este sector.

2. Introducción

2.1 La política agrícola desempeña un papel central en la UE, y no únicamente porque las tierras de cultivo y los bosques representen más del 90 % del uso de la tierra y desempeñen una función esencial en el uso sostenible de los recursos y en la conservación de los hábitats naturales, sino especialmente porque la agricultura, por medio de la PAC, puede ayudar a Europa a enfrentarse a sus principales retos, como la crisis económica y financiera, el cambio climático, la protección del medio ambiente y el mantenimiento de la actividad en las zonas rurales, así como proporcionar a los consumidores alimentos seguros, asequibles y de calidad.

2.2 Los próximos años serán cruciales para asentar las bases de un sector agrícola y forestal fuerte que sea capaz de enfrentarse al cambio climático y a la competencia internacional y al mismo tiempo colmar las expectativas de la población. Europa necesita a sus agricultores y silvicultores, y los agricultores y silvicultores necesitan el apoyo de Europa. Además, en un contexto de crisis económica la cuestión del empleo se vuelve más importante que nunca. Por este motivo la Comisión Europea ha propuesto una nueva colaboración entre los ciudadanos europeos y sus agricultores y silvicultores, con el fin de abordar los retos de la seguridad alimentaria, del uso sostenible de los recursos naturales, del crecimiento y del empleo.

2.3 El CESE ha expresado en dictámenes anteriores sus puntos de vista sobre los retos a que presumiblemente tendrá que enfrentarse la agricultura europea, cuáles deben ser los objetivos de la PAC y cómo debe reformarse consecuentemente. La Comunicación de la Comisión publicada en 2010 recogía la mayoría de las recomendaciones del anterior dictamen del CESE en la materia – NAT/449 ⁽³⁾. Después de esa Comunicación el CESE presentó nuevas propuestas en su dictamen NAT/481 ⁽⁴⁾. Además el CESE ha tratado recientemente algunas cuestiones específicas de la PAC, como los retos a que se enfrentan los

nuevos agricultores ⁽⁵⁾ y las zonas con dificultades naturales ⁽⁶⁾. El CESE señala que, al elaborar sus posiciones, la Comisión ha optado por un planteamiento completamente diferente al propuesto por el CESE. El Comité había pedido que, en primer lugar, se definieran de manera inequívoca los objetivos de la PAC, que se presentaran a continuación los instrumentos necesarios para alcanzarlos y que finalmente se determinaran las necesidades financieras. El CESE había estimado equivocado fijar, en primer lugar, una dotación financiera y, después, asignar ese importe de cualquier manera. Sin embargo, esto es lo que ha hecho precisamente la Comisión, lo que traerá consigo dificultades.

2.4 El CESE desea subrayar la importancia del sector agrícola para el empleo. El sector agrícola y agroalimentario de la UE forma la columna vertebral de estas zonas, ya que emplea a cerca de 40 millones de personas en la Europa rural y asegura una alimentación de gran calidad a 500 millones de consumidores. Pero sin embargo las rentas de los agricultores europeos siguen siendo por lo general la mitad de la media de ingresos de la UE. Según datos de Eurostat de septiembre de 2011, el total de la mano de obra agrícola en la UE-27 es equivalente a 11,7 millones de trabajadores a tiempo completo, de los cuales 10,8 millones (el 92 %) son trabajadores a tiempo indefinido. La agricultura sigue siendo una actividad de tipo familiar en la mayoría de los Estados miembros; cuatro quintos (el 80 %) del total de la mano de obra agrícola son titulares de explotaciones agrícolas o miembros de sus familias. Algo más de un tercio (el 34 %) de todos los trabajadores agrícolas a tiempo indefinido de la EU-27 son mujeres. Entre los empresarios agrícolas relativamente pocos (un 6 %) son menores de 35 años, mientras que una proporción relativamente alta (el 34 %) tienen 65 años o más. Además, una parte importante de los 30 millones de trabajadores migrantes de la UE son trabajadores temporeros de la agricultura ⁽⁷⁾.

3. Contexto

3.1 Las propuestas legislativas se basan en el marco presupuestario para la PAC establecido en la propuesta de la Comisión de marco financiero plurianual (MFP) para el período 2014-2020. La propuesta mantiene el presupuesto total asignado a la PAC al mismo nivel que en 2013 a precios corrientes, lo que supone **en términos reales una reducción presupuestaria de la PAC**.

3.2 La propuesta de MFP sugiere que una parte importante del presupuesto de la Unión Europea se siga destinando a la agricultura, al tratarse de una política común de importancia estratégica. Así, en precios corrientes, se propone que la PAC se concentre en sus actividades de base, con 317 200 millones EUR asignados al primer pilar (76 %) y 101 200 millones EUR al segundo pilar (24 %), lo que supone un total de 418 400 millones EUR durante el período 2014-2020.

3.3 El CESE señala que, en la Comisión, esta dotación presupuestaria para la agricultura solo ha sido posible haciendo referencia a la necesaria ecologización de la agricultura. Ahora esto debe plasmarse en la política real.

⁽³⁾ CESE, DO C 354 de 28.12.2010.

⁽⁴⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011.

⁽⁵⁾ CESE, DO C 376 de 22.12.2011, pp. 19-24.

⁽⁶⁾ CESE, DO C 255 de 22.9.2010, p. 87.

⁽⁷⁾ Eurostat – Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas

3.4 Las propuestas legislativas prevén complementar la financiación del primer pilar y del segundo pilar con una financiación adicional de 17 100 millones EUR, desglosada en 5 100 millones para investigación e innovación, 2 500 millones para seguridad alimentaria y 2 800 millones para ayuda alimentaria a las personas más necesitadas en otras rúbricas del MFP, así como 3 900 millones en una nueva reserva para crisis en el sector agrícola, lo que supone, por tanto, un presupuesto total de 432 800 millones EUR en el período 2014-2020.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente los objetivos de reforma de la Comisión de mejora de la competitividad, mayor sostenibilidad y más eficacia.

4.2 Presupuesto de la UE y recursos financieros destinados a la PAC

4.2.1 El CESE reitera su petición al Parlamento, al Consejo y a la Comisión de que se mantenga el presupuesto de la UE asignado a la PAC⁽⁸⁾. Ello resulta necesario para apoyar el modelo agrícola europeo y los diferentes servicios que las actividades agrarias y forestales proporcionan a la sociedad, como preservar las comunidades y las estructuras rurales viables, un desarrollo regional equilibrado y el empleo rural, el mantenimiento del paisaje tradicional, el patrimonio y las tradiciones nacionales, la biodiversidad, la protección del medio ambiente y el máximo nivel de seguridad alimentaria y de bienestar animal. Estos servicios reflejan las preocupaciones de los consumidores y contribuyentes europeos. Puesto que los agricultores y silvicultores europeos prestan estos servicios multifuncionales en provecho de la sociedad en su conjunto, a menudo incurriendo en costes añadidos sin un retorno del mercado que los compense, resulta necesario y justificado retribuirlos mediante una intervención pública. Con el componente de «ecologización» se intenta definir cuáles son estos servicios a fin de justificar y legitimar los nuevos derechos a recibir ayudas que la agricultura puede plantear a la sociedad.

4.2.2 Las implicaciones y futuras repercusiones de la crisis económica y financiera que está conformando la economía europea y mundial, y las decisiones sobre el nuevo pacto de estabilidad ponen a prueba cada una de las partidas presupuestarias. El CESE repite una vez más que el modelo agrícola europeo no se conseguirá con las condiciones y precios del mercado mundial, lo que equivale a decir que tendrá un coste. Por ello, una política que promueva este modelo requiere suficientes recursos financieros. De ahí que sea particularmente importante justificar claramente cada instrumento que cueste dinero (como, por ejemplo, los pagos directos). Sin embargo, en las actuales propuestas sobre el presupuesto de la Unión para el período 2014-2020⁽⁹⁾, los recursos asignados a la PAC se reducen claramente en términos de precios constantes. Aunque la Comisión reconoce el papel estratégico de la política agrícola común a la luz del objetivo de crecimiento sostenible de la Estrategia Europa 2020, el gasto correspondiente a la PAC en el presupuesto de la Unión descenderá desde el 39,2 % en 2014 hasta el 33,3 % en 2020. **Esta elección por parte de la Comisión desatiende la petición del CESE de garantizar, al menos, la confirmación de la cuota presupuestaria que la UE ha venido asignando hasta ahora a la PAC.**

4.3 Pagos directos

4.3.1 El CESE había acordado previamente con la Comisión que, en cada Estado miembro, sería preciso apartarse del período de referencia histórica como base para determinar el importe de ayuda a los agricultores, puesto que las importantes diferencias individuales de nivel de ayuda por hectárea no tienen ya justificación⁽¹⁰⁾, conduciendo además a falseamientos de la competencia en el mercado interior.

4.3.2 Sin embargo, el CESE considera que hay tres sólidos argumentos para garantizar los pagos directos en el futuro: prestaciones para llevar a cabo el modelo agrícola europeo (por ejemplo, a través del componente de ecologización); posibilidad de transferencia parcial de los ingresos y compensación de las normas europeas más elevadas. Los pagos fijos por hectárea no son la herramienta política más eficaz para este propósito: por ejemplo, ¿por qué una explotación agraria de 1 000 hectáreas debería recibir una transferencia equivalente a 1 000 y una de 25 hectáreas solo el equivalente a 25? La transferencia de ingresos debería estar vinculada al puesto de trabajo o a la persona, no a la superficie. Y las desventajas que sufren los ganaderos europeos no se compensan con las primas por hectárea que también perciben los que no se dedican a la ganadería. Por lo tanto, se podrían explorar formas de diferenciar los pagos sobre la base de otros criterios y permitirlos a nivel nacional. Así, en algunos Estados miembros en los que aún se usan pagos históricos, la superposición de la convergencia entre dotaciones nacionales y la convergencia interna creará dificultades. **En estos casos la convergencia interna requerirá flexibilidad, un período transitorio más largo y un cambio progresivo durante todo el período**⁽¹¹⁾.

4.3.3 Una de las tareas importantes de esta reforma es proponer una vía hacia **una distribución más justa de las dotaciones entre Estados miembros**. El CESE celebra los esfuerzos para eliminar las diferencias entre los niveles de apoyo obtenido por los agricultores en los distintos Estados miembros. Desearía que se hiciese una revisión de las dotaciones de desarrollo rural sobre la base de unos criterios más objetivos con vistas a determinar mejor los objetivos políticos y celebra la flexibilidad para realizar transferencias de fondos entre pilares.

4.3.4 El CESE reconoce la situación gravemente desigual que existe entre los antiguos y los nuevos Estados miembros en términos de la distribución de los pagos directos. Según el CESE, es realmente necesario apoyar la competitividad del sector agroalimentario del mismo modo en todos los Estados miembros, con el fin de mantener la coherencia del modelo agrícola europeo. En la hipótesis de una reestructuración de los pagos directos, deberá tenerse en cuenta la estructura de los costes y el rendimiento de la agricultura en los Estados miembros.

4.3.5 El CESE desearía que se evitase una mayor distorsión de la competencia, que tiene consecuencias sociales en algunos Estados miembros, en particular los países bálticos, teniendo en cuenta no solo los intereses de los agricultores, son también las necesidades de los consumidores y del público en general. El CESE recomienda redistribuir los pagos directos del primer pilar

⁽⁸⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63, punto 1.10.

⁽⁹⁾ COM(2011) 500 final – *Un Presupuesto para Europa 2020*.

⁽¹⁰⁾ CESE, DO C 354 de 28.12.2010, p. 35, punto 5.6.11.

