

# Diario Oficial

## de la Unión Europea

C 351



Edición  
en lengua española

### Comunicaciones e informaciones

55° año  
15 de noviembre de 2012

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
<b>Comité Económico y Social Europeo</b>		
<b>483ª sesión plenaria de los días 18 y 19 de septiembre de 2012</b>		
2012/C 351/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Crecimiento inteligente e integrador» (dictamen de iniciativa) .....	1
2012/C 351/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Un marco para la publicidad dirigida a los niños y jóvenes» (dictamen de iniciativa) .....	6
2012/C 351/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los grupos vulnerables en el lugar de trabajo y, en particular, las cuestiones de discriminación basada en la orientación sexual» (dictamen de iniciativa) .....	12
2012/C 351/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución de los emprendedores inmigrantes a la economía» (dictamen de iniciativa) .....	16
2012/C 351/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Erradicar la violencia doméstica contra las mujeres» (dictamen de iniciativa) .....	21
2012/C 351/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en los países del sur del Mediterráneo» (dictamen de iniciativa) .....	27

# ES

Precio:  
4 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2012/C 351/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Uso responsable de las redes sociales y prevención de trastornos asociados» (dictamen de iniciativa) .....	31
2012/C 351/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un análisis actualizado del coste de la no Europa» (dictamen de iniciativa) .....	36

### III Actos preparatorios

#### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### **483<sup>a</sup> sesión plenaria de los días 18 y 19 de septiembre de 2012**

2012/C 351/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Solventar los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones en la UE» [COM(2011) 864 <i>final</i> ] .....	42
2012/C 351/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo — Un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las PYME» [COM(2011) 870 <i>final</i> ] .....	45
2012/C 351/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjeta, pagos por Internet o pagos móviles» [COM(2011) 941 <i>final</i> ] .....	52
2012/C 351/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Estatuto de la Fundación Europea (FE)» [COM(2012) 35 <i>final</i> — 2012/0022 (APP)] .....	57
2012/C 351/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios» [COM(2012) 131 <i>final</i> — 2012/0061 (COD)] .....	61
2012/C 351/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (Eco-AP)» [COM(2011) 899 <i>final</i> ] .....	65
2012/C 351/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños» [COM(2012) 196 <i>final</i> ] .....	68



## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

483ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2012

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Crecimiento inteligente e integrador» (dictamen de iniciativa)**

(2012/C 351/01)

Ponente: **Etele BARÀTH**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Crecimiento inteligente e integrador»

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 4 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que es imposible un crecimiento duradero, sostenible e inteligente si no hay un proceso de recuperación. Por lo tanto, el triple objetivo de la Estrategia Europa 2020, esto es, un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, es básicamente adecuado, aunque su realización exige una combinación equilibrada de políticas macroeconómicas y reformas estructurales e instrumentos más numerosos y de mejor calidad.

1.2 La realización inteligente de dicha estrategia es aún más importante en este periodo caracterizado por numerosos desafíos importantes. Se recomienda completar y precisar la estrategia adaptándola a la nueva situación política, económica y social. Es conveniente aspirar a un nuevo equilibrio entre la responsabilidad y la solidaridad.

1.3 En el marco de este necesario cambio de rumbo, la Unión debería demostrar la existencia de una voluntad política y de una visión concreta para reforzar de manera importante la

integración. Paralelamente, también deben enriquecerse las formas de cooperación multinivel entre los Estados miembros y las regiones, a fin de lograr «más Europa» y una «mejor Europa».

1.4 El CESE considera que conviene seguir reforzando la gobernanza al servicio de la política económica y de desarrollo, aumentar la diversidad y la cantidad de la financiación pública y contribuir a agilizar las reformas estructurales de los Estados miembros.

1.5 El CESE declara que puede hacer suyos el enfoque general y la orientación de los proyectos de reglamentación previstos para la aplicación de la Estrategia Europa 2020, como el marco financiero plurianual (MFP) y el marco estratégico común.

1.6 Además, el CESE señala que las medidas destinadas a mejorar la estabilidad, el crecimiento y el empleo y a reducir la pobreza no son suficientes, y que es indispensable reforzar los instrumentos existentes.

1.7 Hay que determinar claramente el reparto de responsabilidades entre la Unión y los Estados miembros. Las medidas adoptadas para consolidar las bases del crecimiento, como la unión bancaria europea (la reglamentación, la supervisión, el rescate y la garantía de depósitos del sector bancario europeo) o la emisión de obligaciones vinculadas a proyectos, constituyen una etapa importante y conviene acelerar su aplicación. Debe reforzarse el papel del Banco Central Europeo.

1.8 El CESE considera que, en materia de política de desarrollo, no basta con definir los «marcos». Es posible acelerar la consecución de los objetivos aumentando las inversiones específicas y realizando a nivel europeo programas paneuropeos, intersectoriales y pluridimensionales. En los numerosos países donde la aplicación de reformas estructurales es actualmente una cuestión decisiva, la política de desarrollo debe alentar este proceso.

1.9 La posibilidad de conexión entre el crecimiento «inteligente» e «integrador» puede garantizarse, entre otras cosas, mediante el objetivo de aumento del empleo y el apoyo a la creación de redes que cubran un amplio abanico de actividades. Para ello es conveniente aumentar la competencia en distintos ámbitos en el mercado único.

1.10 Sin embargo, la política de cohesión no puede seguir concentrándose unilateralmente en el fomento de la actividad económica y la competitividad. Todos los fondos y programas deben orientarse en mayor medida hacia los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020, a saber, la creación de empleo, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza, la formación profesional y la formación continua, etcétera.

1.11 El CESE considera que algunas propuestas relativas al periodo 2014-2020, como, por ejemplo, la elaboración de *estrategias regionales de macronivel*, deben contar con el apoyo de las estructuras necesarias.

1.12 Un buen ejemplo de mayor integración podría ser el programa «Conectar Europa» ampliado a otros objetivos europeos comunes, *incluyendo también los recursos del sector privado*.

1.13 La armonización de la Estrategia Europa 2020 y de la política de cohesión también exige una concepción *territorial* a escala europea, acompañada de los instrumentos correspondientes. Hay que acelerar la elaboración de una estrategia europea de desarrollo territorial.

1.14 El CESE considera que es indispensable una mayor participación de los expertos y de los ciudadanos en la elaboración de las decisiones. Propone, por lo tanto, el establecimiento de un duodécimo *objetivo temático* en el marco estratégico común, a fin de consolidar «la comunicación y el diálogo con la sociedad civil».

## 2. Introducción

2.1 Estos últimos años –debido, por una parte, a las transformaciones globales y, por otra, a la agudización de la crisis y a

la mayor respuesta aportada por Europa– la Unión se ha convertido en un entramado más complejo, de hecho *a varias velocidades*, y se han acentuado las divergencias de intereses entre los Estados miembros.

2.2 Se ha intensificado el riesgo de conflictos sociopolíticos y el papel de las fuerzas políticas extremistas. Cabe esperar que la lucha contra las crisis económica, financiera, social y de la solidaridad siga siendo la prioridad máxima de Europa a mediados de la actual década. Por desgracia, la producción está en neto retroceso en numerosos Estados miembros. La estabilización financiera choca con el crecimiento. Y, en ausencia de crecimiento, la búsqueda de estabilidad también se hace en detrimento de la solidaridad.

2.3 La Estrategia Europa 2020 no se ha concebido sobre esta base. Tiene en cuenta la crisis, pero no prevé la posibilidad de que pueda alcanzar las dimensiones adquiridas ni que se prolongue durante tanto tiempo.

2.4 La UE requiere simultáneamente una consolidación presupuestaria y un programa de crecimiento eficaz. Existe una cierta esperanza de que la contracción de la demanda generada por la ineludible consolidación presupuestaria pueda compensarse a largo plazo si la consolidación se lleva a cabo de manera inteligente y equilibrada.

2.5 El CESE considera que el marco financiero plurianual (MFP) propuesto por la Comisión para el periodo 2014-2020 es un compromiso relativamente aceptable. Si se logra *aumentar los recursos propios de la UE*, utilizarlos de manera más eficiente y eficaz, y adaptarlos de forma que sirvan directamente a la Estrategia Europa 2020 y las reformas estructurales, podrá contribuirse al desarrollo económico.

2.6 En cambio, la propuesta no aborda suficientemente los problemas vinculados a la recuperación ni a las tensiones sociales. Al aportar una ayuda financiera (sin duda importante) a los países que afrontan problemas de equilibrio presupuestario, los países donantes han agotado sus capacidades.

2.7 La política de cohesión no puede seguir concentrándose unilateralmente en el fomento de la actividad económica y la competitividad. Todos los fondos y programas deben orientarse en mayor medida hacia los objetivos sociales de la Estrategia Europa 2020, a saber, la creación de empleo, los servicios sociales, la lucha contra la pobreza, la formación profesional y la formación continua, etcétera.

2.8 Se están preparando cambios relativamente importantes en el ámbito de la política de cohesión. En adelante se hará hincapié en el refuerzo de las condiciones macro y microeconómicas y en la convergencia territorial. No obstante, es indispensable un cambio de paradigma si se quiere lograr un crecimiento integrador, con arreglo a la Estrategia Europa 2020. *Los recursos destinados a la política de cohesión no son «donativos» ni «subvenciones», sino que se inscriben en el marco de la política europea de inversión, y por ello van acompañados de exigencias de eficacia en su aplicación.*

2.9 En aras de un crecimiento integrador y a la vez sostenible, y paralelamente a los criterios tradicionales, se refuerza el papel decisivo de ciertos factores «suaves» (como, por ejemplo, la situación sanitaria y demográfica, el nivel y la dinámica de la educación y de la formación, etc.) y se hace más acuciante la exigencia de un medio ambiente saludable. Los documentos más recientes apenas abordan la posibilidad de destinar a este ámbito las ayudas europeas necesarias.

2.10 La Comisión Europea ha presentado una propuesta de apertura del mercado del empleo con el objetivo de invertir las tendencias desfavorables. Las subvenciones pueden redinamizar a la vez la oferta y la demanda. Es importante, sobre todo, velar por la transferibilidad de las pensiones y por la supresión de los distintos obstáculos jurídicos, administrativos y fiscales.

### 3. Observaciones generales

3.1 El desarrollo dinámico ambicionado por la Estrategia Europa 2020 no se traduce, tal y como sería conveniente, en la simplificación del sistema institucional, la mejora de su eficacia y el desarrollo proporcionado de los instrumentos que pueden utilizarse con este fin.