⁽¹¹⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63, punto 1.4.

entre los Estados miembros de forma que se garantice que, **al final del período presupuestario, ningún país se encuentre por debajo del 90 % de la media de la UE.**

4.3.6 El «componente ecológico» del primer pilar es una forma de crear un vínculo mayor y más visible entre los pagos directos y los bienes públicos medioambientales suministrados por los agricultores. También es un paso importante para resolver los problemas en materia de biodiversidad que se derivan de la agricultura. El CESE acoge con satisfacción este tipo de enfoque, pero formula las siguientes recomendaciones:

- La Comisión ha realizado esfuerzos para hacer que este sistema sea simple: solo tres medidas, fáciles de seguir por satélite. Sin embargo, las normas de ejecución deberían garantizar que estas medidas no impongan cargas administrativas adicionales a los agricultores.
- Es importante que las medidas de «ecologización» sean aplicadas en toda la UE por todos los agricultores de manera similar, con el fin de lograr un efecto medioambiental amplio y de evitar posibles distorsiones entre agricultores de regiones distintas. No obstante, puede ser preciso un cierto grado de flexibilidad en la aplicación a escala nacional o regional. En general deberían tenerse en cuenta las medidas agroambientales que correspondan al «componente ecológico».
- Existen preocupaciones sobre el riesgo de solapamiento entre las medidas de «ecologización» y las medidas agroambientales del segundo pilar⁽¹²⁾. Es preciso establecer una distinción clara para asegurarse de que los agricultores que ya están comprometidos en los programas agroambientales puedan seguir disfrutando eficientemente de este instrumento político, sin sufrir pérdidas de ingresos. Se puede considerar que los agricultores que aplican las medidas del programa agroambiental que persiguen los objetivos del componente ecológico cumplen los requisitos del componente ecológico. Las medidas agroambientales (segundo pilar) adoptadas hasta la fecha deberían ser reconocidas en el ámbito de los nuevos compromisos medioambientales (primer pilar), tal como, en general, también se prevé para la producción agrícola ecológica.

4.3.7 Las medidas de «ecologización» deberían adaptarse y ejecutarse del siguiente modo:

- La propuesta de utilizar el 7 % de la tierra para las «superficies de interés ecológico» no puede ser aceptable si una cantidad importante de tierras cultivables es retirada de la producción. Además sería contraproducente, en vista del incremento global de la demanda de alimentos. La Comisión debe presentar lo antes posible el proyecto de la lista de los elementos que deben ser reconocidos como «superficie de prioridad ecológica». Al hacerlo, debe dejar claro que recoge principalmente elementos importantes para mantener o mejorar la biodiversidad, lo que incluye claramente los árboles,

las terrazas, las zonas ribereñas, los pastos de flores, etc. actualmente existentes. Estos elementos deben ser considerados zonas subvencionables, y ello incluso en los países en los que las disposiciones nacionales los hayan excluido de la definición de tierras de cultivo. Una lista adecuada también aclararía rápidamente que los temores tantas veces expresados de que la Comisión intenta retirar el 7 % de la tierra son infundados. Finalmente, debería ser posible considerar de forma efectiva los principales cultivos permanentes como «áreas de interés ecológico», con el fin de promover su gran valor ambiental y ecológico.

- La Comisión debe aclarar que la medida de diversificación de los cultivos no va a penalizar especialmente a los agricultores de pequeñas tierras de cultivo, a las explotaciones de ganado sin pastos o a los agricultores sujetos a condiciones agroclimáticas y de suelo en las que no es posible producir otros cultivos. El CESE recomienda en esos casos una cierta flexibilidad de ejecución, que debería ser propuesta por los Estados miembros y aceptada por la Comisión.

4.3.8 El CESE observa que la situación respecto de la biodiversidad varía grandemente no solo entre Estados miembros, sino también de una región a otra. Por tanto, establecer un porcentaje fijo de superficies de prioridad del 7 % en todas las regiones de la UE parece, de entrada, algo bastante burocrático e inadecuado. No obstante, si las medidas se seleccionan de forma que puedan tenerse en cuenta todas las estructuras existentes en las explotaciones agrarias que contribuyan positivamente al desarrollo de especies, los agricultores de las regiones ricas en estructuras (con un elevado nivel de biodiversidad) tendrán muchas menos dificultades para los ajustes y la ejecución que los agricultores de regiones «despejadas» (de reducida biodiversidad). Precisamente por esto, el enfoque correcto por parte de la Comisión para fomentar el modelo agrícola europeo consiste en aplicar estas medidas a nivel de las explotaciones agrícolas (excepto en el caso de las de menor tamaño).

4.3.9 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de mantener la opción de que los Estados miembros puedan conceder ayudas a los agricultores de las zonas de montaña o de otras zonas con limitaciones naturales u otras limitaciones específicas cubiertas por las medidas del segundo pilar. De la misma manera, el CESE acoge favorablemente que se dé a los Estados miembros la posibilidad de efectuar también pagos adicionales a zonas con limitaciones naturales conforme a las disposiciones del primer pilar sobre el pago directo. El CESE exhorta a la Comisión a que garantice unos procedimientos simplificados que permitan a todos los posibles beneficiarios hacer uso de estas nuevas oportunidades. Las propuestas para redefinir las zonas desfavorecidas (las denominadas «otras zonas») parecen incompletas y deberían ser revisadas. Por otra parte, el CESE acoge con reserva las propuestas de la Comisión referentes a una nueva delimitación de las «otras zonas desfavorecidas» mediante ocho criterios biofísicos y un porcentaje mínimo del 66 % de la superficie agrícola utilizada. En su forma actual, estas normas situarían a algunas zonas cuya situación es menos favorecida debido a una combinación de factores en una posición aún peor sin justificación objetiva. El nuevo marco reglamentario debería elaborarse para tener debidamente en cuenta la interacción entre estos factores.

⁽¹²⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63, punto 3.4.3.

4.3.10 El CESE está de acuerdo en adoptar un nivel máximo de pagos cuya aplicación deberá tener presente la estructura agrícola del país o de la región en cuestión. El CESE está de acuerdo en que los límites a los pagos sean aplicados de forma flexible y respetando el principio de subsidiariedad. El sistema de límites progresivos propuesto merece ser elogiado, siempre que en cada país los importes reducidos se orienten hacia los sectores agrícolas más frágiles. El cálculo de los importes a que se hace referencia en la propuesta debería realizarse deduciendo como máximo el 50 % de los salarios realmente abonados y declarados por el agricultor en el ejercicio anterior, incluyendo los impuestos y las contribuciones sociales relativas al empleo. Además, es necesario tener en cuenta la mano de obra familiar.

4.3.11 El CESE, consciente de las dificultades que entraña la definición del concepto de agricultor activo, propone que tal definición contemple entre sus requisitos la producción y comercialización de los productos agrícolas, incluso a través de la venta directa en los mercados locales, y la creación de bienes y servicios públicos de utilidad social⁽¹³⁾. También hay que tener en cuenta la condición de región desfavorecida y la necesidad de una actividad agrícola a tiempo parcial para mantener unos ingresos familiares medios. El CESE considera que se necesita una mayor flexibilidad para que los Estados miembros tomen decisiones sobre la definición de agricultor activo, a fin de determinar quiénes deben recibir los pagos directos. Para ello deberían tomarse como referencia las superficies subvencionables. Por otra parte, convendría no excluir a los beneficiarios de menos de 5 000 euros de la definición de agricultor activo.

4.3.12 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de considerar el establecimiento de los jóvenes agricultores como una de las prioridades para el desarrollo rural de la Unión, en parte a través de la aplicación de subprogramas temáticos dentro de los programas de desarrollo rural. El CESE considera también muy positiva la propuesta de introducir ayudas a la renta para los agricultores jóvenes que inician una actividad agrícola con arreglo al primer pilar. El CESE exhorta a la Comisión a que garantice unos procedimientos simplificados que permitan a todos los posibles beneficiarios hacer uso de estas nuevas oportunidades.

4.3.13 Con el fin de reforzar sus políticas de desarrollo rural, los Estados miembros tienen la posibilidad de transferir fondos de su dotación para pagos directos a su dotación para el desarrollo rural. Al mismo tiempo, aquellos Estados miembros en los que el nivel de apoyo directo sigue siendo inferior al 90 % de la media europea deben tener la posibilidad de transferir fondos de su dotación para el desarrollo rural a su dotación para pagos directos. Estas elecciones deben realizarse, dentro de ciertos límites, una vez y para todo el período de aplicación del Reglamento objeto de estudio. El CESE recomienda que la Comisión aumente del 5 % al 10 % la flexibilidad para realizar transferencias de fondos del segundo pilar al primer pilar.

4.3.14 El CESE pide a la Comisión que revise la extensión prevista de la condicionalidad ecológica. La ampliación de esta condicionalidad a todas las obligaciones y restricciones

relacionadas con las zonas Natura 2000 y la Directiva marco relativa a las aguas puede generar desigualdades flagrantes e injustificables entre los agricultores. La condicionalidad ecológica debería cubrir determinadas obligaciones fundamentales, pero no debe ampliarse a las obligaciones que pesan sobre los agricultores de las zonas de protección de las aguas o de otras zonas de protección específicas. Estas obligaciones deberían ser objeto de un pago específico con arreglo al segundo pilar.

4.4 Instrumentos de mercado

4.4.1 Las principales propuestas en materia de política de gestión del mercado son dos, una presupuestaria (la creación de la reserva para crisis) y otra de gobernanza (la Comisión tendrá más poder). Hay poca innovación respecto de los instrumentos propiamente dichos. La UE debe centrar sus investigaciones económicas en este tema con el fin de encontrar instrumentos modernos para combatir la volatilidad de los precios. Estos instrumentos tienen que ser aplicados al mercado de la UE, pero también a la regulación de los mercados internacionales, lo cual es un reto fundamental, tal como se pone de manifiesto en las conclusiones del G-20 de junio de 2011.

4.4.2 El CESE recuerda a la Comisión, al Parlamento y al Consejo que la extrema volatilidad de los precios experimentada en los últimos años apunta a la necesidad de unos instrumentos de gestión del mercado más eficaces. El CESE considera que los instrumentos de mercado propuestos son insuficientes y reclama una mejor coordinación entre la oferta y la demanda y un reequilibrio del poder del mercado a lo largo de toda la cadena alimentaria. Conforme al Tratado, uno de los objetivos de la PAC es la estabilización de los mercados. Es importante que los mercados sean estables. Por este motivo, el CESE considera que la herramienta de los instrumentos de mercado debe ser mucho más ambiciosa, para evitar variaciones de precios demasiado pronunciadas.

4.4.3 La Comisión propone proseguir el abandono progresivo de las herramientas de gestión de la oferta iniciado en 2009. Sin embargo, el CESE considera que sería un error privarse de dichos instrumentos. En efecto, están previstos para asegurar una mayor estabilidad de los precios y de los ingresos agrarios, favoreciendo una mejor adecuación de la oferta a la demanda. En muchos casos han demostrado su eficacia. Existe gran variedad de instrumentos de control de la oferta: control ex ante (por ejemplo, la concesión de derechos de producción), control ex post (por ejemplo, la destrucción de cultivos), control de los factores de producción (por ejemplo, los derechos de plantación), gestión de los derechos a prima (por ejemplo, los límites máximos nacionales), etc.

4.4.4 El CESE recomienda que se lleve a cabo un análisis adecuado de las implicaciones que conllevaría posponer la terminación del régimen de cuotas de azúcar previsto para 2015. Respecto de los derechos de plantación de viñas, que expiran en 2018, el CESE, si bien se declara partidario del mantenimiento de estos derechos, celebra la decisión de la Comisión de crear un grupo de alto nivel con el fin de discutir las medidas que se necesitan en el sector vinícola y subraya la necesidad de

⁽¹³⁾ CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63, punto 1.5.

mantener los derechos de plantación más allá de 2018 a fin de gestionar mejor el mercado. Se espera que este grupo formule sus recomendaciones antes de que acabe 2012.

4.4.5 Dado que 77 % del mercado de la alimentación de la UE-27 está controlado ya por tan solo quince cadenas comerciales, el CESE considera que es preciso esforzarse para equilibrar la oferta comercial frente al poder de mercado de la distribución y se pronuncia a favor de que se examine si la legislación en materia de competencia es suficiente para impedir estructuras de monopolio de mercado y prácticas contractuales cuestionables. Es importante que en tal examen participen todos los grupos interesados ⁽¹⁴⁾. Ello debería dar lugar a una modificación de las normas de competencia de la UE para el sector agroalimentario de modo que se tenga en cuenta su especificidad, adaptándolas así a las normas de competencia de los países con los que la UE compete en los mercados mundiales, tal y como ha concluido el grupo de alto nivel sobre la leche.

4.4.6 La alta volatilidad de los precios de los últimos años ha suscitado una serie de cuestiones sobre el futuro de la PAC respecto de las posibles ventajas de contar con más herramientas de gestión de riesgos y con un enfoque global del funcionamiento de toda la cadena alimentaria.

4.4.7 Con el fin de reforzar el poder de los productores en la cadena alimentaria, la Comisión debe también proporcionar las herramientas y la financiación para un mejor conocimiento de los mercados y de los márgenes en todos los sectores, que a la vez sea más transparente y esté actualizado. El CESE, en sus anteriores dictámenes, ha subrayado la necesidad de fomentar los contratos escritos, adaptar las normas de competencia, prohibir las prácticas desleales y anticompetitivas, mejorar la capacidad de comercialización de las organizaciones de productores y potenciar las organizaciones interprofesionales ⁽¹⁵⁾. Es preciso hacer esfuerzos mucho mayores que hasta ahora para fomentar las iniciativas locales y regionales, los mercados de agricultores, los circuitos cortos de comercialización (incluidos los relacionados con cantinas, comedores colectivos etc.) y la venta directa.

4.4.8 Con el fin de garantizar la flexibilidad necesaria para responder a emergencias imprevistas, la Comisión propone la creación de una reserva para las crisis del sector agrícola, con un presupuesto de alrededor de 500 millones EUR. Sería conveniente que la Comisión integrara este instrumento en el marco financiero plurianual, aclarase mejor el funcionamiento de esta nueva herramienta y especificase los procedimientos para poner en marcha medidas que permitan combatir las perturbaciones del mercado. Es imperativo que este instrumento sea lo suficientemente flexible para ofrecer una respuesta rápida y en el momento oportuno.

4.4.9 La Comisión promueve el papel de los productores, de los operadores y de las organizaciones profesionales mediante la ampliación de sus operaciones a todos los productos regulados por la OCM. Teniendo también en cuenta las observaciones anteriores del Tribunal de Cuentas Europeo ⁽¹⁶⁾, el CESE considera que es necesario aclarar con todo detalle la orientación de

la Comisión respecto de los requisitos para el reconocimiento de tales organismos y las medidas de seguimiento de sus actividades. Por consiguiente, también habría que verificar hasta qué punto la propuesta de autorizar la aplicación general de reglas colectivas acordadas cuestiona la libertad del agricultor individual para decidir por sí mismo.

4.4.10 El CESE está de acuerdo con la propuesta de la Comisión de recurrir al uso de contratos escritos entre las partes. Sin embargo las cooperativas u otras estructuras similares deberían quedar exentas. Según la Comisión, este paso es necesario solo para los productos lácteos, mientras que para otro tipo de productos puede ser activado por los Estados miembros sobre una base opcional. El CESE considera que sería conveniente que la Comisión extendiese este requisito al resto de los productos agrícolas incluidos en la OCM y, en particular, a los productos perecederos.

4.4.11 El CESE tiene reservas respecto de la posibilidad de utilizar el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG) para prestar apoyo a los agricultores que están sufriendo los efectos de acuerdos comerciales internacionales. El CESE advierte que el FEAG debe utilizarse en primer lugar para prestar ayuda a los trabajadores despedidos a raíz de los grandes cambios estructurales generados por la globalización en el comercio mundial, cuando esos despidos tengan una importante incidencia negativa en la economía regional o local ⁽¹⁷⁾. Para garantizar que la acción del FEAG tenga el máximo impacto el CESE considera que el fondo no debe utilizarse para apoyar la agricultura europea.

4.4.12 Según las últimas estimaciones, aproximadamente el 16,3 % de los ciudadanos de la UE viven en el umbral de pobreza o por debajo de él. El CESE desea recordar la contribución del programa europeo de distribución de alimentos a los necesitados, que cada año distribuye decenas de millones de comidas a los más necesitados (en 2009 se beneficiaron del programa más de 18 millones de personas). El CESE celebra que, en las propuestas presupuestarias para el período 2014-2020, el programa europeo de ayudas a los más desfavorecidos se sitúe claramente al margen del primer y del segundo pilar. Sin embargo, convendría mejorar los mecanismos de trabajo a la luz de las observaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas Europeo ⁽¹⁸⁾. En opinión del Comité, en sus diferentes políticas la UE siempre ha defendido el valor de la solidaridad respecto de los grupos desfavorecidos, y debe seguir haciéndolo.

4.5 Desarrollo rural

4.5.1 El CESE considera que el segundo pilar es la herramienta clave para garantizar el mantenimiento del modelo agrícola europeo. La grave situación financiera de muchos Estados miembros implica que muchas medidas no podrán cofinanciarse de modo suficiente, ni tan siquiera mínimamente, lo que provocará un considerable debilitamiento. Este es un problema fundamental que debe abordarse en las negociaciones sobre la programación financiera para 2014-2020.

⁽¹⁴⁾ CESE, DO C 354 de 28.12.2010, p. 35.

⁽¹⁵⁾ CESE, DO C 48 de 15.2.2011, p. 145.

⁽¹⁶⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n° 8/2006: «¿Cultivar logros? La eficacia de la ayuda comunitaria a los programas operativos en favor de los productores de frutas y hortalizas».

⁽¹⁷⁾ Reglamento (CE) n° 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.

⁽¹⁸⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n° 6/2009: «Ayuda alimentaria comunitaria a las personas necesitadas: evaluación de los objetivos, los medios y los métodos empleados».

4.5.2 Apartarse del principio que ha regido hasta ahora el segundo pilar –tres ejes (más Leader) basados en unos niveles mínimos de financiación– para pasar a seis ámbitos prioritarios implica en esencia que los Estados miembros tendrán (aún) mayor libertad de elección. No obstante, el CESE acoge favorablemente que las medidas de protección del medio ambiente y de lucha contra el cambio climático representen en el futuro el 25 % de la dotación financiera y propone también un porcentaje mínimo para Leader. En la práctica, lo que debería evitarse es que los Estados miembros, por ejemplo, solo adopten medidas de fomento de las inversiones y dejen de lado el apoyo a las medidas agroambientales, a la agricultura ecológica o a las iniciativas tomadas «de abajo arriba», como Leader.

4.5.3 Para que la agricultura sea más competitiva la Comisión propone vincular la PAC a la estrategia de la UE para el crecimiento y el empleo, con especial atención a la formación, la innovación y la investigación. El CESE es partidario de este nuevo enfoque.

4.5.4 El CESE está de acuerdo con la introducción de la Asociación Europea para la Innovación en el contexto de las políticas de desarrollo rural. El CESE considera que esta herramienta promoverá y apoyará principalmente las actividades de investigación destinadas a fomentar la productividad y la sostenibilidad de la agricultura y la silvicultura, a garantizar el uso eficiente de los recursos medioambientales, a mejorar la contribución de la agricultura y la silvicultura a la lucha contra el cambio climático, a mejorar la calidad y la seguridad en el trabajo en la agricultura y la silvicultura, a garantizar la seguridad y la salud de los consumidores, a fomentar el ensayo de técnicas agrícolas y forestales innovadoras, a mejorar el transporte y la logística de productos alimenticios y a destacar el envasado ecológico de los productos alimentarios. En opinión del CESE, la Asociación Europea para la Innovación en la agricultura y la silvicultura asegurará en Europa la sinergia transfronteriza y la cooperación entre las diversas entidades públicas y privadas comprometidas con ella, mediante la mejora de la eficiencia de la investigación y la innovación.

4.5.5 El CESE acoge favorablemente las propuestas sobre medidas de desarrollo rural e insta a la Comisión a dar a los Estados miembros la oportunidad y la libertad de adoptar medidas especiales para sectores que sean de vital importancia para ellos ofreciendo una alternativa a esas regiones. Ello es indispensable para mantener y conservar nuestra naturaleza y para dar forma a los paisajes culturales. El CESE ha tomado nota de que la Comisión tiende a aplicar criterios de selección más estrictos para el acceso a determinadas medidas. Hace hincapié en que estos criterios de selección no deben entorpecer el desarrollo de las explotaciones agrarias que ya han alcanzado un cierto nivel de competitividad.

4.5.6 El CESE está de acuerdo en reforzar los instrumentos de gestión de riesgos en el ámbito de la PAC. El Comité considera que estas herramientas deberían ayudar a reducir las fluctuaciones de ingresos y la inestabilidad del mercado. El refuerzo de los seguros y la creación de fondos de inversión deberían ayudar a los agricultores a hacer frente a una mayor volatilidad del mercado, a una mayor exposición a nuevas enfermedades animales y vegetales y a una mayor frecuencia de las condiciones climáticas adversas. El CESE aprueba la integración de la

gestión del riesgo en el segundo pilar, pero considera que los Estados miembros deben resolver previamente la cuestión de la cofinanciación nacional.

4.5.7 El CESE se congratula por el mantenimiento de la política orientada a las zonas con dificultades naturales. Lamenta, no obstante, que no se haya dado curso favorable a las recomendaciones formuladas en su Dictamen⁽¹⁹⁾ sobre la Comunicación COM(2009) 161 «Hacia una mejor orientación de la ayuda a los agricultores de zonas con dificultades naturales» en cuanto a la delimitación de dichas zonas. Los ocho criterios biofísicos propuestos por la Comisión son insuficientes con vistas a una redefinición pertinente, legítima y aceptable en toda la UE.

4.5.8 El CESE ya ha declarado que conservar la biodiversidad constituye una tarea necesaria y esencial, que no se ciñe únicamente a obligaciones éticas y morales, sino que tiene una importancia estratégica a largo plazo. Existen razones económicas suficientes para actuar con mayor rapidez y de forma más eficaz.

4.5.9 El CESE resalta el hecho de que la revisión de 2012 constituye una ocasión única para integrar la escasez de agua y otros acontecimientos extremos, como la sequía, en un marco político común de gestión de recursos hídricos.

4.5.10 El CESE considera que el segundo pilar debe reflejar el enorme problema de la sequía, de la erosión del suelo y de la desertificación de las regiones meridionales y mediterráneas de la UE y recomienda la adopción de medidas especiales para abordar esta cuestión. Al mismo tiempo, no obstante, deben tenerse en cuenta también los costes adicionales que se generan en los Estados miembros septentrionales para el drenaje de terrenos utilizados para la agricultura.

4.5.11 El CESE insta a la Comisión, al Parlamento y al Consejo a considerar la formulación de una estrategia integrada de la UE sobre las proteínas, con el fin de salvaguardar el suministro de piensos y de reducir la dependencia de las importaciones de proteínas.

4.5.12 La cuestión de los desperdicios de alimentos es cada vez más importante para la seguridad alimentaria y para la eficiencia de los recursos. El CESE recomienda que la Comisión revise las mejores prácticas de reducción de los desperdicios de alimentos en países como Alemania y que las apoye con medidas legislativas a escala de la UE.