3.2 En las situaciones más difíciles es indispensable aprovechar al máximo los recursos intelectuales. Está justificado *consolidar* los organismos permanentes o temporales competentes en materia de análisis, asesoramiento, seguimiento y previsión que trabajan conjuntamente con los órganos legislativos y ejecutivos. Por ejemplo, debe reflexionarse sobre los siguientes elementos:

- las consecuencias de la transformación de los centros de gravedad mundiales;
- la redefinición de la relación entre la competencia, la cooperación y la solidaridad, que constituyen los principios básicos de la UE;
- el establecimiento de una gobernanza que tenga como eje el *desarrollo* y el crecimiento;
- la creación de las condiciones políticas y económicas (medidas de equilibrio macroeconómico, fiscales, monetarias y macroprudenciales) necesarias para la creación de una Unión económica eficaz;
- el saneamiento del actual régimen institucional de *responsabilidad*, que ya resulta algo opaco.

3.3 Es indispensable garantizar la transparencia del funcionamiento de la Unión y reforzar la democracia participativa. Es conveniente recurrir con más frecuencia a los foros de Internet, o, cuando sea preferible que el intercambio de opiniones se haga en directo, organizar o apoyar conferencias de alto nivel y grandes dimensiones, y celebrar en paralelo debates en los parlamentos nacionales. Se sugiere reforzar la comunicación de

la UE, hacer públicas determinadas negociaciones de la UE; en determinados casos, todos los ciudadanos deberían poder hacer el seguimiento por Internet de una decisión de voto o acceder a ella.

3.4 El triple objetivo de la Estrategia Europa 2020 es especialmente ambicioso. En cambio, como ya ha señalado el CESE en varios dictámenes, el horizonte fijado no guarda relación con las posibilidades existentes, y menos aún con la experiencia «histórica», más bien negativa por lo que respecta a la Estrategia de Lisboa, y más positiva en lo que se refiere a las medidas rápidas y eficaces antes mencionadas, adoptadas en el marco de la gobernanza económica.

3.5 Desde el punto de vista de los procedimientos y de la aplicación, las medidas y proyectos de reglamentación previstos en lo que se refiere al cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y la utilización de los Fondos Estructurales y de cohesión *apenas* tienen en cuenta las lecciones del periodo de programación que finaliza en 2013.

3.6 Los principios y las propuestas temáticas enunciados en el marco estratégico común (MEC) ofrecen bastantes oportunidades para lograr más Europa y una Europa mejor. No obstante, esto *no es suficiente* para que estas oportunidades se hagan realidad. A fin de poder perfilar los detalles, algunos países deberían revisar sus planteamientos sobre la reflexión que debe presidir la programación.

3.7 A lo largo de las últimas décadas ha surgido un enfoque europeo de gran envergadura, que puede adaptarse a nivel regional, sobre todo en el ámbito de la investigación y el desarrollo y de las grandes inversiones en infraestructuras (en este último caso, dicho enfoque era inevitable habida cuenta de la naturaleza de la misión). Las estrategias de la UE, incluidos los once objetivos temáticos, resultan incompletas en lo que se refiere a las políticas económicas sectoriales y los programas pluridimensionales de desarrollo territorial.

3.8 Hay que definir, para la futura estrategia de desarrollo territorial, objetivos e instrumentos que fomenten también la cooperación económica y social a nivel macrorregional, en particular en los ámbitos siguientes:

- conexión de las infraestructuras de investigación e innovación (véase «ámbitos de investigación»), privilegiando los centros de competencias, para conectar los centros de excelencia y dinamizar los polos de desarrollo en Europa;
- inversiones en materia de investigación e innovación de las empresas, desarrollo de productos y servicios, etc., internacionalización de los sistemas productivos locales (*clusters*), apoyo a la formación de redes europeas;
- las redes de infraestructuras RTE-T más allá del transporte (gestión de los recursos hídricos, protección del medio ambiente, energía, sistemas de información y de comunicación, etc.);
- desarrollo de la red institucional y de los escalones macrorregional y transnacional de los sistemas de la administración pública que se organizan de abajo arriba, etc.



3.9 La última década ha estado marcada, por una parte, por las posibilidades que ofrecen los sistemas urbanos y, por otra, por las tensiones cada vez más palpables y casi irresolubles acumuladas en su seno.

3.10 La creación de redes de aglomeraciones, polos y concentraciones de actividades de vanguardia vinculadas a la noción de excelencia podría ser un buen ejemplo de desarrollo dinámico e integrador, pero sostenible.

3.11 Si se amplían los componentes en materia de infraestructuras a las orientaciones temáticas exigidas por la integración política, institucional, económica y social, la visión de una Europa interconectada –que se inscribe en el marco de las estrategias macrorregionales– podría desembocar en una mejora importante de la eficacia a nivel macroeconómico. Esta ampliación no entraría en contradicción con un reparto proporcionado y equitativo de los recursos.

3.12 En un dictamen anterior, el CESE ya había recomendado que se definiese un nuevo marco de financiación europeo para la concepción de proyectos integrados «*de interés europeo particular*».

3.13 Merece la pena contemplar la puesta en marcha integral de la comunidad europea de la energía. En efecto, en caso de existir un apoyo político, la UE podría hablar «con una sola voz» en los foros mundiales, y además podría defender más eficazmente los aspectos estratégicos, económicos, medioambientales y sociales.

3.14 De no producirse un avance conceptual a nivel europeo, la definición de los proyectos de reglamentación y de los marcos de financiación para el periodo 2014-2020 creará una nueva presión que instará a los Estados miembros a buscar soluciones individuales, con frecuencia menos eficaces.

3.15 El CESE podría estar a la altura de su misión si, dada su composición, pudiera transmitir con conocimiento de causa y siguiendo una metodología elaborada los conocimientos que reflejan la relación entre los intereses económicos, los valores sociales y los criterios de sostenibilidad del crecimiento.

#### 4. Otras propuestas

4.1 La Estrategia Europa 2020, el sistema de reglamentación elaborado para apoyar la aplicación del Fondo de Cohesión después de 2014 y el marco estratégico común sirven para reconocer lo que implica un desarrollo integrado.

4.2 El CESE considera, no obstante, que más allá de este reconocimiento, la competencia mundial también exige la concepción y la ejecución de programas más concretos y globales.

4.3 El crecimiento inteligente e integrador al que aspira la Estrategia Europa 2020 tiene como objetivo principal, en un *macronivel*, aumentar la capacidad de producción e integración de la Unión, mientras que, en un *micronivel*, es necesario garantizar una mejora constante y sostenible de la calidad de vida de los ciudadanos de la Unión, sobre la base de un crecimiento cualitativo y cuantitativo del empleo.

4.4 En aras de la eficiencia y de la eficacia, en la programación del uso de los recursos europeos debe velarse por que

existan actividades interconectables e interdependientes, que puedan representarse como un abanico integrado específico y pluridimensional.

4.4.1 En el caso de los objetivos intersectoriales, que pueden considerarse correspondientes al macronivel y que, por lo tanto, influyen en la competitividad de la Unión Europea, debe prestarse atención a los organismos que mantienen una relación de producción o de prestación de servicios, participando en el proceso de desarrollo o directamente influenciados por este último.

4.4.2 También han de tenerse en cuenta en la programación las redes territoriales (regionales y locales) de agentes (beneficiarios) afectados por el proceso, así como el sistema de relaciones entre ellos.

4.5 El análisis y la planificación de estos dos sistemas de interdependencia, así como el apoyo a los mismos a nivel de la Unión, permitirán un efecto combinado sobre el *crecimiento inteligente e integrador*.

4.6 En la década anterior, y en gran parte gracias a las infraestructuras desarrolladas mediante los recursos europeos, se modificó en profundidad la estructura territorial de estos procesos de producción en Europa, generando en las regiones menos avanzadas el *desarrollo de los instrumentos y de la cultura de producción, la renovación de la educación y la formación profesional, la mejora del empleo y el aumento de las rentas y del consumo*.

4.7 La configuración de la estructura espacial de la economía viene determinada por unas condiciones que puedan garantizarse a nivel microeconómico, estrechamente vinculadas al criterio de «sostenibilidad», definido en la estrategia.

4.8 Algunos factores resultan decisivos, en particular la cualificación y la edad de la mano de obra, la formación profesional, el nivel de la cultura del trabajo en general, el crecimiento del empleo y la calidad de los servicios. También son factores importantes el estado de salud de la población local, la calidad del medio ambiente, así como, por supuesto, el nivel de desarrollo de las infraestructuras comerciales y materiales y los sistemas logísticos.

4.9 La competitividad de Europa depende en gran medida de esta evolución coordinada, capaz de conectar los niveles macroeconómico y microeconómico.

4.10 Puede estar justificada la reorientación de los recursos, siempre que se utilicen de manera eficaz y racional, por los siguientes motivos:

— en primer lugar: puede demostrarse que las inversiones con cargo al presupuesto europeo generan a *nivel macroeconómico* un crecimiento superior a la media de los resultados financieros y económicos de la Unión, gracias a transferencias tecnológicas avanzadas, a una proporción importante de importaciones en las inversiones, a una mano de obra cualificada, al respaldo ofrecido por infraestructuras más asequibles y a las inversiones con respaldo financiero y apoyadas en una infraestructura moderna;

- en segundo lugar: la ampliación del mercado interior, la generalización de las actividades de servicios, la difusión de actividades a gran escala y el crecimiento basado en el conocimiento contribuyen de por sí de manera importante a las actividades de innovación y favorecen la recuperación;
- en tercer lugar: *a nivel microeconómico*, para el sector de las pymes, con frecuencia las ayudas financieras que pueden obtenerse a través de los Fondos Estructurales se traducen en un mercado, un acceso al mercado o una ayuda al desarrollo, y al mismo tiempo en la ampliación del mercado del empleo;
- por último, puede tener una incidencia considerable en lo que respecta a la integración y la recuperación de que pueden beneficiarse los grupos sociales más desfavorecidos, excluidos del mercado del empleo de diversas formas.

4.11 En lo que se refiere a la ayuda europea concedida a los sectores económicos, se reconoce por lo general que esta última (sobre todo cuando adopta la forma de subvenciones) es la más necesaria para las actividades innovadoras desarrolladas por las pequeñas empresas y en los sectores industriales en declive que experimentan transformaciones estructurales. En aras de un crecimiento inteligente y a la vez integrador o de recuperación, cuando se trata del tejido productivo, en algunas regiones o municipios con retrasos en su desarrollo el concepto de «empresa» podría requerir la ampliación de la ayuda aportada a las pymes.

4.12 En el caso de las cadenas de innovación, de los *clusters* y de los sistemas productivos locales cuyo funcionamiento resulta satisfactorio, cabe preguntarse si no debería garantizarse una

mayor flexibilidad, por una parte, para las grandes empresas bien arraigadas en un territorio y, por otra parte, para los proveedores, y asegurarse una financiación plural y combinada.

4.13 El ámbito de *la salud* puede utilizarse como ejemplo para la elaboración de estrategias pluridimensionales. La red vinculada al sector sanitario va desde la salud y la educación medioambiental hasta los distintos sectores de producción afines, pasando por la formación, con la participación del sector del medio ambiente, de la industria sanitaria, del turismo médico, de la investigación biológica, de la fabricación de equipos y de la enseñanza superior correspondiente, de los polos experimentales y de innovación, así como de las pequeñas y medianas empresas que trabajan en los mismos, interactuando con estos ámbitos. El papel de la economía de la tercera edad se ve especialmente reforzado en este contexto.

4.14 El CESE ha analizado en varios estudios la importancia de la economía social como factor determinante de la política de crecimiento integrador.

4.15 La interacción económica y financiera entre las actividades que puede manifestarse en redes del tipo de las ciudades como ejemplo podría tener una incidencia importante en la reestructuración de los presupuestos de los Estados miembros, lo que a su vez podría generar un cambio de enfoque y de actitud por parte de la sociedad.

4.16 La visión macrorregional del desarrollo reforzaría la reestructuración territorial europea policéntrica, lo que a su vez permitiría consolidar, por una parte, la necesaria concentración de actividades y, por otra parte, gracias a la valorización de las distintas situaciones locales, la división del trabajo dentro de una red, garantizando así la consecución del ideal de sostenibilidad.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Un marco para la publicidad dirigida a los niños y jóvenes» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/02)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

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

«Un marco para la publicidad dirigida a niños y jóvenes».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de agosto de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 130 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El objeto del presente Dictamen es contribuir a la información, al debate y a la posible profundización, a nivel de la UE, de las medidas de carácter jurídico u otras para la protección de los niños y jóvenes frente a determinada publicidad que, o bien utiliza de manera indebida a los niños en sus anuncios, o bien va dirigida a ellos de forma nociva o, de alguna manera, los expone a mensajes perjudiciales para su adecuado desarrollo físico, mental y moral.

1.2 Está en juego la protección de derechos fundamentales de los niños en la UE, establecidos en la Convención de las Naciones Unidas, en el artículo 24 de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, en el artículo 3, apartado 3, del TUE e interpretados adecuadamente en la Comunicación de la Comisión «Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia» (COM(2006) 367 final), así como en el «Programa comunitario plurianual sobre la protección de la infancia en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación» (COM(2008) 106 final) <sup>(1)</sup> y en la «Agenda de la UE en pro de los Derechos del Niño» (COM(2011) 60 final).

1.3 La publicidad que se sirve de manera abusiva de niños para fines que no tienen nada que ver con asuntos directamente relacionados con ellos, vulnera la dignidad humana y atenta contra su integridad física y mental, por lo que debe prohibirse.

1.4 La publicidad dirigida a niños conlleva mayores riesgos en función de los grupos de edad, con consecuencias perjudiciales para su salud física, psíquica y moral; destacan como especialmente graves la incitación al consumo excesivo que conduce al sobreendeudamiento y el consumo de productos alimenticios u otros productos que resultan nocivos o peligrosos para la salud física y mental.

1.5 De modo general, cierto tipo de publicidad, por sus contenidos especialmente violentos, racistas, xenófobos, eróticos o pornográficos, afecta, a veces de manera irreversible, a la

formación física, psíquica, moral y cívica de los niños, generando comportamientos violentos y una erotización precoz.

1.6 El CESE entiende que estas cuestiones deben analizarse en profundidad y armonizarse a nivel de la UE, de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, no solo porque está en juego la garantía efectiva de la protección de derechos fundamentales, sino también porque la diversidad de las normativas nacionales pone en peligro el buen funcionamiento del mercado interior, y, en ese sentido, recomienda la adopción a nivel de la UE, con carácter general, de una edad mínima para la publicidad especialmente dirigida a los niños.

1.7 El CESE considera que debe hacerse especial hincapié en la capacitación, información y formación de los niños desde su más tierna edad, en el correcto uso de las tecnologías de la información y en la interpretación de los mensajes publicitarios, incluyendo estas materias en los currículos escolares de todos los niveles. También deberá capacitarse a los padres para que orienten a sus hijos en la percepción de los mensajes publicitarios.

1.8 El CESE entiende que también debe formarse e informarse a los ciudadanos en general, y en particular a las familias y a los docentes, para que puedan desempeñar mejor sus funciones de tutela de los menores.

1.9 El CESE insta a los anunciantes y patrocinadores a que, en el marco de las iniciativas de autorregulación y corregulación ya adoptadas y de las que deberán fomentarse, asuman y apliquen los niveles más exigentes de protección de los derechos de los niños y los hagan respetar.

1.10 El CESE entiende que el marco jurídico de la UE no está a la altura de las necesidades actuales en materia de protección de los derechos del niño frente a las comunicaciones comerciales, en particular a través de los medios audiovisuales, Internet y las redes sociales, e insta a la Comisión a que estudie urgentemente la necesidad de adoptar medidas más restrictivas de carácter transversal que garanticen esos derechos de manera efectiva.

<sup>(1)</sup> Esta propuesta condujo a la aprobación de una Decisión: Decisión 2008/1351 – DO L 348 de 24.12.2008, p. 118.



1.11 El CESE insta al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales a que prosigan con denuedo su tradición de defensa de los derechos del niño en este ámbito particular.

## 2. Impacto de la publicidad en los niños

2.1 El CESE defiende una economía social de mercado, regulada adecuadamente para que se fomente una competencia sana y leal, así como un alto nivel de protección de los consumidores, con miras a la realización de un mercado interior, instrumento para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, respetando los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos.

2.2 En este contexto, el CESE reconoce el papel relevante de la publicidad en todas sus formas, sintetizado adecuadamente por la International Advertising Association (IAA), de la que se destaca, en particular, la difusión de la innovación, el fomento de la creatividad y del entretenimiento, la incentivación de la competencia y el aumento de las posibilidades de elección. El CESE también reconoce a la publicidad una importante función de información y aclaración a los consumidores, como razón de ser y fundamento de su regulación a nivel de la UE.

2.3 En un dictamen de esta índole y con este objetivo sería natural dedicar una parte al tema general de la influencia de los medios de comunicación, y en particular de la televisión, de Internet y de las redes sociales, como principales vehículos de los mensajes publicitarios destinados a los niños y jóvenes, ya sea como usuarios o como meros espectadores pasivos. También sería importante analizar los distintos comportamientos de los niños en función de su edad y estrato social ante los medios de comunicación social, incluido el conocido fenómeno de la selección de «héroes» y de «patrones sociales de comportamiento» o de «estilos de vida», explotados por los métodos publicitarios como elementos que definen la personalidad<sup>(2)</sup>. No obstante, debido a las limitaciones de espacio, habrán de darse por adquiridos, conocidos y consensuados todos los aspectos relacionados con este tema, en particular en lo que se refiere al papel que los medios de comunicación desempeñan actualmente en la información, la formación, la educación y el ocio de los jóvenes y al tiempo que les dedican, algunos de los cuales se han tratado en otros dictámenes del CESE ya elaborados o en curso de elaboración<sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Además de una amplia bibliografía existente sobre este tema y a la que no cabe referirse aquí, merece una mención especial por su importancia el Estudio de la Dirección General de Política Interior de la Unión y del Parlamento Europeo sobre «Les règles en matière de publicité et leurs effets en vertu de la nouvelle directive sur les services de médias audiovisuels» (04/2009).

<sup>(3)</sup> Véanse los dictámenes DO C 287 de 22.9.1997, p. 11, DO C 407 de 28.12.1998, p. 193; DO C 48 de 21.2.2002, p. 27, DO C 61 de 14.3.2003, p. 32, DO C 208 de 3.9.2003, p. 52, DO C 157 de 28.6.2005, p. 136; DO C 221 de 8.9.2005, p. 87; DO C 325 de 30.12.2006, p. 65, DO C 224 de 30.8.2008, p. 61, DO C 77 de 31.3.2009, p. 8, DO C 317 de 23.12.2009, p. 43, DO C 128 de 18.5.2010, p. 69; DO C 48 de 15.2.2011, p. 138; DO C 24 de 28.1.2012, p. 154; DO C 43 de 15.2.2012, p. 34; DO C 229 de 31.7.2012, p. 90; dictamen sobre «Uso responsable de las redes sociales y prevención de trastornos asociados», (Véase la página 31 del presente Diario Oficial) y dictamen sobre «Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños», (Véase la página 68 del presente Diario Oficial).

## 3. Publicidad que utiliza a los niños como vehículo de su mensaje comercial en cualquiera de sus formas

3.1 En lo que se refiere a la publicidad que utiliza a niños cabe destacar los aspectos de la dignidad del ser humano y de los derechos del niño, especialmente consagrados en distintos convenios internacionales y a nivel de la Unión Europea, entre los que destacan actualmente algunas disposiciones de la Carta de los Derechos Fundamentales (artículo 1 y artículo 2 c) y, en particular, los artículos 24 y 32).

3.2 El CESE considera necesaria una armonización a nivel de la UE en el sentido de una prohibición genérica de la publicidad que utiliza de manera abusiva e indebida la imagen de los niños en temas que no guarden relación con asuntos que se refieran directamente a ellos.

## 4. Publicidad dirigida especialmente a los niños

4.1 Los niños hasta cierta edad no filtran la comunicación publicitaria, sobre todo cuando el mensaje es excesivo y se caracteriza por la repetición hasta la saciedad del mismo anuncio, por lo que tienden a asumir todos los mensajes como verdaderos y puede inducirseles a convertirse en consumidores compulsivos. Este efecto es tanto más fuerte cuanto más desfavorecido es el medio socioeconómico. Los niños ni siquiera comprenden los mensajes y advertencias contenidos en la publicidad, por lo que estos últimos no pueden ser considerados como un factor de prevención o de disuasión.

4.2 Por otra parte, la percepción de la publicidad varía en función de los grupos de edad. Hasta los cinco años, los niños son incapaces de percibir las diferencias entre programación y anuncios, e incluso superada esta edad no reconocen a la publicidad su función persuasiva. Esta competencia surge solamente en torno a los ocho años, y aun así, no en el caso de todos los niños; esto no significa que puedan reconocer los mensajes como tendenciosos, enfatizando aspectos positivos y obviando otros más negativos del producto de que se trata.