4.5.13 La relocalización de la economía será una cuestión fundamental en los próximos años, y en la agricultura habría que mantener el valor añadido dentro del territorio siempre que ello sea posible. Además, según el Tribunal de Cuentas Europeo, los grupos de acción local en el marco de los programas Leader no están suficientemente centrados en la consecución de los objetivos de sus propias estrategias locales⁽²⁰⁾. Sería por tanto útil que la PAC 2014-2020 adoptase una serie de medidas correctoras mediante una nueva herramienta política que permita acompañar el surgimiento de proyectos territorializados a una escala mayor que la prevista por el enfoque Leader.

⁽¹⁹⁾ CESE, DO C 255 de 22.9.2010, pp. 87-91.

⁽²⁰⁾ Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial n° 5/2010.

4.5.14 El CESE cree que la PAC debe ser un instrumento privilegiado para generar alianzas con los consumidores, fomentando la información relevante respecto a cómo se han producido los alimentos a lo largo de su cadena de valor o ciclo de vida. La trazabilidad debe ser transparente para el consumidor, que puede ser el mejor aliado de una producción agraria europea más sostenible, respetuosa con el medio ambiente y generadora de mejor empleo.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO I

al dictamen del Comité

Las siguientes enmiendas, que recibieron al menos un cuarto de los votos emitidos, fueron rechazadas durante el debate:

Punto 1.25

Modifíquese del modo siguiente:

«El CESE considera que se necesita una acción nueva y separada que dé más relieve a la agricultura ecológica, para la que la tasa de cofinanciación debería ser igual a la propuesta para las zonas menos desarrolladas (85 %). ~~El CESE anima también a fomentar una producción integrada y una agricultura de conservación, subrayando su impacto medioambiental positivo.~~»

Resultado de la votación

A favor	75
En contra	81
Abstenciones	8

Punto 4.3.6

Modifíquese:

«El “componente ecológico” del primer pilar es una forma de crear un vínculo mayor y más visible entre los pagos directos y los bienes públicos medioambientales suministrados por los agricultores. También es un paso importante para resolver los problemas en materia de biodiversidad que se derivan de la agricultura. El CESE acoge con satisfacción este tipo de enfoque, pero formula las siguientes recomendaciones:

- La Comisión ha realizado esfuerzos para hacer que este sistema sea simple: solo tres medidas, fáciles de seguir por satélite. Sin embargo, las normas de ejecución deberían garantizar que estas medidas no impongan cargas administrativas adicionales a los agricultores.*
- Es importante que las medidas de “ecologización” sean aplicadas en toda la UE por todos los agricultores de manera similar, con el fin de lograr un efecto medioambiental amplio y de evitar posibles distorsiones entre agricultores de regiones distintas. No obstante, puede ser preciso un cierto grado de flexibilidad en la aplicación a escala nacional o regional. ~~En general, deberían tenerse en cuenta reconocerse también en el futuro como “superficies de prioridad ecológica” aquellas las medidas agroambientales que sean especialmente provechosas para la biodiversidad (como, por ejemplo, las franjas sembradas de flores naturales) correspondan al “componente ecológico”. El gasto adicional que estas medidas conllevan para los agricultores además de la puesta a disposición de las tierras (por ejemplo en semillas, carga de trabajo, etc.) debería compensarse por separado con cargo al primer pilar.~~*
- Existen preocupaciones sobre el riesgo de solapamiento entre las medidas de “ecologización” y las medidas agroambientales del segundo pilar ⁽¹⁾. Es preciso establecer una distinción clara para asegurarse de que los agricultores que ya están comprometidos en los programas agroambientales puedan seguir disfrutando eficientemente de este instrumento político, sin sufrir pérdidas de ingresos. ~~Se puede considerar que los agricultores que aplican las medidas del programa agroambiental que persiguen los objetivos del componente ecológico cumplen los requisitos del componente ecológico. Las medidas agroambientales (segundo pilar) adoptadas hasta la fecha deberían ser reconocidas en el ámbito de los nuevos compromisos medioambientales (primer pilar), tal como, en general, también se prevé para la producción agrícola ecológica.~~*

Resultado de la votación

A favor	71
En contra	90
Abstenciones	11

Punto 4.3.7

Modifíquese el texto de la siguiente manera:

«Las medidas de “ecologización” deberían adaptarse y ejecutarse del siguiente modo:

- La propuesta de utilizar el 7 % de la tierra para las “superficies de interés ecológico” no puede ser aceptable si una cantidad importante de tierras cultivables es retirada de la producción. Además sería contraproducente, en vista del incremento global de la demanda de alimentos. La Comisión debe presentar lo antes posible el proyecto de la lista de los elementos que deben*

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre “La PAC en el horizonte de 2020”, DO C 132 de 3.5.2011, p. 63, punto 3.4.3.

ser reconocidos como “superficie de prioridad ecológica”. Al hacerlo, debe dejar claro que recoge principalmente elementos importantes para mantener o mejorar la biodiversidad, lo que incluye claramente los árboles, las terrazas, ~~las zonas ribereñas, las zonas de barrera ripícolas,~~ los pastos de flores, etc. actualmente existentes. Estos elementos deben ser considerados zonas subvencionables, y ello incluso en los países en los que las disposiciones nacionales los hayan excluido de la definición de tierras de cultivo. Una lista adecuada también aclararía rápidamente que los temores tantas veces expresados de que la Comisión intenta retirar el 7 % de la tierra son infundados. Finalmente, debería ser posible ~~considerar de forma efectiva que solamente un 3,5 % de los principales cultivos permanentes pasen a ser como~~ “áreas de interés ecológico”, ~~con el fin de promover su gran valor ambiental y ecológico.~~

- La Comisión debe aclarar que la medida de diversificación de los cultivos no va a penalizar especialmente a los agricultores de pequeñas tierras de cultivo, a las explotaciones de ganado sin pastos o a los agricultores sujetos a condiciones agroclimáticas y de suelo en las que no es posible producir otros cultivos. El CESE recomienda en esos casos una cierta flexibilidad de ejecución, que debería ser propuesta por los Estados miembros y aceptada por la Comisión.»

Resultado de la votación

A favor	64
En contra	88
Abstenciones	14

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 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público»

[COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)]

(2012/C 191/22)

Ponente: **Isabel CAÑO AGUILAR**

El 17 de enero de 2012, el Parlamento Europeo y el 18 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público»

COM(2011) 877 final — 2011/0430 (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 11 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE expresa su opinión favorable a la revisión de la Directiva 2003/98/CE, del Parlamento y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público⁽¹⁾ (Directiva ISP) en cuanto refuerza considerablemente la posibilidad de utilizar los datos públicos con mayor eficiencia y es una de las múltiples actuaciones tendentes a cumplir los objetivos de la Estrategia 2020.

1.2 El Comité destaca que la modificación de la Directiva ISP es necesaria por la revolución digital, la creciente información que atesoran las autoridades y la importancia económica de esta materia, que se estima globalmente en 140 000 millones de euros. Además, se trata de subsanar deficiencias constatadas en la regulación actual y de incorporar los principios aprobados por la OCDE en 2008.

1.3 La nueva regulación -que incorpora aspectos propuestos por el CESE en su anterior dictamen- forma parte del paquete de medidas de la Agenda Digital, que es una de las estrategias fundamentales de la UE.

1.4 Manteniendo el derecho de acceso a la información pública como una competencia exclusiva de los Estados, la nueva regulación incluye un cambio de trascendencia en cuanto consagra la reutilización como una obligación de los Estados miembros.

1.5 El Comité considera que la reutilización de información pública debe regularse mediante un Reglamento para lograr

homogeneidad en la normativa de los Estados miembros y superar las disparidades constatadas en la transposición de la Directiva ISP.

1.6 La reforma amplía el ámbito de aplicación de la reutilización incluyendo museos, bibliotecas y archivos, mejorando además los dispositivos prácticos para facilitar la búsqueda de datos.

1.7 A juicio del CESE también justifica la reforma de la Directiva ISP el gran potencial -no suficientemente explotado- que tiene la información pública en tres materias fundamentales en cuanto contribuye a:

— fomentar el mercado interior, fortalecer las empresas europeas y crear empleos;

— favorecer la coherencia con otras políticas de la Unión, y

— fomentar la transparencia, la eficacia y la responsabilidad de las administraciones públicas.

1.8 Las nuevas normas de tarificación descartan la gratuidad obligatoria. Cada Estado miembro decidirá si aplica o no una tarifa. Si decide hacerlo, debe limitarla al coste marginal, aunque existen supuestos excepcionales en los que puede aplicar una tarifa mayor. El principio de recuperación de costes actualmente vigente se mantiene con carácter residual. El CESE considera positiva la modificación en esta materia.

(¹) DO L 345 de 31.12.2003, p. 90.

1.9 Respecto de la autoridad independiente que se establece para resolver los recursos contra las decisiones denegatorias, considera el CESE que no debe tratarse necesariamente de la creación de un organismo ex-novo, pudiéndose designar una autoridad ya existente, siempre que quede garantizada la imparcialidad e independencia en las decisiones.

1.10 La nueva regulación contiene una mención a los derechos económicos o morales de los empleados de los organismos públicos para contemplar situaciones particulares que se presentan en determinados Estados miembros de la Unión.

1.11 El Comité defiende la necesidad de reforzar el texto de la propuesta en materia de protección de datos personales exigiendo en cada caso una evaluación minuciosa, caso por caso, que permita equilibrar el derecho a la intimidad y el derecho al acceso público.

2. Antecedentes

2.1 La Directiva 2003/98/CE (Directiva ISP) supuso un paso importante para fomentar la reutilización de la ingente cantidad de información que atesora el sector público en cuanto sentó las bases de un marco jurídico europeo para armonizar las condiciones básicas y eliminar los obstáculos que podían dificultar tal reutilización.

2.2 En el art. 13 la Directiva ISP encomendó a la Comisión Europea la tarea de realizar una revisión antes del 1 de julio de 2008, abordando «en particular el ámbito de aplicación y las repercusiones de la presente Directiva, señalando la medida en que haya aumentado la reutilización de documentos del sector público, los efectos de los principios de tarificación aplicados y de la reutilización de textos oficiales de carácter legislativo y administrativo, así como otras formas de mejorar el correcto funcionamiento del mercado interior y el desarrollo de la industria europea de contenidos». Esta revisión quedó reflejada en la Comunicación COM(2009) 212 donde se señala que, pese a los avances, siguen existiendo grandes obstáculos, entre ellos: los intentos de los organismos del sector público de maximizar la recuperación de los costes, en lugar de anteponer los beneficios para la economía en general; la competencia entre los sectores público y privado; aspectos prácticos que entorpecen la reutilización, como la falta de información sobre la ISP disponible y la actitud de algunos organismos del sector público, poco conscientes del potencial económico.

2.3 Otros hechos que, según la Comisión, justifican la revisión de la Directiva son:

- el aumento vertiginoso del volumen de datos;
- la permanente revolución digital, que incrementa el valor del patrimonio del sector público en materia de información y contenidos;

- la importancia económica creciente de la ISP en cuanto las ganancias económicas totales, directas e indirectas, derivadas de las aplicaciones y el uso de la ISP en la economía de la UE-27 se estiman en 140 000 millones de euros anuales ⁽²⁾;

- la constatación de que existe todavía un gran potencial de reutilización de la ISP. Aunque algunos Estados miembros han realizado grandes avances hay todavía una tarea importante que realizar si se tiene en cuenta, entre otros aspectos, el desarrollo que la reutilización de la IPS tiene en determinadas experiencias internacionales.

2.4 Los aspectos más relevantes que se propone modificar con este proyecto de Directiva se refieren a: el ámbito de aplicación, el principio general aplicable a la reutilización, los derechos económicos o morales de los empleados de organismos públicos, los principios de tarificación y los dispositivos prácticos que faciliten la búsqueda.