4.3 Cuando los niños mayores ven el anuncio como un factor de entretenimiento el impacto es mayor y su mayor capacidad de procesamiento de los mensajes publicitarios no los vuelve necesariamente inmunes a la publicidad y a sus intenciones, en la medida en que otras técnicas de persuasión más sofisticadas e igualmente eficaces permiten influir en sus comportamientos.

4.4 El desarrollo de competencias cognitivas e interpretativas a través de programas de educación para los medios de comunicación tiene una repercusión positiva en la interacción con la publicidad. No obstante, un mayor nivel de alfabetización mediática y una mayor comprensión de los mecanismos y efectos de la publicidad por parte de padres e hijos no representan una solución global para los efectos nocivos de la publicidad destinada a los niños. Es fundamental preparar a los niños como futuros consumidores, apostando por la alfabetización mediática y por su capacitación desde la más tierna edad. No obstante, esto no resuelve de inmediato el problema del impacto de la dimensión excesiva y repetitiva de los anuncios, y puede no alcanzar a todos los niños, en particular a los de los medios socioeconómicos más desfavorecidos y más afectados por los efectos nocivos de la publicidad.

4.5 Algunos estudios demuestran que el papel mediador de la familia es importante para reducir los efectos de la publicidad. A pesar de ello, cada vez más niños, y niños de corta edad, tienen acceso a la televisión y a Internet en su habitación, lo que hace que esta actividad sea un acto solitario y no controlado. Otro factor que aumenta la exposición de los niños a los anuncios publicitarios y técnicas de *marketing* es la creciente penetración de Internet en los hábitos cotidianos de los más jóvenes. Como se señala convenientemente en el proyecto de Informe del PE en curso de elaboración, «Internet es ahora el compañero de los niños, a menudo aún más que la familia, la escuela y los amigos»<sup>(4)</sup>. Estudios recientes, como «Kids online», demuestran que el 38 % de los niños de entre nueve y doce años ya tiene perfiles en línea, y dicho porcentaje aumenta hasta el 78 % en el caso de los jóvenes de entre trece y dieciséis años. Muchas marcas de juguetes y entretenimientos disponen de sitios web donde pueden jugar y divertirse en línea, al tiempo que son blanco de estrategias de persuasión y de fidelización a las marcas.

4.6 En lo que se refiere, en particular, a la **incitación al consumo excesivo que conduce al sobreendeudamiento**, cierto tipo de comunicación comercial dirigida a niños puede estimular hábitos de consumo caracterizados por el exceso, creando deseos artificiales que no se corresponden con necesidades reales y forjando una idea falsa de «felicidad». Las estadísticas demuestran que el 54 % de los adolescentes se sienten presionados a comprar productos solo porque los tienen sus amigos; esto es, el consumo termina siendo un factor de inclusión social.

4.7 Existe una relación causal entre la exposición a determinados anuncios y las peticiones de compra a los padres. Los conflictos familiares relacionados con la exposición a la publicidad y las peticiones de compra surgen en todas las familias, pero sobre todo en las de nivel socioeconómico más bajo, cuyos niños pasan más tiempo delante del televisor. Debido a su falta de capacidad financiera o a su menor capacidad de diálogo, las familias de escasos recursos terminan así siendo más penalizadas por la publicidad.

4.8 El consumismo incentivado por la publicidad también tiene como consecuencia la adhesión de un elevado número de niños y jóvenes a determinadas marcas, creando situaciones problemáticas para los menores que no tienen acceso a ellas. Una de esas situaciones es el «*bullying* de marca» en el entorno escolar, que afecta gravemente a niños que no usan esas marcas, pudiendo generar comportamientos desviados o situaciones de gran infelicidad personal, empujándolos a veces a contextos de exclusión, violencia y sufrimiento que pueden ser causantes de que caigan en la delincuencia, por la vía del hurto o del robo.

4.9 En lo que se refiere a la publicidad que incita **al consumo de productos alimentarios no saludables u otros productos que resultan nocivos o peligrosos para la salud física y mental**, cabe destacar la influencia de los hijos en las decisiones de compra de alimentos, concretamente en la preferencia

por comidas precocinadas o por la «comida rápida». La incitación a los malos hábitos alimentarios es una constante en la publicidad infantil. La obesidad infantil ya constituye un problema enorme. Según Consumers International, uno de cada diez niños del mundo tiene sobrepeso o es obeso; actualmente se estima que 22 millones de niños menores de cinco años tienen sobrepeso, y la causa principal es la ingesta de productos altamente procesados, ricos en azúcar y grasa.

4.10 Las cifras de la exposición de niños a anuncios publicitarios relacionados con alimentos son importantes, sobre todo en programas infantiles, y han aumentado con la creciente afición de los niños a canales de televisión, Internet o las redes sociales. Por otra parte, la naturaleza de los anuncios se ha modificado, consiguiéndose una mayor sofisticación en el *marketing* de los productos, lo que aumenta su eficacia persuasoria<sup>(5)</sup>.

4.11 La publicidad también puede tener como consecuencia trastornos alimentarios, como la anorexia o la bulimia. Los niños y adolescentes están expuestos a modelos de cuerpo e imagen personal de los jóvenes que protagonizan los anuncios. La incidencia en jóvenes, por lo general del sexo femenino, de un patrón corporal delgado acentúa un ideal de belleza que incita a comportamientos alimentarios que pueden poner en peligro la vida.

4.12 La Asociación de Psicólogos norteamericanos considera incluso que la publicidad dirigida a menores de ocho años debería limitarse (o prohibirse) debido a la incapacidad de los niños de esa edad para procesar las intenciones persuasivas de los anuncios. Esta prohibición quiere limitar las consecuencias adversas de la publicidad en la promoción de hábitos de alimentación no saludables, en la generación de conflictos entre padres e hijos por los pedidos de compra de productos anunciados y en la exposición a la violencia<sup>(6)</sup>.

4.13 El Comité considera que estas preocupaciones, que ya figuran en las legislaciones de varios Estados miembros<sup>(7)</sup> y países no europeos, deberían asumirse a nivel de la UE, con la definición de una edad mínima para la publicidad especialmente dirigida a los niños, como ya se ha sugerido en el

<sup>(4)</sup> Proyecto de Informe sobre la protección de los niños en el mundo digital, de 2.4.2012, de la Comisión de Cultura y Educación del PE, ponente: Sílvia Costa, (PE 486.198v01-00) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=COMPARL&mode=XML&language=ES&reference=PE486.198>.

<sup>(5)</sup> En Australia Kelly et al. (2007) señalan que los niños de entre cinco y doce años ven una media semanal de 96 anuncios publicitarios relacionados con alimentos, de los que 63 se refieren a alimentos con altos contenidos de grasa o azúcares (Kelly, B. P., Smith, B. J., King, L., Flood, V. M. & Bauman, A. (2007) 'Television Food Advertising to Children: the Extent and Nature of Exposure', *Public Health Nutrition*, vol. 10, no. 11, pp. 1234-1240. Copyright Cambridge University Press.) En Estados Unidos un estudio de Powell et al. (2007) señala que el 27,2 % de los contenidos televisivos externos a los programas se referían a alimentos, lo que significa una media de 23 anuncios diarios (Powell LM, Szczypka G, Chaloupka FJ (2007) *Exposure to Food Advertising on Television Among US Children*, *Arch Pediatr Adolesc Med*, 161:553-560).

<sup>(6)</sup> <http://www.apa.org/pi/families/resources/advertising-children.pdf>.

<sup>(7)</sup> Actualmente cinco Estados miembros prohíben todo tipo de publicidad en programas infantiles, cuatro Estados miembros adoptan una prohibición parcial u otro tipo de restricciones en programas infantiles o durante ciertos periodos de tiempo, o en relación con determinados tipos de productos, y siete Estados miembros prohíben la indicación de patrocinios publicitarios en programas infantiles; véase [http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tv/wf/contact\\_comm/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/comm/avpolicy/reg/tv/wf/contact_comm/index_en.htm).

Informe del diputado al PE Kyriacos Triantaphylides<sup>(8)</sup> y se ha reiterado en la Resolución del PE de 22 de mayo de 2012<sup>(9)</sup>.

## 5. Publicidad que afecta a los niños

5.1 En el ámbito de la publicidad que puede **afectar gravemente a la formación psíquica y moral de los niños**, aun cuando no vaya especialmente dirigida a ellos, destacan las situaciones de **publicidad que incita a la violencia o a ciertos tipos de comportamiento violento**, como es el caso de la publicidad y venta de juguetes o juegos que incitan a comportamientos violentos.

5.2 Estudios fidedignos demuestran los efectos perjudiciales de la exposición a la violencia en determinados anuncios transmitidos por los medios audiovisuales, en particular mediante el fomento de comportamientos agresivos, de una mayor receptividad a la violencia y de un aumento de la hostilidad. La propia salud mental puede verse afectada por este consumo de contenidos violentos, llevando a situaciones de ansiedad, miedos, trastornos del sueño e hiperactividad.

5.3 Las personas famosas aparecen cada vez más en anuncios de productos que pueden ser perjudiciales para la salud, como el alcohol o el tabaco. La asociación de estos productos a un estilo de vida considerado atractivo incentiva la voluntad de consumo y crea una percepción positiva de los mismos.

5.4 El normal desarrollo psicológico y moral de los niños también **se ve afectado por la publicidad con contenido erótico o pornográfico que apela a comportamientos sexuales perversos, pervertidos o excesivos**. Una parte importante de la publicidad tiene carácter sexista y sexual, y utiliza a la mujer como objeto de deseo, muchas veces en situación de inferioridad o de sumisión, e incluso como objeto de violencia. Por otra parte, la excesiva carga sexual o los contenidos eróticos, e incluso pornográficos, conducen a una erotización precoz de los niños. A pesar de que varias marcas conocidas han sido obligadas a retirar publicidad por contribuir a la hipersexualización de los niños, debido al rechazo de la sociedad civil por la utilización abusiva de imágenes del cuerpo de menores en anuncios, no existe una definición jurídica clara de estas situaciones a nivel de la UE.

5.5 Esta materia está regulada en varios Estados miembros, aunque de muy distinta manera, lo que impide el correcto funcionamiento del mercado interior y no se justifica por motivos culturales fundamentales, por lo que el Comité también considera que merece examinarse a nivel de la UE.