3. Observaciones generales

3.1 ISP y Agenda Digital

3.1.1 El CESE considera en general acertada la reforma propuesta en cuanto se trata de subsanar notorias deficiencias de la Directiva ISP. Además de dar respuesta a la demanda de las partes interesadas en la UE que exponen serios problemas con la actual normativa, la modificación acoge principios de la Recomendación de la OCDE ⁽³⁾ para mejorar y hacer más efectiva la utilización de la información pública.

3.1.2 Destaca también el CESE que la revisión forma parte de un paquete de medidas de la Agenda Digital, que consta de tres líneas de actuación: la adaptación del marco jurídico para la reutilización de datos públicos, la movilización de instrumentos financieros y la mejor coordinación de los Estados miembros ⁽⁴⁾.

3.2 El derecho a la reutilización

3.2.1 La nueva regulación supone una modificación muy destacada al establecer la reutilización como un derecho. En el sistema actualmente vigente corresponde a cada Estado miembro autorizar o no la reutilización. Dado que la vinculación entre derecho de acceso y derecho de reutilización

⁽²⁾ El «Informe Vickery» contiene un análisis en profundidad sobre esta materia. «V Review of Recent Studies on PSI Re-Use and Related Market Developments»- Final Version - Graham Vickery, 2010. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/report/final_version_study_psi.docx.

⁽³⁾ Adoptada en Seúl, 17-18 de junio de 2008.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión Datos abiertos - Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente, COM(2011) 882 final, Bruselas, 12.12.2011.

es expresa en algunas normas nacionales pero no suficientemente clara en otras, existe una situación de inseguridad jurídica.

3.2.2 Por ello, el CESE destaca especialmente y apoya el cambio que se propone en esta materia y que consiste en:

- El **derecho de acceso** a la información pública sigue siendo competencia exclusiva de los Estados miembros y no está comprendido en el ámbito de la Directiva ISP ⁽⁵⁾.
- Cuando una información es pública y accesible según las normas nacionales, se establece —con las excepciones expresamente contempladas— la **reutilización** de información pública para finalidades lucrativas o no lucrativas como una **obligación** de los Estados miembros en cuanto la nueva redacción del art. 3 establece que éstos «velarán para que los documentos puedan ser reutilizados». Es un paso adelante imprescindible para configurar un marco europeo homogéneo.

3.2.3 El derecho a la reutilización implica un avance en la línea que expresó el CESE en su anterior dictamen ⁽⁶⁾ en el sentido de que la obligación de reutilización de datos no es una «mera puesta a disposición pasiva sino un deber de promoción activa».

3.2.4 Dadas las disparidades producidas con la transposición de la Directiva ISP considera el CESE que es necesaria una armonización más estrecha, que debe traducirse en una propuesta de Reglamento.

3.3 Ampliación del ámbito de aplicación

3.3.1 Como ya propuso el CESE en su dictamen sobre la Directiva ISP, la nueva regulación incluirá la documentación existente en museos, bibliotecas y archivos. Esto también es válido para las bibliotecas universitarias, salvo en el caso de documentos protegidos por derechos de propiedad intelectual (nueva redacción del punto e) del apartado 2 del art. 1), lo que supone incorporar una cantidad importante de información al ámbito de aplicación de la Directiva y, por lo tanto, aumentar su efectividad.

3.4 Mejora en los dispositivos de búsqueda

3.4.1 Considera el CESE adecuada la propuesta regulación de los dispositivos prácticos para facilitar la búsqueda de información (art. 9) en cuanto incluye los metadatos, el suministro de la

información en «formato legible por máquina» y portales conectados a listados descentralizados.

3.5 Necesidad de la reforma por el potencial de la información pública

3.5.1 La documentación almacenada en organismos públicos tiene aplicación en numerosos campos relacionados con el conocimiento, las condiciones sociales, la ciencia, la economía y la cultura, entre otros. A título de ejemplo, pueden citarse: la información geográfica, meteorológica, medioambiental, económica, sobre tráfico y transporte, turismo, agricultura, publicaciones legales y jurisprudenciales, estadísticas, condiciones sociales, etc. ⁽⁷⁾. Como consecuencia, su explotación contribuye al crecimiento de la economía, el desarrollo del mercado interior, el fortalecimiento de las empresas y la creación de empleo.

3.5.2 La mayor utilización de la información pública es coherente con otras políticas de la Unión, como es el caso de la política de competencia, la Política Marítima Integrada, la política común de transportes, la necesidad de favorecer el acceso abierto a la información científica y la política sobre digitalización y patrimonio cultural.

3.5.3 El fomento de la reutilización contribuirá también a fomentar la transparencia, la eficacia y la responsabilidad de las administraciones públicas.

4. Observaciones específicas

4.1 Tarificación ⁽⁸⁾

4.1.1 El aspecto más controvertido de la regulación actualmente vigente es el precio que deben pagar los interesados para acceder a la información. El cobro de tarifas excesivas y la falta de transparencia en su establecimiento han dado lugar a quejas de los usuarios y constituye un serio obstáculo para la promoción de la reutilización de la información pública.

4.1.2 La propuesta de reforma descarta la gratuidad obligatoria (coste cero) que proponían determinados interesados. Op-ta, en cambio, por nuevos principios de tarificación que consisten en:

— Cada Estado miembro decidirá si aplica o no una tarifa.

— Si decide aplicarla debe limitarla a los **costes marginales** que originen la reproducción o difusión.

⁽⁵⁾ Art. 1.3.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE: *Explotación comercial de documentos del sector público*, DO C 85, 8.4.2003, p. 25.

⁽⁷⁾ En el Informe Vickery se identifican 13 campos, que contienen a su vez múltiples materias.

⁽⁸⁾ V «Deloitte Pricing of PSI Study», Luxemburgo, 2011. http://ec.europa.eu/information_society/policy/psi/docs/pdfs/minutes_psi_group_meetings/presentations/15th/03_01_study_economic_deloitte.pdf.

- El principio de coste marginal puede no aplicarse imponiendo, por lo tanto, tarifas superiores en los casos excepcionales previstos en el nuevo art. 6.2.: en particular, organismos del sector público que cubran una parte sustancial de sus gastos de funcionamiento con la explotación de sus derechos de propiedad intelectual. Esta excepción está sujeta a estrictas exigencias: las tarifas deben establecerse «conforme a criterios objetivos, transparentes y comprobables, siempre que ello redunde en el interés público y previa autorización de la autoridad independiente» que prevé la reforma de la Directiva.
- También podrán establecer costes superiores a los marginales «las bibliotecas (incluidas las universitarias), los museos y los archivos».
- La carga de la prueba de adecuación de las tarifas a las exigencias de la Directiva recae sobre el organismo del sector público que suministra la información al usuario.

4.1.3 De tal manera, se introduce como principio general el de **coste marginal** y se mantiene, con carácter residual, el de **recuperación de costes** del actual art. 6 a pesar de considerarlo «*inadecuado para incentivar actividades basadas en la reutilización de datos públicos*» (3. Elementos jurídicos de la propuesta. 3.2. Subsidiariedad y proporcionalidad, 5º párrafo).

4.1.4 El CESE - que aplaude esta modificación - considera necesario clarificar la redacción de la modificación propuesta a los principios de tarificación del art. 6 señalando expresamente el carácter excepcional del principio de recuperación de costes.

4.1.5 En opinión del CESE, el principio de gratuidad total se podría establecer, al menos, en determinados supuestos de reutilización sin finalidades lucrativas.

4.2 Autoridad independiente

4.2.1 En caso de negativa ante una solicitud de reutilización, la nueva regulación establece que los recursos deben incluir «la posibilidad de revisión por una autoridad independiente a quien se hayan otorgado las competencias reguladoras específicas en relación con la reutilización de la información del sector público y cuyas decisiones sean vinculantes para el organismo del sector público afectado» (añadido al art. 4.4).

4.2.2 La propuesta no especifica las características y composición de esta «autoridad independiente», aspectos que, acertadamente, se dejan a la decisión de cada Estado miembro. Considera el CESE que no debe tratarse necesariamente de la creación de un organismo ex-novo, pudiéndose designar una autoridad ya existente, siempre que quede garantizada la imparcialidad e

independencia en las decisiones. Sin embargo, dada la experiencia desde la entrada en vigor de la Directiva ISP –en algunos casos se ha configurado una interpretación restrictiva del régimen de acceso y difusión de la información pública–, en el nuevo párrafo conviene añadir, después de «*información del sector público*»: «*..., especialmente en lo relacionado con el ámbito de aplicación del principio general del art. 3, y cuyas decisiones ...*».

4.2.3 En todo caso, subraya el CESE que debe tenerse en cuenta lo señalado por el Tribunal de Justicia Europeo, sobre el concepto de independencia, que excluye no sólo cualquier influencia que pudieran ejercer los organismos sujetos a control, sino también toda orden o influencia externa, directa o indirecta, que pudiera poner en peligro el cumplimiento de la tarea que corresponde a tales autoridades independientes ⁽⁹⁾.

4.3 Propiedad intelectual y derechos económicos o morales de los empleados

4.3.1 En función de las normas nacionales e internacionales que regulan la propiedad intelectual, la propuesta de revisión preserva «los derechos económicos o morales que asistan a los empleados de los organismos del sector público en virtud de la normativa nacional» (párrafo añadido al art. 1.5). Es un aspecto no contemplado en la Directiva ISP y su inclusión responde a situaciones particulares que se presentan en algunos Estados miembros en relación con la titularidad de los derechos sobre los datos que atesora el sector público.

4.3.2 La complejidad de lo concerniente a la propiedad intelectual y los principios de subsidiariedad e intervención mínima aconsejan dejar la solución de los conflictos que se presenten a los sistemas legales y judiciales de cada país, como acertadamente se propone en el texto que es objeto de este dictamen.

4.4 Protección de datos personales

4.4.1 La Directiva ISP recoge el tratamiento de datos personales (art. 1.4) señalando que «no altera ni menoscaba en modo alguno el nivel de protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales con arreglo a las disposiciones del derecho (de la Unión) y nacional y, en particular, no altera las obligaciones ni los derechos establecidos en la Directiva 95/46/CE» ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Sentencia de 9 de marzo de 2010 (C-518/07).

⁽¹⁰⁾ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

4.4.2 Es una disposición correcta pero la importancia de la materia y la constante innovación tecnológica requieren un mayor énfasis dado que plantean diversas cuestiones como: legitimidad de la difusión pública, protección especial de datos sensibles, transferencia a terceros países y principio de finalidad. Considera el CESE que, como señala el Grupo de Protección de las Personas en lo que respecta al tratamiento de datos personales, debería figurar la exigencia de que los organismos públicos realicen «una evaluación minuciosa, caso por caso, que permita encontrar el equilibrio entre el derecho a la intimidad y el derecho al acceso público»⁽¹⁾.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2003/wp83_en.pdf.

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 — Enfoque global de la migración y la movilidad»

[COM(2011) 743 final]

(2012/C 191/23)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Coponente: **Brenda KING**

El 18 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, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Enfoque Global de la Migración y la Movilidad»

COM(2011) 743 final.

La Sección Especializada de las Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de abril de 2012.

En su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 125 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE comparte el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), que vincula estrechamente las políticas de inmigración y de asilo con la política exterior de la UE.

1.2 El CESE desea que la política exterior de la UE se comprometa a fondo con el impulso de una gobernanza mundial de las migraciones internacionales en el marco de las Naciones Unidas, sobre la base de, entre otros instrumentos jurídicos internacionales de aplicación, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares (el Comité ha propuesto ⁽¹⁾ a la UE su ratificación), el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los Convenios de la OIT.

1.3 El Comité solicita a la Comisión Europea que elabore un informe sobre la situación de los debates en la UE en relación con el Convenio de las Naciones Unidas. La Comisión debe preparar las condiciones de su ratificación, y el CESE puede colaborar elaborando un nuevo dictamen de iniciativa.