## 6. El marco jurídico de la UE y su insuficiencia manifiesta

6.1 En este contexto, se constata que las disposiciones jurídicas nacionales y los procedimientos adoptados por los

profesionales de la publicidad, entendida en su acepción más amplia de comunicación comercial, relativos a los niños en los distintos Estados miembros distan mucho de ser uniformes.

6.2 Por su parte, el marco jurídico de la UE es innecesariamente complejo y demasiado confuso, y en la mayoría de los casos es aplicado y transpuesto de manera diferente en los distintos Estados miembros, tal y como reconoce la propia Comisión en su Comunicación «Un marco coherente para aumentar la confianza en el mercado único digital del comercio electrónico y los servicios en línea»<sup>(10)</sup>, en su Informe sobre «La protección de los menores en el mundo digital»<sup>(11)</sup> y en la «Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños»<sup>(12)</sup>. La mayoría de los Estados miembros se ha limitado a una transposición minimalista de las directivas de la UE; otros<sup>(13)</sup> aplican normas más estrictas, que llegan a prohibir la publicidad dirigida a menores<sup>(14)</sup>.

6.3 Con razón, ninguna de estas disposiciones del acervo de la UE considera que, para la protección de los menores y de la dignidad humana, deba procederse a ningún «control previo», respetando los principios fundamentales de la libertad de expresión, doctrina firmemente establecida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en aplicación del Convenio Europeo correspondiente.

6.4 El equívoco fundamental parte, sin embargo, de la Recomendación del Consejo de 1998 relativa «a un nivel comparable y eficaz de protección de menores y de la dignidad humana», donde señala la preocupación «de la competitividad de la industria audiovisual y de la información europea», alejando de las competencias legislativas de la Unión Europea una intervención en materia de contenidos audiovisuales u *on line* lesivos para los menores o la dignidad humana<sup>(15)</sup> y terminando por considerar estos aspectos como materia de «buen gusto o decoro», excluidos del ámbito de la legislación de la UE<sup>(16)</sup>.

6.5 Con carácter obligatorio general, tan solo se insta a los Estados miembros a que garanticen que las emisiones televisivas (debiendo entenderse que en ellas se incluyen las comunicaciones comerciales) no incluyan programas que puedan perjudicar gravemente el desarrollo físico, mental y moral de los menores, en particular programas que contengan escenas pornográficas o de violencia gratuita, a menos que vayan precedidos de una «señal sonora» o acompañados de un «símbolo visual», con la excepción de aquellas emisiones de las que, por su «horario de emisión» o por «cualquier medida técnica», pueda asegurarse que «en principio los menores no las verán ni oirán».

<sup>(10)</sup> COM(2011) 942 final, de 11.1.2012.

<sup>(11)</sup> COM(2011) 556 final, de 13.9.2011.

<sup>(12)</sup> COM(2012) 196 final, de 2.5.2012.

<sup>(13)</sup> Mencionados en la nota 6.

<sup>(14)</sup> Concretamente en el caso de Suecia, objeto mismo de la Resolución del TJ de la UE de 9 de julio de 1997, que confirmó su compatibilidad con el Derecho de la UE (Asuntos C-34 y C-35/95 *Konsumentombudsmannen/De Agostini (Svenska) bForlag AB e TV-Shop i Sverige AB*).

<sup>(15)</sup> En su Dictamen DO C 221 de 8.9.2005, p. 87, el CESE se posicionó claramente en contra de esta idea.

<sup>(16)</sup> Véase la Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005, punto (7) del Preámbulo (DO L 149 de 11.6.2005).

<sup>(8)</sup> A7-0369/2011 de 21.10.2011.

<sup>(9)</sup> A7-0155/2012, en particular los puntos 24, 28 y 29 (ponente: María Irigoyen Pérez).



6.6 Con el argumento de que existen «cada vez mayores posibilidades de que los espectadores eviten la publicidad» y sin tener en cuenta la especificidad del niño como «espectador pasivo», las normas vigentes han relajado las limitaciones relativas a la inserción de los *spots* publicitarios, siempre que no atenten gravemente contra la integridad de los programas.

6.7 Las únicas prohibiciones expresas que existen actualmente a nivel de la UE se refieren exclusivamente a los productos del tabaco, a medicamentos y tratamientos médicos únicamente disponibles con receta médica, a la publicidad «oculta» y «subliminal» —aunque excluyendo de esta prohibición la «colocación del producto» (pese a considerar que «en principio debería prohibirse»), siempre que el «espectador sea debidamente informado de su existencia»— y a «criterios estrictos» de publicidad de las bebidas alcohólicas.

6.8 Solo en este último apartado se señala que la publicidad no debe tener a los menores como público específico. En todos los demás aspectos relacionados con el daño físico, mental o moral de los menores —como la incitación directa a los menores o indirecta a sus padres para que adquieran bienes o servicios publicitados, aprovechándose de su inexperiencia o credulidad, o la publicidad «incluida en programas infantiles, relativa a alimentos y sustancias con un efecto nutritivo o fisiológico, como las grasas, los ácidos grasos, la sal/sodio y los azúcares»—, las normas vigentes se limitan a una recomendación genérica o simplemente a una referencia a «códigos de conducta».

6.9 También es importante destacar que la Directiva relativa a las prácticas comerciales desleales, pese a que prevé una disposición relativa a las prácticas comerciales dirigidas a «grupos claramente identificables de consumidores especialmente vulnerables», concretamente «por su edad o su credulidad», no ha conseguido ser interpretada como que impide las prácticas antes descritas, ni ser transpuesta o aplicada con ese sentido en los Estados miembros <sup>(17)</sup>.

6.10 Además de estas disposiciones del derecho de la UE, otros instrumentos como los convenios definen principios fundamentales que, a su vez, han originado la evolución más reciente del derecho fundamental de la UE (Tratado de Lisboa y Carta Europea de los Derechos Fundamentales).

6.11 Paralelamente, los profesionales han desarrollado, tanto a nivel internacional como en los distintos Estados miembros,

un conjunto de disposiciones de autorregulación para sus prácticas comerciales, lo que demuestra claramente su empeño en la protección de los niños, como en el caso concreto de la EA-SA <sup>(18)</sup>. Esto no es óbice para la necesidad reiterada en diversas instancias internacionales y de la UE de que se garantice un alto nivel de respeto a los niños y de protección de los mismos, a fin de garantizar su desarrollo físico, mental y moral, teniendo en cuenta su propio interés, su bienestar y la preservación del medio y los lazos familiares.

## 7. Publicidad infantil y juvenil y realización del mercado interior

7.1 El mercado de la publicidad y del marketing en Europa es un mercado sumamente competitivo, sujeto a las fluctuaciones de la moda y especialmente sensible a las consecuencias de las crisis económicas y financieras. Diferencias importantes en la regulación nacional en materia de publicidad no solo pueden influir en los resultados, sino también constituir un obstáculo para su desarrollo en el mercado interior y una fuente de discriminación y de competencia menos leal. En particular en el segmento infantil y juvenil, que es un sector en franca expansión, las importantes diferencias en las reglamentaciones nacionales y las distintas exigencias sitúan a las empresas publicitarias en una posición de desigualdad, obligando a mayores gastos de adaptación de sus campañas a distintos requisitos y exigencias legales, y favorecen prácticas competitivas menos correctas para intentar eludir esas dificultades y ganar mercados. Una armonización legislativa que imponga condiciones similares en toda Europa, realizando el mercado interior en este ámbito, puede contribuir de manera decisiva a un mercado más transparente en el que todas las empresas publicitarias puedan desarrollar sus negocios basándose en sus competencias y capacidades orientadas a satisfacer efectivamente a los consumidores, en vez de aprovechar las diferencias legislativas nacionales en detrimento de una competencia sana y leal.

## 8. Base jurídica para una acción concertada a nivel de la UE en el ámbito de la publicidad infantil y juvenil

8.1 Hasta ahora las Directivas que han regulado la publicidad a nivel de la Unión Europea han utilizado habitualmente como base jurídica las disposiciones del Tratado relativas a la realización del mercado interior, los actuales artículos 26 y 114, aunque bastante modificados. Esta es una preocupación importante, pero no debe ser la única. En otras iniciativas de la UE, donde los objetivos se orientan más específicamente a las actividades de radiodifusión televisiva, se tomaron antes como base jurídica las normas entonces vigentes relativas al derecho de establecimiento y a los servicios, que se corresponden, aunque con modificaciones importantes, con los actuales artículos 49 y ss, y 56 y ss. Por último, en iniciativas más recientes relativas a la protección de los niños y a la pornografía infantil, pero todavía anteriores al actual Tratado de Lisboa, la base jurídica utilizada fueron las disposiciones relativas a la cooperación en materia penal.

<sup>(17)</sup> Directiva 2005/29/CE de 11 de mayo de 2005, art. 5 apdo. 3 (DO L 149 de 11.6.2005). No obstante, en una reciente Comunicación, que cabe acoger con satisfacción, la Comisión parece contemplar la posibilidad de preocuparse por «el uso de comunicaciones comerciales dudosas o prohibidas», esperándose que se incluyan en este apartado las que aquí se denuncian (COM(2011) 942 final, de 11.1.1012).

<sup>(18)</sup> Cabe destacar en este contexto el interés manifestado por la DG CNECT de la Comisión Europea en la elaboración de un «Código europeo de buenas prácticas» (19.3.2012).

8.2 Hay que recordar que el actual Tratado de Lisboa introdujo modificaciones importantes en todos estos aspectos y que ofrece una gama de nuevas posibilidades de intervención de la UE que hay que saber interpretar y aplicar. La más importante innovación fue la incorporación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales al derecho primario de la UE; después la modificación del carácter jurídico de la cooperación en materia penal y civil; y, por último, las modificaciones introducidas en numerosas disposiciones del Tratado, como las relativas a la realización del mercado interior, a la protección de los consumidores y a la protección de la dignidad del ser humano. Recientemente, y a efectos de la protección de datos, la Comisión ha basado su propuesta de reglamento en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y en las nuevas disposiciones citadas del Tratado de Lisboa.

8.3 La cuestión de la publicidad infantil y juvenil es, ante todo, una cuestión de ciudadanía y de protección de los derechos fundamentales; los ya citados artículos 1, 3, 24, 33 y 38 de la Carta ofrecen una base jurídica sustantiva más que suficiente para fundamentar la necesidad de una acción de la UE. A ellos hay que añadir de forma inequívoca los artículos 2, 3.5, y 6 del TUE y los artículos 4, 9 y 10 del TFUE.

8.4 Además de los Gobiernos de los Estados miembros, ya sea a nivel del Consejo o en el ámbito de las cooperaciones reforzadas (artículo 20 del TUE), los Parlamentos nacionales

tienen un papel importante que representar en este ámbito en virtud del artículo 12 del TUE, y se les insta a ello.

8.5 La realización del mercado interior es asimismo uno de los objetivos más importantes en este ámbito, y está cubierta por los artículos 3.3, del TUE y 26 y 114 y ss. del TFUE. Por otra parte, los artículos 12 y 169 del TFUE brindan nuevas posibilidades para la protección de los consumidores. En los aspectos procesales, los artículos 67 y ss., en particular los artículos 81 y 82 del TFUE, sientan las bases para un marco civil y penal, que permite completar el marco jurídico de la protección de la infancia y la juventud en este ámbito.

8.6 Por último, el tratamiento de esta materia a nivel de la UE obedece a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (artículo 5, apdos. 3 y 4 del TUE) en la medida en que su objetivo, por su dimensión transfronteriza, no pueden realizarlo de manera suficiente los Estados miembros en el ámbito de los respectivos sistemas nacionales. Por tanto, el objetivo de la iniciativa puede alcanzarse mejor mediante una acción a nivel de la Unión, de conformidad con el principio de subsidiariedad. Por otra parte, el alcance de la iniciativa debe limitarse a aquellos aspectos que plantean problemas concretos, sin incluir los aspectos que pueden regularse más adecuadamente mediante las legislaciones nacionales, respetando así el principio de proporcionalidad.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

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

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Derechos de los grupos vulnerables en el lugar de trabajo y, en particular, las cuestiones de discriminación basada en la orientación sexual» (dictamen de iniciativa)**

(2012/C 351/03)

Ponente: **Thomas JANSON**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

*«Derechos de los grupos vulnerables en el lugar de trabajo y, en particular, las cuestiones de discriminación basada en la orientación sexual».*

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social ha aprobado por 130 votos a favor, 4 en contra y 14 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Cualquier trato diferenciado y negativo de la persona en función de su pertenencia a un grupo constituye una amenaza tanto para una democracia basada en los derechos humanos como para el desarrollo económico de la Unión Europea. El CESE considera que la Unión tiene la responsabilidad de coordinar los objetivos de la labor en este ámbito <sup>(1)</sup>.

1.2 Para combatir la discriminación de manera eficaz se requieren medidas concretas basadas en la participación de los diferentes agentes implicados, de modo que los representantes de los grupos discriminados puedan actuar conjuntamente con los interlocutores sociales.

1.3 En el presente dictamen, el CESE constata que, en el caso de la discriminación por motivos de orientación sexual, se requieren medidas suplementarias para limitar el riesgo de discriminación. Se trata, entre otras cosas, de asignar más recursos a la investigación sobre la discriminación en la vida laboral, así como de fijar un plan de trabajo para alcanzar el objetivo de eliminar la discriminación por motivos de orientación sexual.

1.4 Es evidente que, en el mercado de trabajo, la crisis económica y social está afectando duramente a los grupos vulnerables. Los actuales recortes de los sistemas de protección social en la UE suponen un aumento del desempleo y podrían también traducirse en un incremento de la xenofobia, la homofobia y otras manifestaciones y comportamientos discriminatorios y degradantes. En opinión del CESE, es importante que la UE y los Estados miembros evalúen la situación de manera más apropiada y transparente, y adopten medidas para reducir los riesgos que corren los grupos vulnerables ante los recortes actuales.

1.5 El CESE constata que existen grandes diferencias en la Unión en el tratamiento reservado a las personas LGBT <sup>(2)</sup>, y considera grave la discriminación de que son víctimas. Esta situación de vulnerabilidad es contraria a los valores fundamentales de la Unión y a la libre circulación.

1.6 El CESE insta a la Comisión a que elabore un plan de trabajo para combatir la discriminación de las personas LGBT y subraya la importancia de integrar una perspectiva LGBT en todos los ámbitos de acción.

1.7 El CESE considera esencial que la sociedad civil y los gobiernos colaboren para combatir los estereotipos y concienciar en mayor medida a la población sobre los derechos de las personas LGBT. Es preciso que la discriminación por motivos de sexo u orientación sexual se integre también en los debates y negociaciones entre los interlocutores sociales. En este contexto, el CESE hace hincapié en las posibilidades que ofrece el trabajo en red, que puede utilizarse para fomentar la igualdad y la transparencia en el lugar de trabajo.

1.8 El CESE subraya la importancia de que tanto los trabajadores como los empresarios y los sindicatos sepan qué dice la legislación de la UE sobre la discriminación en el mercado de trabajo. Casi un 45 % de los ciudadanos de la UE no sabe que hay leyes que prohíben la discriminación por motivos de orientación sexual, y el CESE considera necesario lanzar campañas de información bien orientadas para atajar este problema.

1.9 El CESE reconoce la problemática específica que afecta a muchos transexuales y considera necesario abordarla en un informe aparte.

<sup>(1)</sup> Conforme al artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, «Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».

<sup>(2)</sup> *Lesbianas, gays, bisexuales y transexuales.*

## 2. Fundamento de la lucha contra la discriminación

2.1 La Unión Europea se basa en los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades individuales, así como en el Estado de derecho. El artículo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea faculta a la Unión a «adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». Combatir y rechazar la discriminación en todas sus formas tiene una importancia fundamental para la legitimidad de la Unión. El artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea prohíbe toda discriminación y, en particular, la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

2.2 Para cumplir los objetivos del Tratado se ha adoptado una serie de Directivas, como la Directiva 2006/54/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y ocupación (refundición), la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación y la Directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico. La protección contra la discriminación por razón de sexo u origen racial está mucho más desarrollada que la relativa a la discriminación por religión o convicciones, edad, discapacidad y orientación sexual, lo que puede incidir en las decisiones de las personas de trabajar o estudiar en otro país de la UE, o de viajar a él.

2.3 La igualdad de trato es, ante todo, una cuestión de derechos humanos, pero también está relacionada con el pleno aprovechamiento de todos los recursos de la Unión Europea. La discriminación supone un derroche de recursos e implica la exclusión social de los grupos afectados. La profunda crisis económica y social que atraviesa la UE, con motivo de la cual muchos Estados miembros han hecho recortes en sus sistemas de protección social y reducido los salarios, ha supuesto un empeoramiento de la situación de los grupos más vulnerables. Por este motivo, las Directivas de la UE contra la discriminación son esenciales para ofrecer protección a los grupos expuestos al riesgo de discriminación y respaldar su integración en el mercado de trabajo. Los Estados miembros tienen una gran responsabilidad a la hora de asegurar que los objetivos de las Directivas contra la discriminación se pongan en práctica.

2.4 El CESE ya ha presentado sus opiniones sobre los diferentes motivos de discriminación en una serie de dictámenes. El Comité acogió favorablemente la propuesta de Directiva de la Comisión relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato (2000/43/CE) <sup>(3)</sup>. Asimismo, el Comité respaldó la propuesta de presentar una Directiva específica para la vida laboral que prohíba la discriminación por motivos de religión, discapacidad, edad u orientación sexual. Señaló también la importancia de que todos los habitantes de los Estados miembros disfruten de un nivel mínimo de protección y, si se consideran víctimas de discriminación, tengan derecho a llevar su

caso ante los tribunales. El Comité solicitó medidas destinadas a examinar cuáles son los argumentos económicos que respaldan la no discriminación, y a desarrollarlos. Asimismo, lamentaba que la Directiva no hiciese referencia a las instrucciones discriminatorias ni a la incitación a la discriminación por los motivos señalados.

2.5 La Directiva marco cubre tanto la discriminación directa como la indirecta. Esta última tiene lugar cuando, en la práctica, una persona puede resultar desfavorecida por una disposición aparentemente no discriminatoria o un criterio o procedimiento aparentemente neutral <sup>(4)</sup>.

2.6 El CESE también se ha pronunciado sobre la propuesta de Directiva del Consejo por la que se aplica el principio de igualdad de trato entre las personas independientemente de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual <sup>(5)</sup>, que todavía no ha sido adoptada. En su dictamen, el CESE acogía positivamente la propuesta de Directiva, que debería conducir a normas coherentes de protección contra la discriminación por todos los motivos contemplados en el artículo 13 del TCE (actual artículo 19) en toda la UE. No obstante, el CESE lamentaba que la Directiva no abordase adecuadamente la cuestión de la discriminación múltiple y pedía a la Comisión que presentase una recomendación al respecto. El CESE solicita al Consejo que adopte una decisión en este sentido para reforzar los derechos de las personas vulnerables.

2.7 En sus diferentes dictámenes sobre cuestiones de discriminación (también sobre otros grupos como, por ejemplo, las personas de edad avanzada, los ciudadanos de terceros países y los ciudadanos romanes), el CESE ha abordado, entre otros, los siguientes aspectos <sup>(6)</sup>:

- la importancia de que el trabajo para combatir la discriminación se integre en todos los ámbitos de acción y se incorpore tanto al presupuesto de la UE como a los presupuestos nacionales;
- la necesidad de establecer indicadores para entender concretamente la situación;
- la conveniencia de asociar la lucha efectiva contra la discriminación con la Estrategia Europa 2020;
- la necesidad de definir, tanto a nivel europeo como nacional, unos mecanismos adaptados y eficaces de supervisión y control;

<sup>(4)</sup> Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

<sup>(5)</sup> DO C 182 de 4.8.2009.

<sup>(6)</sup> SOC/411-DO C 318/69 de 29.10.2011, SOC/350-DO C 354/1 de 28.12.2010, SOC/362-DO C 347/19 de 18.12.2010, SOC/403-DO C 376/81 de 22.12.2011, SOC/326-DO C 182/19 de 4.8.2009, SOC/304-DO C 77/102 de 31.3.2009, SOC/266-DO C 10/72 de 15.1.2008, SOC/163-DO C 110/26 de 30.4.2004, SOC/219-DO C 318/128 de 23.12.2006, SOC/308-DO C 77/115 de 31.3.2009, SOC/410-DO C 318/50 de 29.10.2011, SOC/204-DO C 204/95 de 9.8.2008, SOC/251-DO C 256 de 27.10.2007.

<sup>(3)</sup> DO C 77 de 31.3.2009, p. 102.

- la mejora del empleo, desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo, para garantizar y mejorar la independencia económica de los grupos vulnerables;
- la ambición de conseguir un reparto igualitario entre hombres y mujeres de las responsabilidades familiares y domésticas, y de establecer el derecho individual a la seguridad social;
- la creación de estructuras institucionales, por ejemplo de un comité europeo para cuestiones de discapacidad;
- el riesgo de que con la crisis económica y social aumenten la intolerancia, la xenofobia, el racismo y la homofobia en toda Europa, y
- el hecho de que la integración es un complejo proceso social que se desarrolla a largo plazo y cuenta con múltiples dimensiones y agentes implicados, especialmente a nivel local.