1.4 El Comité propone que la UE tenga un papel muy activo en el desarrollo del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Migración Internacional y el Desarrollo.

1.5 Los Diálogos sobre Migración y Movilidad de la UE con los terceros países deben tener como objetivo principal facilitar que la migración se produzca de manera legal y ordenada, garantizar el derecho internacional de asilo, reducir la inmigración irregular y luchar contra las redes criminales de la trata de seres humanos.

1.6 Las Asociaciones de Movilidad (AM), que son declaraciones políticas conjuntas, se deben transformar en acuerdos internacionales. El CESE considera que la UE puede aportar un gran valor añadido en la negociación con terceros países.

1.7 El Comité destaca la importancia de impulsar el diálogo con las instituciones regionales, ampliando los contenidos de los acuerdos actuales también a la movilidad y a las migraciones.

1.8 El Comité considera que las AM deben incluir los cuatro pilares del Enfoque Global: Facilitar y organizar la migración legal y la movilidad; prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

1.9 El desafío más importante está en los acuerdos para la migración laboral, en los que deben participar los interlocutores sociales, tanto los europeos como los de terceros países. El Comité respalda «Los principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales» de la OIT ⁽²⁾, y propone que se tengan en cuenta en las AM.

⁽¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS), DO C 302 de 7.12.2004.

⁽²⁾ OIT. Marco Multilateral para las migraciones laborales. 2007

1.10 El Comité propone incluir en las AM la perspectiva de género, pues en ocasiones la situación de las mujeres migrantes es más vulnerable, y en muchas ocasiones padecen abusos y situaciones de discriminación y explotación extrema. También es muy importante el papel de las mujeres migrantes en el desarrollo económico y social en los países de origen ⁽³⁾.

1.11 Con el fin de evitar que la migración tenga repercusiones negativas para el desarrollo económico y social de los países de origen, la Unión Europea ha de prestar particular atención a los efectos negativos de la fuga de cerebros y establecer mecanismos de compensación.

1.12 La UE debe apoyar a las organizaciones de la diáspora, y el CESE propone crear un Servicio de Apoyo a las Organizaciones de la Diáspora.

1.13 El control de las fronteras y la prevención de la inmigración irregular debe ser respetuosa con la protección de los Derechos Humanos. FRONTEX necesita disponer de más recursos, y sus actividades deben ser objeto de evaluaciones de la Agencia de los Derechos Fundamentales (FRA) y del control democrático del Parlamento Europeo.

1.14 La UE debe tener una política abierta para la admisión de inmigrantes, con un enfoque a medio plazo, más allá de la actual crisis económica, y teniendo en cuenta la situación demográfica. Los procedimientos para la inmigración laboral deberán ser legales y transparentes; y se debe facilitar la cooperación de los interlocutores sociales en la UE y en los países de origen.

1.15 El CESE considera que las legislaciones europea y nacional de inmigración deben garantizar el principio de igualdad de trato en los derechos laborales y sociales. Los sistemas de inmigración circular no podrán ser utilizados de manera discriminatoria para limitar la igualdad de trato.

1.16 En las AM se acordará que, en los procedimientos de retorno, se utilice prioritariamente el retorno voluntario acompañado de sistemas de apoyo ⁽⁴⁾. Cuando de manera excepcional se pongan en marcha procedimientos de retorno forzoso, se deberán respetar plenamente los derechos humanos de las personas, teniendo en cuenta las recomendaciones del Consejo de Europa ⁽⁵⁾.

1.17 El CESE desea que la UE se dote de un Sistema Común de Asilo que incluya un alto nivel de armonización legislativa. También respalda que la UE colabore con terceros países para que mejoren sus sistemas de asilo y el cumplimiento de las normas internacionales. Los acuerdos entre la UE y terceros países deben incorporar procedimientos que garanticen el derecho efectivo a la protección internacional de las personas que lo soliciten.

⁽³⁾ Dictamen exploratorio del CESE «Salud y migración», DO C 256/22 de 27.10.2007.

⁽⁴⁾ En colaboración con la Organización Internacional de Migraciones.

⁽⁵⁾ «Veinte directrices sobre el retorno forzoso», CM(2005) 40.

1.18 Los terceros países con los que se acuerden AM, deben ser firmantes de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, contar con estructuras de asilo adecuadas y ser países seguros en materia de derechos humanos. Así, deberán haber ratificado la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos sobre la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de Migrantes ⁽⁶⁾.

1.19 La UE debe reforzar las políticas de integración así como la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación hacia los inmigrantes y las minorías. El Comité propone que las Instituciones de la UE sean muy activas en la lucha contra la xenofobia, el racismo y la discriminación, especialmente cuando estas conductas sean promovidas por los gobernantes y los legisladores de los Estados miembros ⁽⁷⁾.

1.20 El CESE, en colaboración con la Comisión Europea, seguirá impulsando las actividades del Foro Europeo de la Integración, pues considera que durante los próximos años la integración será un desafío estratégico en el interés de Europa, de las personas de origen inmigrante y de todos los ciudadanos.

2. Observaciones generales

2.1 La Comunicación constituye una nueva iniciativa de la Comisión Europea para que la política migratoria tenga un enfoque más global y más coherente con otras políticas de la UE, especialmente con la política exterior.

2.2 El CESE valora positivamente este enfoque, que tiene en cuenta las propuestas que el Comité ha elaborado durante los últimos años. Varios son los dictámenes que están relacionados directamente con esta Comunicación ⁽⁸⁾.

2.3 El Comité ha propuesto que la UE debe dotarse de una política común de asilo con una legislación armonizada, y una política común de inmigración, con una legislación que permita

⁽⁶⁾ Protocolos de Palermo de 2000.

⁽⁷⁾ Sobre la base del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales.

⁽⁸⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 135-137; 15 de junio de 2011: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Comunicación sobre migración» COM(2011) 248 final. Ponente general: Luis Miguel Pariza Castaños.

DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88; 12 de diciembre de 2007: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Migración y desarrollo: oportunidades y retos» (dictamen de iniciativa). Ponente: Sukhdev Sharma.

DO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13; 15 de septiembre de 2010: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico» (dictamen exploratorio). Ponente: Luis Miguel Pariza Castaños.

DO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102; 25 de octubre de 2007: dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Política comunitaria de inmigración y de cooperación con los países de origen para favorecer el desarrollo» (dictamen de iniciativa). Ponente: Luis Miguel Pariza Castaños.

DO C 128 de 18.5.2010, pp. 29-35; 4 de noviembre de 2009: DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El respeto de los derechos fundamentales en las políticas y la legislación europeas en materia de inmigración» (dictamen de iniciativa). Ponente: Luis Miguel Pariza Castaños.

la inmigración legal a través de procedimientos comunes y transparentes, que tenga en cuenta el interés de Europa y el de los países de origen, así como el respeto de los Derechos fundamentales.

2.4 Desde el año 2006 se está desarrollando un nuevo enfoque internacional en el tratamiento de las migraciones, especialmente por la celebración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, de las Naciones Unidas ⁽⁹⁾. El CESE ha participado en las conferencias intergubernamentales del Foro Global sobre migración y desarrollo, en las que participan también diversas organizaciones de la sociedad civil ⁽¹⁰⁾. El Comité propone que la UE tenga un papel muy activo en el desarrollo del Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas.

2.5 Resulta sorprendente que los Estados miembros de la UE continúen sin ratificar la «Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares» adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990, que está en vigor desde el 1 de julio de 2003. El CESE ya propuso en un dictamen ⁽¹¹⁾ de iniciativa que la UE y sus Estados miembros ratifiquen la Convención. El Comité solicita a la Comisión que elabore un informe sobre la situación de los debates y la posición de los Estados miembros, para preparar las condiciones de su ratificación.

2.6 El CESE propone a la Comisión, al Parlamento y al Consejo de la UE, que en el ámbito de la política exterior, promuevan un marco normativo internacional para las migraciones, sobre la base de la legislación de aplicación, especialmente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional también debe comprender:

- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial;
- la Convención sobre los derechos del niño;
- los Convenios de la OIT sobre los trabajadores migrantes (C 97 y C 143);
- el Convenio C100 sobre la igualdad de salarios entre hombres y mujeres;
- el Convenio C189 sobre empleadas de hogar;

— la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo;

— el Marco Multilateral de la OIT sobre las migraciones laborales;

— la Declaración de Durban y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de la ONU de 2001 contra el Racismo.

2.7 Durante los últimos años se ha ido desarrollando la política común de inmigración y de asilo de la Unión Europea, pero los instrumentos legislativos y políticos siguen siendo insuficientes. Los Estados miembros tienen sus políticas propias, y a veces son contradictorias con los enfoques y acuerdos comunitarios. El CESE hace un llamamiento a todos los Estados miembros para que se comprometan con la política común tal como está definida en el Tratado, y en el Programa de Estocolmo.

2.8 Debemos tener un enfoque a medio plazo, porque a pesar de la actual crisis económica y el aumento del desempleo, la UE necesita tener una política más abierta para la admisión de nuevos trabajadores inmigrantes, tal como el CESE ha constatado en su dictamen exploratorio ⁽¹²⁾ «El papel de la inmigración legal en un contexto de desafío demográfico», que fue solicitado por la Presidencia belga de la UE. En la Comunicación, la Comisión Europea también considera que será necesaria la incorporación de nuevos inmigrantes teniendo en cuenta la situación demográfica y los mercados de trabajo.

2.9 El CESE opina que la UE no puede afrontar esa nueva etapa con las políticas migratorias restrictivas e incoherentes, como las que los Estados miembros desarrollaron en el pasado. La política europea de inmigración ha de superar las viejas restricciones y adecuarse a las necesidades actuales.

2.10 La Comunicación de la Comisión Europea propone un Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), que sea adecuado para una política más amplia y coherente, que se debe desarrollar en cooperación con los países de los que procede la inmigración, así como con los países de tránsito.

2.11 El eje central y el valor añadido de esta Comunicación, son las AM entre la Unión Europea y los terceros países o los grupos de países en algunas regiones, como el Mediterráneo Meridional, el Este de Europa, los países ACP, América Latina, etc., con los que la UE tiene relaciones de vecindad y de asociación.

2.12 El Comité en otro dictamen ⁽¹³⁾ ya realizó algunas propuestas que deben tenerse en cuenta en las AM, en asuntos como la flexibilidad en los visados, una legislación más abierta para la admisión, el reconocimiento de titulaciones profesionales, evitar la fuga de cerebros y los derechos de seguridad social.

⁽⁹⁾ 14 y 15 de septiembre de 2006.

⁽¹⁰⁾ Conferencias en Bruselas, Manila y Atenas.

⁽¹¹⁾ Dictamen de iniciativa del CESE de 30 de junio de 2004 sobre «La Convención internacional para los trabajadores migratorios» (ponente: Sr. PARIZA CASTAÑOS), DO C 302 de 7.12.2004.

⁽¹²⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

⁽¹³⁾ DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88.

2.13 El CESE respalda este Enfoque Global, porque considera necesario crear un vínculo más fuerte entre la dimensión interna y externa de la política migratoria y de la movilidad. Además, entre las prioridades operativas del Enfoque Global está la coherencia de las políticas de inmigración y de asilo de la Unión y de las de cooperación para el desarrollo.

2.14 Migración y movilidad son dos conceptos diferentes. La movilidad de los nacionales de terceros países, en lo que se refiere al cruce de fronteras exteriores de la Unión Europea, no supone inmigración laboral. La mayor parte de quienes cruzan esas fronteras lo hacen como visitantes, turistas y para los negocios, es decir, para estancias cortas que no suponen un proyecto migratorio. La inmigración por motivos económicos supone el acceso al mercado laboral.