2.8 Ni el CESE ni la Comisión han tratado específicamente y en detalle la cuestión de la discriminación por motivos de orientación sexual. Tampoco se ha elaborado ningún plan de trabajo para reducir los riesgos de discriminación de las personas LGBT. El presente dictamen se centrará en la discriminación por motivos de orientación sexual, ya que el CESE considera que se necesita desarrollar la política en este ámbito. Asimismo, es importante señalar que hay otros grupos vulnerables que no quedan cubiertos por los motivos de discriminación pero que tienen dificultades para integrarse en el mercado de trabajo o mantenerse en él. Por tanto, en cualquier desarrollo de la política en este ámbito se requiere un enfoque general.

### 3. Situación de las personas LGBT en el mercado de trabajo

#### 3.1 Problemas que plantea la aplicación de la legislación <sup>(7)</sup>

3.1.1 La Agencia Europea de Derechos Fundamentales (AEDF) ha analizado, en dos informes de 2009 <sup>(8)</sup>, la situación de las personas LGBT. Entre las conclusiones de la AEDF cabe destacar, en primer lugar, que entre los motivos de discriminación hay una jerarquía según la cual la protección es más sólida cuando se trata de discriminación por causa de sexo, raza u origen étnico que por otros motivos. Aun así, en todos los Estados miembros hay una tendencia a garantizar el mismo nivel de protección independientemente del motivo de la discriminación.

3.1.2 Según la AEDF, cuando se trata de discriminación por motivos de orientación sexual la transposición de la Directiva sobre igualdad de trato ha ido más allá de las exigencias mínimas en dieciocho de los Estados miembros de la UE. Así, la mayoría de los Estados miembros ha adoptado normas que ofrecen protección contra la discriminación por motivos de orientación sexual en ámbitos distintos que el empleo y la

ocupación. Hay una veintena de Estados miembros que dispone de una autoridad competente para tratar las cuestiones de discriminación por motivos de orientación sexual.

3.1.3 En sus informes, la AEDF examina también las posibilidades de que disponen las personas LGBT de ejercer su derecho a la libre circulación, que constituye un elemento importante del mercado común de trabajo en la UE. En este contexto conviene recordar que el Derecho de la familia se inscribe en el ámbito de competencia jurídica nacional, lo que significa que la legislación relativa a las parejas homosexuales difiere de un Estado miembro a otro. Además, los países tienen tradiciones diferentes, por ejemplo en cómo se perciben los matrimonios y parejas inscritas homosexuales. Todo ello puede dar lugar a problemas cuando las personas desean ejercer sus derechos de libre circulación.

3.1.4 Según la AEDF, las parejas homosexuales tienen grandes problemas a la hora de ejercer sus derechos de libre circulación, independientemente de que se trate de matrimonios, parejas inscritas o parejas de hecho. La AEDF apunta que ello constituye en muchos casos una discriminación directa, y subraya la necesidad de que se clarifiquen las obligaciones de los Estados miembros con arreglo a la Directiva sobre libre circulación <sup>(9)</sup>.

#### 3.2 Tribunal de Justicia de la Unión Europea

3.2.1 En el Tribunal de Justicia europeo se han examinado dos asuntos por discriminación por motivos de orientación sexual: Römer y Maruko. En la sentencia del asunto Römer, el Tribunal señalaba que la Directiva sobre igualdad de trato prohíbe que el beneficiario de una pensión de jubilación que ha constituido una pareja estable inscrita perciba una pensión complementaria de jubilación de cuantía inferior a la que se reconoce al beneficiario casado, y que existe una discriminación directa por motivos de orientación sexual si, en el Derecho nacional, la persona se encuentra en una situación jurídica y fáctica análoga a la de una persona casada a los efectos de la pensión de que se trata.

3.2.2 De forma similar, el Tribunal sentenció en el asunto Maruko que la Directiva imposibilita las disposiciones en virtud de las cuales el miembro superviviente de una pareja inscrita, tras fallecer el otro miembro, no tenga derecho a percibir una pensión de supervivencia equivalente a la que se otorga a un cónyuge supérstite. Sin embargo, el Tribunal señalaba que corresponde al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el miembro superviviente de una pareja inscrita se halla en una situación comparable a la de un cónyuge. Asimismo, el Tribunal reconocía que en este sentido hay grandes diferencias en la Unión, y que, por lo general, faltan casos de equiparación del matrimonio con otros tipos de relación legalmente reconocidos.

#### 3.3 Problemas de discriminación en el lugar de trabajo

3.3.1 Dificultades para revelar la orientación sexual en el lugar de trabajo: varios estudios sugieren que a menudo las personas LGBT son «invisibles» en el mercado de trabajo. Esto se explica, en particular, por el temor a las represalias, lo que a su vez hace que muchas de estas personas eviten el contacto con sus colegas

<sup>(7)</sup> Esta sección se basa en el informe de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales y la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

<sup>(8)</sup> «Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I - Legal Analysis» y «Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation and Gender Identity in the EU Member States: Part II - The Social Situation» (Homofobia y discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género en los Estados miembros de la Unión Europea. Parte I: análisis jurídico; Parte II: la situación social).

<sup>(9)</sup> Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

para no ser «descubiertos». Los estudios muestran, sobre todo, su miedo a reconocer su orientación sexual ante sus superiores. En determinados sectores, como el Ejército o la Iglesia, el grado de transparencia se halla muy por debajo de la media.

**3.3.2 Problemas específicos que dificultan el trabajo:** las personas LGBT afrontan una situación particular en el mercado de trabajo en comparación con otros grupos vulnerables, ya que el grado de transparencia en lo relativo a la orientación sexual tiene repercusiones para su carrera. Es habitual que las personas LGBT elaboren estrategias para evitar revelar su orientación sexual en el lugar de trabajo, por ejemplo cambiando de tema o abandonando las conversaciones entre colegas. Los estudios señalan que esta adaptación constante en el lugar de trabajo tiene consecuencias para la salud y la productividad. El trato negativo de que es objeto el grupo LGBT en la Unión da lugar a una marginación de tipo emocional, basada en el oprobio. Esto tiene consecuencias tanto para la persona como para la participación en el mercado de trabajo. El CESE considera necesario que las diferentes instituciones de la UE intervengan activamente para combatir esta marginación.

**3.3.3 Problemas en relación con la defensa de sus derechos en el mercado de trabajo:** si una persona es objeto de discriminación debido a su orientación sexual, es importante que pueda recurrir a mecanismos de denuncia, por ejemplo, ante una autoridad nacional que gestione las demandas relativas a este tipo de discriminación. En muchos Estados miembros, simplemente, no existe una autoridad de esta índole.

**3.3.4 Resistencia a presentar denuncias:** llama la atención que el volumen de casos documentados de discriminación por motivos de orientación sexual sea tan bajo. Probablemente se deba a que las personas LGBT son reacias a exponerse públicamente y a afrontar una posible falta de reconocimiento de sus derechos. Además, las denuncias también conllevan un riesgo de perder el empleo. En algunos casos es importante que la persona que presenta la denuncia reciba protección, a fin de contrarrestar las consecuencias negativas de su iniciativa.

**3.3.5 Falta de conocimientos:** un estudio del Eurobarómetro ha mostrado la deficiencia de los conocimientos sobre la legislación contra la discriminación entre la opinión pública. Casi la mitad (45 %) de los ciudadanos de la UE no sabe que hay leyes que prohíben la discriminación por motivos de orientación sexual en la contratación de un nuevo empleado. Asimismo, un estudio de la CES denunciaba el desconocimiento de la política y las acciones destinadas a las personas LGBT por parte de las organizaciones sindicales. La falta de conocimientos sobre los derechos de estas personas en el lugar de trabajo se corresponde con una falta general de información y datos sobre su situación y sus experiencias. Los estudios constataron un nivel muy bajo de

conocimientos en el lugar de trabajo en lo relativo a la orientación sexual y la identidad de género. Este nivel general bajo de conocimientos significa que para las personas con una orientación sexual diferente resulta muy difícil hablar de identidad de género o de discriminación por motivos de orientación sexual con los empresarios y sindicatos. Por ello, conviene llevar a cabo campañas informativas, en particular allí donde el desconocimiento es mayor, para reforzar los conocimientos sobre los derechos de los ciudadanos de la UE.

**3.3.6 Protección jurídica y otras medidas para reducir la discriminación.** En algunos países, la introducción a nivel nacional de una protección jurídica y de medidas de apoyo a la igualdad de trato han contribuido a sensibilizar al público en general, lo que a su vez ha incidido positivamente en las organizaciones sindicales y los empresarios. En el estudio de la CES se menciona raramente la responsabilidad del empresario, lo que demuestra la importante responsabilidad que recae en la dirección. En lo que se refiere a las personas LGBT, las acciones en favor de la diversidad y una cultura abierta tienen una incidencia positiva en el lugar de trabajo. Las acciones en favor de la diversidad no impiden necesariamente la discriminación, pero constituyen un primer paso importante en una organización.

**3.3.7 Magnitud de la discriminación:** se ha elaborado una serie de estudios para evaluar la magnitud de la discriminación de las personas LGBT en el mercado de trabajo. Los estudios concluyen que casi la mitad de las personas de este grupo no revela su orientación sexual en el lugar de trabajo, y que entre un tercio y la mitad de los que lo hacen son objeto de discriminación directa o de comentarios denigrantes y prejuicios por parte de sus colegas.

**3.3.8** En la Unión Europea se han llevado a cabo algunos proyectos que han contado con participación de la esfera patronal, sindical y del voluntariado. La Comisión ha financiado estos proyectos, lo que ha reforzado su legitimidad. En Francia, las organizaciones sindicales y patronales de un sector han firmado un acuerdo sobre esta cuestión, el denominado «Accord sur l'égalité des droits des familles homoparentales» (Acuerdo sobre la igualdad de derechos de las familias homoparentales). En Suecia, la organización sindical Vision ofrece una formación sobre cuestiones relativas a las personas LGBT para impulsar una toma de conciencia sobre la discriminación en el lugar de trabajo. La experiencia muestra que es totalmente posible cambiar, con el apoyo de todas las partes, la situación en el mercado de trabajo de las personas con una orientación sexual diferente. El Comité constata con pesar que este tipo de acciones es poco frecuente y, por lo tanto, insta a la Comisión Europea a popularizar las buenas prácticas y a los interlocutores sociales a ser mucho más activos contra la discriminación de las personas LGBT en el lugar de trabajo.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON



## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La contribución de los emprendedores inmigrantes a la economía» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/04)

Ponente: **Brenda KING**

El 19 de enero de 2012, 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 contribución de los emprendedores inmigrantes a la economía».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2012.