2.15 El Comité está de acuerdo en que se refuercen los diálogos sobre visados en el marco del GAMM. El diálogo sobre visados que la UE desarrolla con los terceros países, así como la política común de visados de la UE, se refieren tanto a las estancias de corta duración, como a las migraciones.

2.16 Hasta el momento ha sido más fácil alcanzar acuerdos para los visados de corta duración, pero son difíciles para los visados que comportan migración (para residencia y trabajo), cuyas competencias siguen estando en manos de los Estados miembros. Recientemente se ha alcanzado un acuerdo en el Consejo y en el Parlamento para la Directiva de «Permiso Único», que supondrá una cierta armonización legislativa de los procedimientos de admisión. También se está legislando sobre categorías específicas de migrantes (temporeros, desplazados).

2.17 Si se mantuviera la situación anterior, será difícil avanzar en el Enfoque Global. El riesgo que se corre es que las AM solo sirvan para mejorar la gestión para las estancias cortas, pero tengan escasa incidencia en la mejora de los procedimientos de la migración laboral.

2.18 Los acuerdos bilaterales que ya existen con terceros países en materia migratoria (que incluyen la admisión de trabajadores, la prevención de la inmigración irregular, la readmisión, etc.) son acuerdos firmados entre los Gobiernos de los Estados miembros y los países de origen. La UE también ha puesto en marcha algunos proyectos piloto. El CESE espera que el desarrollo del Enfoque Global comporte un avance hacia marcos bilaterales entre la UE y los terceros países.

2.19 El CESE considera que la dimensión regional es fundamental, por lo que propone que en el GAMM participen también las instituciones regionales existentes, especialmente aquellas con las que la UE tiene acuerdos de asociación y cooperación. Algunas de las instituciones regionales de América del Sur, de Asia y de África están desarrollando internamente acuerdos para la libertad de circulación, inmigración y movilidad, que pueden facilitar también la ordenación de las migraciones en Europa.

2.20 El Comité respalda a la Comisión en las prioridades geográficas, y que los diálogos regionales estén basados en la política de vecindad de la UE, particularmente la Asociación con el Mediterráneo Meridional y la Asociación Oriental. También debe ser prioritaria la Asociación UE-África y con los diecinueve países del Proceso de Praga. Igualmente es prioritario la relación con los veintisiete países del Proceso de Rabat. También en el Cuerno de África.

2.21 El CESE propone que se refuerce el diálogo con los países ACP en los asuntos de las migraciones y la movilidad, y que se pongan en marcha también diálogos con los países de América Central y del Sur.

Los diálogos bilaterales con los países candidatos de Turquía y los Balcanes se deben reforzar. También con Rusia, la India y China.

El diálogo con Estados Unidos, Canadá y Australia tiene características especiales.

2.22 Los cuatro pilares sobre los que, en la propuesta de la Comisión, se basa el Enfoque Global son:

- organizar y facilitar la migración legal y la movilidad;
- prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos;
- promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo;
- maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

2.23 El CESE comparte que estos son los pilares sobre los que debe desarrollarse un Enfoque Global, que sea coherente con otras políticas: la protección de los derechos humanos, la política de asilo, la de cooperación al desarrollo, la de lucha contra la trata y el tráfico de seres humanos, etc.

3. Organizar y facilitar la migración legal y la movilidad

3.1 Las AM con los terceros países deben tener como objetivo principal facilitar que la migración se produzca de manera legal y ordenada. La oferta migratoria que realice la UE ha de ser creíble y los trámites han de ser transparentes, de forma que en los países de origen crezca la opinión de que la migración legal es posible, y que se deben rechazar los procedimientos irregulares.

3.2 Los Diálogos con terceros países actualmente tienen muchas limitaciones puesto que las competencias para la admisión de nuevos inmigrantes corresponde a los Estados miembros. El Comité propone que los Estados miembros y el Consejo otorguen a la Comisión Europea mayor capacidad en estos asuntos, pues la UE aporta un gran valor añadido.

3.3 La admisión de trabajadores de terceros países está ahora muy restringida por las legislaciones nacionales. La legislación europea se está elaborando con muchas dificultades políticas, las directivas aprobadas se tienen que transponer a las legislaciones nacionales, y otras están todavía en proceso de negociación entre el Consejo y el Parlamento.

3.4 El CESE en otro dictamen ⁽¹⁴⁾ ha concluido que, teniendo en cuenta algunas diferencias nacionales, la UE necesita disponer de una legislación abierta que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta cualificación como en las actividades menos cualificadas. Muchos inmigrantes tendrán permisos de larga duración y otros serán temporales. Las AM deben tener en cuenta esta situación.

3.5 Se deben poner en marcha sistemas de «acompañamiento» para los inmigrantes desde que salen del país de origen hasta que se integren en el empleo y en la sociedad en el país de destino. Los sistemas de acompañamiento se pondrán en marcha tanto por las autoridades públicas como por los sindicatos, organizaciones empresariales, las diásporas y otras organizaciones de la sociedad civil; e incluirán, la información y el asesoramiento durante todo el proceso migratorio, así como la enseñanza de la lengua, las condiciones laborales y sociales, las leyes y las costumbres.

3.6 El CESE reitera la propuesta realizada en otros dictámenes para que se mejoren los sistemas de reconocimiento de las cualificaciones de los trabajadores inmigrantes, la validación de los títulos y de las competencias, que deben ser incluidos en las AM.

3.7 Como el Comité ha propuesto en dictámenes anteriores, se debe garantizar eficazmente la transferibilidad de los derechos de seguridad social de los inmigrantes dentro de la UE y en los países de origen, para lo que hay que incluir en las AM los asuntos de seguridad social. Aunque las legislaciones europeas de inmigración limitan los derechos de seguridad social, a través de estos acuerdos se pueden resolver muchos de los problemas. Este es un motivo más para que las AM sean instrumentos jurídicos vinculantes.

3.8 El CESE quiere destacar la importancia que tienen las políticas de integración. El Comité está muy comprometido con el impulso de la integración y con el papel de las organizaciones de la sociedad civil. El Foro Europeo de la Integración, que cada seis meses reúne en el CESE es un instrumento muy importante para las instituciones de la UE. El Fondo de Integración es un instrumento financiero fundamental que debe ser ampliado.

3.9 Las políticas de integración implican tanto a los inmigrantes como a las sociedades de acogida, promueven la igualdad de derechos y de obligaciones, el diálogo intercultural, interétnico e interreligioso, y están vinculadas con la protección de los derechos fundamentales y la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación. El Comité quiere destacar que la

legislación europea de inmigración debe garantizar la igualdad de trato en el ámbito laboral y social para los trabajadores inmigrantes ⁽¹⁵⁾.

3.10 El CESE a través de sus dictámenes ha propuesto que la legislación europea incluya los derechos laborales y sociales de los trabajadores inmigrantes, para garantizar que las condiciones de trabajo sean dignas y se impida la explotación laboral.

3.11 Las condiciones son especialmente difíciles para los inmigrantes «sin papeles». La Inspección de trabajo debe vigilar el cumplimiento de las normas laborales, en colaboración con los interlocutores sociales. El CESE destaca el informe que la Agencia de Viena (FRA) ha realizado sobre la situación de los trabajadores inmigrantes en situación irregular en la UE ⁽¹⁶⁾.

3.12 El Comité ha propuesto que se modifique la Directiva de reagrupación familiar que es insuficiente. La Comisión ha publicado un Libro Verde, sobre el cual el Comité está elaborando un dictamen ⁽¹⁷⁾.

3.13 Durante los últimos años se han producido acontecimientos, declaraciones y decisiones políticas que el Comité observa con gran preocupación, pues una vieja y conocida enfermedad de los europeos se está extendiendo de nuevo por Europa: la xenofobia y el nacionalismo excluyente. Las minorías y los inmigrantes son víctimas de descalificaciones, insultos y políticas agresivas y discriminatorias.

3.14 Hace años, la xenofobia y el populismo se promovían solamente desde sectores políticos extremistas y minoritarios. Pero hoy esas políticas forman parte de la agenda y de los programas de algunos gobiernos, que utilizan las políticas contra los inmigrantes y contra las minorías como arma electoral. El CESE propone a las instituciones de la UE que eviten que la agenda europea se vea contaminada por la xenofobia y el populismo.

4. Prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos

4.1 El CESE coincide con la Comisión en la importancia que tiene la prevención de la inmigración irregular.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Año europeo del diálogo intercultural», DO C 185/09 de 8.8.2006.

⁽¹⁶⁾ Informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) «Inmigrantes en situación irregular empleados en el servicio doméstico: retos en el ámbito de los derechos fundamentales para la Unión Europea y sus Estados miembros» (julio de 2011) www.fra.europa.eu.

⁽¹⁷⁾ Libro verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) y dictamen del CESE sobre el Libro verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE) aún no publicado en el DO.

⁽¹⁴⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 6-13.

4.2 Es necesario combatir el empleo sumergido y aplicar eficazmente, en las legislaciones nacionales, la Directiva de sanciones a los empleadores que exploten a los inmigrantes en situación irregular⁽¹⁸⁾. Los inmigrantes que se encuentran en situación irregular son muy vulnerables a la explotación laboral, y deben ser considerados como víctimas. Los interlocutores sociales deben colaborar en reducir el empleo irregular y la explotación laboral, en colaboración con la Inspección de trabajo.

4.3 El Comité ha manifestado⁽¹⁹⁾ que la UE necesita una política de fronteras exteriores creíble, efectiva, legítima y sujeta a controles democráticos y evaluaciones independientes. Los Estados miembros deben dar a FRONTEX más competencias operacionales y autonomía en sus actividades y recursos (equipo técnico).

4.4 Sin embargo, el despliegue de operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia, y sus repercusiones sobre derechos fundamentales y garantías administrativas previstas en el Código de Fronteras, deben ser objeto de un control democrático por parte del Parlamento y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA). Ello tendría que ir de la mano de una evaluación constante, especialmente en las actividades y en los acuerdos de Frontex con terceros países, en la eficacia de las operaciones conjuntas y en la calidad de sus análisis de riesgo.

4.5 El CESE considera esencial que Frontex cumpla con sus obligaciones relativas al acceso a la protección internacional de los solicitantes de asilo y al principio de no devolución.

4.6 La Comisión señala en su Comunicación que «sin unos controles fronterizos que funcionen bien y con unos niveles más bajos de migración irregular, no será posible que la UE ofrezca más posibilidades de migración legal y movilidad»⁽²⁰⁾. Pero el CESE señala que son situaciones que están muy relacionadas.

4.7 El CESE ya ha manifestado en varios dictámenes⁽²¹⁾ que existe un vínculo claro entre inmigración legal e inmigración irregular, porque cuando no existen canales adecuados, transparentes y flexibles para la inmigración legal, crece la inmigración irregular.

4.8 Aunque la mayor parte de las personas que se encuentran en Europa en situación irregular realizaron su entrada de manera legal, otras son víctimas de las redes criminales. En la AM, la UE deberá incluir la lucha contra las redes criminales de la trata y del tráfico ilegal de personas. La protección a las víctimas debe estar garantizada.

4.9 En los Diálogos se deben incluir también los procedimientos de retorno y de readmisión, que deben estar basados siempre en el respeto de los derechos humanos. El Comité desea que la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA) elabore un código ético de conducta para los retornos forzados, sobre la base de los veinte principios para el retorno forzoso elaborados por el Comité de Ministros del Consejo de Europa⁽²²⁾

4.10 En lo que se refiere a la detención e internamiento de los inmigrantes en situación irregular, el Comité comparte el planteamiento de la Comisión cuando dice que «deben adoptarse medidas para garantizar unas condiciones de vida dignas para los migrantes en los centros de acogida y evitar la detención arbitraria o indefinida»⁽²³⁾. El CESE considera que las personas que se encuentran en situación administrativa irregular no son delincuentes, y lamenta que algunas actuaciones nacionales utilicen de manera abusiva la Directiva de Retorno, que el Comité considera que debe ser modificada para proteger adecuadamente los derechos fundamentales.

4.11 El CESE rechaza especialmente que los menores puedan ser instalados en los mismos centros de internamiento en los que estén los adultos, pues los menores deben vivir en entornos sociales abiertos y siempre que sea posible con sus familias.

4.12 La trata de personas debe ser combatida de manera prioritaria, y se debe incluir en todos los Diálogos. Se debe exigir que, antes de firmar una AM con la UE, estos países deben ratificar y aplicar en su legislación la Convención de las Naciones Unidas sobre la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos sobre la Trata de Seres Humanos y el Tráfico de Migrantes.

4.13 El CESE exige que las autoridades refuercen la lucha contra las organizaciones criminales que se lucran con la trata de personas y el tráfico ilegal de inmigrantes. Las personas que caen dentro de estas redes deben ser consideradas como víctimas que deben ser protegidas.

5. Promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo

5.1 En numerosas ocasiones los solicitantes de asilo no logran presentar su solicitud en territorio europeo porque los controles establecidos para la lucha contra la inmigración irregular, no les permiten entrar en Europa. Se está produciendo una flagrante contradicción entre las medidas adoptadas para la lucha contra la inmigración irregular y el derecho de asilo.

5.2 Se debe garantizar el principio de no devolución en la frontera y que todas las personas que necesiten de protección internacional puedan presentar su solicitud en la UE y que esta sea atendida por las autoridades nacionales competentes.

⁽¹⁸⁾ Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009 por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 168/24 de 30.6.2009.

⁽¹⁹⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 135-137.

⁽²⁰⁾ Página 6 de la Comunicación COM(2011) 743 final en su versión en castellano.

⁽²¹⁾ DO C 157 de 28.6.2005, pp. 86-91.

⁽²²⁾ «Veinte directrices sobre el retorno forzoso» CM(2005) 40.

⁽²³⁾ Página 17 de la Comunicación COM(2011) 743 final.

5.3 El Comité respalda los trabajos de la Comisión para mejorar la legislación europea de asilo ⁽²⁴⁾, que debe alcanzar un alto grado de armonización legislativa, con un estatuto uniforme y unos procedimientos transparentes y eficaces. Las personas que se encuentran en la UE en condiciones de protección o sean demandantes de asilo, deben poder incorporarse al mercado laboral, en condiciones de igualdad de trato.

5.4 El CESE también respalda la colaboración con los terceros países para que refuercen sus sistemas de asilo y el cumplimiento de las normas internacionales.

5.5 Por otra parte, los terceros países con los que se acuerden AM deben ser firmantes de la Convención de Ginebra sobre los Refugiados, contar con estructuras de asilo y ser países seguros en materia de derechos humanos. La UE debe colaborar con ellos para mejorar sus sistemas de asilo.

5.6 El CESE apoya el desarrollo de los Programas Regionales de Protección, y considera que la mejora de las estructuras de asilo de los terceros países, no debe impedir que aquellos solicitantes de asilo que necesiten presentar su solicitud en un país europeo, puedan hacerlo.

5.7 Las Asociaciones de Movilidad no han de suponer que los países socios carguen con todo el coste de los procedimientos de asilo de las personas que transiten por su territorio. La UE debe colaborar a través de los fondos de Asilo.

5.8 La UE ha de seguir siendo tierra de acogida y de asilo, y debe reforzar la solidaridad entre los Estados miembros e incrementar los programas de reasentamiento.

6. Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad

6.1 La UE debe colaborar para que los países de origen de las migraciones dispongan de oportunidades de trabajo decente para todas las personas, y de esta manera se pueda facilitar la migración voluntaria, porque actualmente la migración, para la mayor parte de las personas, no es una opción voluntaria. El Comité respalda las tareas de la OIT para promover el trabajo decente.

6.2 El CESE celebra que la Comisión haya establecido un nexo claro entre la política de admisión de profesionales altamente cualificados, y la política de cooperación al desarrollo, con la que se pretende, entre otras cosas, que no se produzca la fuga de cerebros y la pérdida de capital humano en los países de origen.

6.3 Pero el Comité desea que el compromiso sea mayor. La Comisión señala la necesidad de «realizar esfuerzos para atenuar la fuga de cerebros», pero en la política de admisión de trabajadores pretende «realizar especiales esfuerzos para atraer a inmigrantes altamente cualificados en la competencia mundial por los mejores». Estos dos objetivos muchas veces entran en contradicción. Pero la Comunicación no define los límites de la captación de «los mejores» para cumplir el objetivo de atenuar la fuga de cerebros. Solamente hay una referencia a este dilema cuando se hace mención al personal sanitario: se apoya el Código de buenas prácticas de la OMS y se apuesta por la migración circular de los profesionales sanitarios.

6.4 Pero la fuga de cerebros no se produce sólo en el ámbito de la salud y, por tanto, es necesario un Código de buenas prácticas más amplio, que limite la captación de trabajadores altamente cualificados en algunos países y en algunas profesiones. El CESE propone que se limite la fuga de cerebros en las AM, de esta manera los procesos migratorios serán positivos para ambas partes.

6.5 La UE debe crear sistemas de compensación para los países que, a causa de la migración hacia Europa, sufren las pérdidas de capital humano. Esta compensación debe incluir, entre otras medidas, el apoyo a sus sistemas educativos, y al desarrollo de las instituciones laborales para la creación de empleo y la mejora de las condiciones de trabajo.

6.6 El Comité ha propuesto flexibilizar la Directiva del Estatuto de larga duración, para permitir la movilidad circular de muchos profesionales entre la UE y los países de origen, sin perder el derecho de residencia permanente, y así mantener y mejorar los vínculos que pueden ser muy útiles para el desarrollo.

6.7 Actualmente los sistemas de migración circular suponen la pérdida de capital humano en los países de origen, puesto que la mayor parte de los procesos de inmigración se producen de manera no organizada. El CESE considera que se puede mejorar el capital humano a través de procedimientos bien estructurados, que combinen formación, titulaciones, derechos sociales y trabajo.

6.8 El Comité comparte las preocupaciones de la OIT cuando indica que existe el riesgo de que se utilice la inmigración circular para limitar los derechos laborales y sociales e impedir la residencia permanente. Por eso el CESE propone que el principio de la igualdad de trato en los salarios y condiciones de trabajo se garanticen para los inmigrantes temporales.

6.9 El CESE ya había señalado en dictámenes ⁽²⁵⁾ anteriores la importancia que tienen las organizaciones de la diáspora, y su papel en el desarrollo. La UE debe respaldar las actividades de las diásporas.

⁽²⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo», DO C 204/17 de 9.8.2008.

Dictamen exploratorio del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El valor añadido, tanto para los solicitantes de asilo como para los Estados miembros de la Unión Europea, de un Sistema Europeo Común de Asilo», DO C 44 de 11.2.2011.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros (refundición)» DO C 24 de 28.1.2012.

⁽²⁵⁾ DO C 120 de 16.5.2008, pp. 82-88 y DO C 44 de 16.2.2008, pp. 91-102.

6.10 Igualmente, se debe continuar con las iniciativas dirigidas a abaratar el coste de las transferencias de las remesas y su utilización para el desarrollo. El CESE respalda la creación de un Foro anual sobre las remesas y la creación de un portal común.

6.11 El CESE propone que se cree un Servicio de Apoyo a las Organizaciones de la Diáspora, que facilite la coordinación de todas las organizaciones que intervienen a favor del desarrollo en un país o región, así como su coordinación con las organizaciones internacionales de cooperación para el desarrollo. Ese servicio deberá canalizar los recursos a los proyectos que se pongan en marcha. La UE debe apoyar a las organizaciones de las diásporas y facilitar la creación de plataformas representativas.

7. Financiación y evaluación

7.1 La futura programación de los instrumentos financieros deben facilitar la puesta en marcha del Enfoque Global. El Comité está elaborando el dictamen solicitado por la Comisión.

7.2 El CESE propone que se realice un estudio independiente sobre la eficacia e impacto de las AM que están actualmente en funcionamiento. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión para asegurar que las AM tengan un mecanismo eficiente de evaluación.

7.3 Los acuerdos bilaterales realizados hasta el momento nos indican que las AM se utilizan para facilitar los visados de corta duración y los acuerdos de readmisión, mientras los demás aspectos que forman parte del Enfoque Global quedan en un segundo plano. La evaluación de las AM debe considerar los cuatro pilares del Enfoque Global.

7.4 Por otro lado, las AM, que son declaraciones políticas conjuntas, no son legalmente vinculantes para los Estados participantes, por lo que el CESE propone que se transformen en acuerdos internacionales, jurídicamente vinculantes.

Bruselas, 25 de abril 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 un programa de etiquetado de la eficiencia energética de la Unión Europea para los equipos ofimáticos por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 106/2008, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos»

[COM(2012) 109 final]

(2012/C 191/24)

El 26 de marzo de 2012, de conformidad con el artículo 194 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un programa de etiquetado de la eficiencia energética de la Unión Europea para los equipos ofimáticos por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 106/2008, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos»

COM(2012) 109 final.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 480º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2012 (sesión del 25 de abril), decidió por 144 votos a favor, 4 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 25 de abril de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Número de información	Sumario (continuación)	Página
2012/C 191/13	Dictamen de Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de capital riesgo europeos [COM(2011) 860 <i>final</i> — 2011/0417 (COD)]	72
2012/C 191/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el nivel sonoro de los vehículos de motor» [COM(2011) 856 <i>final</i> — 2011/0409 (COD)]	76
2012/C 191/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «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» (refundición) [COM(2011) 656 <i>final</i> — 2011/0298 (COD)]	80
2012/C 191/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales» [COM(2011) 895 <i>final</i> — 2011/0439 (COD)], la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la contratación pública» [COM(2011) 896 <i>final</i> — 2011/0438 (COD)], y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión» [COM(2011) 897 <i>final</i> — 2011/0437 (COD)]	84
2012/C 191/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal» [COM(2011) 573 <i>final</i>]	97
2012/C 191/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2005/36/CE relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales y el Reglamento relativo a la cooperación administrativa a través del Sistema de Información del Mercado Interior» [COM(2011) 883 <i>final</i> — 2011/0435 (COD)]	103
2012/C 191/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Derechos y Ciudadanía para el período 2014 a 2020» [COM(2011) 758 <i>final</i> — 2011/0344 (COD)]	108
2012/C 191/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un programa de Medio Ambiente y Acción por el Clima (LIFE)» [COM(2011) 874 <i>final</i>]	111



2012/C 191/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que establece normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la política agrícola común [COM(2011) 625 final — 2011/0280 (COD)], Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrícolas (Reglamento de la OCM única) [COM(2011) 626 final — 2011/0281 (COD) (A-21)], Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) [COM(2011) 627 final — 2011/0282 (COD)], Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común [COM(2011) 628 final — 2011/0288 (COD)], Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 73/2009 del Consejo en lo que atañe a la aplicación de los pagos directos a los agricultores en 2013 [COM(2011) 630 final — 2011/0286 (COD)], Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1234/2007 del Consejo en lo que atañe al régimen de pago único y apoyo a los viticultores [COM(2011) 631 final — 2011/0285 (COD)] 116	116
2012/C 191/22	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 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público» [COM(2011) 877 final — 2011/0430 (COD)] 129	129
2012/C 191/23	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 — Enfoque global de la migración y la movilidad» [COM(2011) 743 final] 134	134
2012/C 191/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre un programa de etiquetado de la eficiencia energética de la Unión Europea para los equipos ofimáticos por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 106/2008, relativo a un programa comunitario de etiquetado de la eficiencia energética para los equipos ofimáticos» [COM(2012) 109 final] 142	142

Precio de suscripción 2012 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 310 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	840 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