En su 483<sup>o</sup> Pleno de los días 18 y 19 de septiembre (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 2 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Resumen y recomendaciones

1.1 Durante los últimos diez años, la aportación de las actividades empresariales de los inmigrantes en Europa ha ido en aumento. Estos contribuyen al crecimiento económico y al empleo, a menudo recuperando oficios abandonados, y, cada vez más a menudo, participan en el suministro de bienes y servicios con un valor añadido. También actúan como un importante nexo con los mercados mundiales y son importantes para la integración de los inmigrantes en el mercado laboral, ya que crean puestos de trabajo para ellos mismos y, cada vez más, también para otros inmigrantes y para la población autóctona <sup>(1)</sup>.

1.2 La UE ha reconocido públicamente la importancia de la contribución de los inmigrantes emprendedores al crecimiento y a la creación de empleo sostenible. Sin embargo, es importante que este reconocimiento no se considere de manera aislada o separada de las prioridades inmediatas de los responsables políticos de la UE. En efecto, un sector empresarial de los inmigrantes vibrante, sostenible y orientado al crecimiento debería formar parte de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo, la Ley de la pequeña empresa (Small Business Act), la Estrategia Europa 2020 y el nuevo programa COSME, puesto que estos ya han situado la importancia de pymes con un elevado crecimiento y valor añadido en el corazón de una economía de la UE orientada hacia el crecimiento sostenible.

1.3 Los inmigrantes emprendedores también incrementan las oportunidades sociales para otros inmigrantes, crean más liderazgo social, son modelos a seguir en la sociedad, especialmente para los jóvenes, aumentan la confianza en uno mismo y promueven la cohesión social revitalizando calles y vecindarios.

1.4 El Comité acoge favorablemente la Comunicación <sup>(2)</sup> de la Comisión, en la que reconoce «el importante papel que desempeñan los migrantes como empresarios» y que también se debería reforzar «su creatividad y capacidad de innovación».

Asimismo, el CESE acoge favorablemente la afirmación de que: «El fomento del espíritu empresarial transnacional mediante una estrategia más dinámica favorecerá a los empresarios que operan tanto en los Estados miembros de la UE como en los países socios. Tales empresas pueden crear empleo en los países de origen, aportar ventajas desde el punto de vista de la integración de los migrantes e incrementar el comercio entre países».

1.5 Con el aumento del desempleo, que hace que la creación de puestos de trabajo de calidad sea una prioridad para la UE, ahora es incluso más importante que los responsables políticos de la UE reconozcan la aportación clave que las empresas de los inmigrantes realizan para la economía de la UE, tanto a escala local como, cada vez más, en los mercados internacionales, donde sigue habiendo una demanda de bienes y servicios procedentes de la UE. Esto coincide con la estrategia de la Comisión destinada a ayudar a las pymes a extender su campo de actividad más allá de las fronteras de la UE, dado que las actividades internacionales fomentan el crecimiento, refuerzan la competitividad y apoyan la sostenibilidad a largo plazo de las empresas en la UE.

1.6 El Comité recomienda que, para reforzar la «creatividad y capacidad de innovación» de los emprendedores inmigrantes, se tomen medidas concretas a escala de la UE, de los Estados miembros y de los entes locales con el objetivo de erradicar la discriminación y crear condiciones equitativas para todos con el fin de que puedan contribuir a crear un crecimiento integrado y puestos de trabajo de calidad.

1.6.1 A escala de la UE, los responsables políticos deberían:

— reconocer el potencial del espíritu empresarial de los inmigrantes para incrementar el crecimiento económico en el marco de la Estrategia Europa 2020;

— reconocer el potencial del espíritu empresarial de los inmigrantes como creador de empleo e incluirlo en la Estrategia Europea de Empleo. Actualmente, esta estrategia solo se centra en el empleo remunerado como manera de integración de los inmigrantes;

<sup>(1)</sup> Rath, J., Eurofound (2011), «Promoting ethnic entrepreneurship in European cities» (El fomento del emprendimiento étnico en las ciudades europeas), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

<sup>(2)</sup> «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» - COM(2011) 455 final y SEC(2011) 957 final.



- reconocer el espíritu empresarial de los inmigrantes en la política europea de integración de los inmigrantes;
- definir y recopilar estadísticas fiables y armonizadas sobre la contribución económica y social de los emprendedores inmigrantes en toda la UE, junto con Eurostat y los Estados miembros. Esto puede contribuir a que la UE elabore mejores políticas de inmigración;
- continuar ofreciendo un respaldo público a los empresarios para garantizar que la innovación, el espíritu empresarial y el crecimiento empresarial no se ven perjudicados porque una empresa viable no tenga acceso a la financiación adecuada;
- introducir un marco para sensibilizar sobre buenas prácticas y fomentar su puesta en común en el marco de programas que refuerzan la capacidad y la sostenibilidad de los emprendedores inmigrantes;
- desarrollar relaciones estratégicas con aquellos países de origen que actualmente persiguen activamente implicar de manera directa a sus comunidades de la diáspora residentes en la UE en actividades empresariales tanto en el país de origen como en la UE;
- utilizar los acuerdos comerciales, cuando sea oportuno, como mecanismo para fomentar la actividad empresarial de empresas conjuntas entre empresas de inmigrantes con sede en la UE y sus países de origen. Esto respaldará la estrategia de la UE para ayudar a las pymes a ampliar sus negocios fuera de la UE.

#### 1.6.2 Los Estados miembros deberían:

- reconocer y promover el espíritu empresarial de los inmigrantes como parte de políticas de integración más amplias;
- revisar de manera general el marco regulatorio y estructural para la creación de sociedades reduciendo las exigencias administrativas innecesarias que puedan obstaculizar crearlas;
- minimizar el riesgo de inmigración ilegal y, especialmente, empleo ilegal aplicando la Directiva 2009/52/CE<sup>(3)</sup> del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009. El artículo 14 de dicha Directiva establece que los Estados miembros «velarán por que se lleven a cabo en su territorio inspecciones efectivas y adecuadas»;
- contribuir a incrementar las tasas de empleo a largo plazo proporcionando más ayudas a las empresas ya existentes de emigrantes, especialmente aquellas regentadas por mujeres y jóvenes, para incrementar así su sostenibilidad;
- aumentar la sensibilización y reforzar las capacidades de las organizaciones intermediarias, como las asociaciones

comerciales, las cámaras de comercio y las cooperativas, para que puedan ayudar a estos negocios a cumplir los requisitos legales, como los reglamentos en materia laboral y fiscal.

#### 1.6.3 Los entes locales y la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, deberían:

- continuar llevando a cabo programas que aumentan el capital humano y social de los inmigrantes emprendedores proporcionando varios servicios (asesoría e información, formación, redes para establecer contactos y tutorías);
- crear o incrementar las oportunidades para los inmigrantes emprendedores mejorando el acceso de sus organizaciones a organizaciones de carácter general;
- aumentar la sostenibilidad de las empresas cuyos propietarios son inmigrantes. Se deberá prestar más atención a las ya existentes que son propiedad de inmigrantes, especialmente a aquellas de sectores de gran valor, en vez de centrarse únicamente en empresas de nueva creación;
- el acceso al crédito es una cuestión muy importante para el emprendimiento, por lo que se deben crear más programas para incrementar el capital financiero de los inmigrantes emprendedores
  - dando a conocer posibles fuentes de financiación;
  - proporcionándoles formación específica;
  - incrementando el conocimiento, los conocimientos técnicos y la comprensión de las instituciones de crédito de este grupo concreto de clientes empresariales.

## 2. Observaciones generales

2.1 Europa afronta importantes retos demográficos: el claro descenso de la población en varias regiones, la transición hacia una población de mucha más edad y las bajas tasas de natalidad. Sin embargo, entre 2004 y 2008 la población de la UE aumentó alrededor de dos millones de personas al año, principalmente debido a la inmigración neta. Los inmigrantes han contribuido al crecimiento económico de los países de acogida de muchas maneras: aportando nuevas capacidades y habilidades, contribuyendo a reducir la falta de mano de obra y, como empresarios, creando nuevas empresas.

2.2 La contribución de los inmigrantes a la economía a través de la creación directa de nuevas empresas es una cuestión a la que se le ha prestado poca atención. Este dictamen se propone ahondar en los conocimientos existentes sobre el emprendimiento entre los inmigrantes y hará recomendaciones para fomentar y reconocer el éxito de las empresas de inmigrantes y seguir reforzando su contribución al crecimiento económico.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:ES:PDF>.

2.3 Comparar el emprendimiento y la creación de empleo por parte de los inmigrantes en los países de la UE es una tarea difícil, debido a que cada país utiliza diferentes fuentes de las que obtiene los datos y a la falta de una definición consensuada a escala internacional de «migrante emprendedor».

2.4 El presente documento se basa principalmente en presentaciones realizadas en la audiencia del Grupo de estudio permanente «Inmigración e integración» del CESE sobre el tema «La contribución de los empresarios inmigrantes a la economía de la UE» celebrada el 24 de noviembre de 2011 (4).

2.5 Entendemos por inmigrantes emprendedores a los propietarios de empresas nacidos fuera de la UE que persiguen generar valor mediante la creación o la expansión de actividades económicas (5). El emprendedor puede ser autónomo, es decir, contratarse únicamente a sí mismo, o contratar a otras personas (6).

2.6 El presente dictamen se centra en los emprendedores autónomos y utiliza datos procedentes de encuestas de población activa para poder comparar entre los Estados miembros y entre los emprendedores inmigrantes y los autóctonos. Asimismo, el análisis se centra en emprendedores no pertenecientes al sector agrícola, puesto que así se hace en los estudios sobre emprendimiento.

### 3. Características de los emprendedores inmigrantes

#### 3.1 Los inmigrantes son más emprendedores

3.1.1 La encuesta de población activa de la UE (7) muestra que la tendencia de los emprendedores inmigrantes varía en la UE: el porcentaje de emprendedores inmigrantes en relación con el total de trabajadores es entre un 1,5 y un 2,9 % mayor que el de los autóctonos en Reino Unido, Francia, Bélgica, Dinamarca y Suecia. Sin embargo, el porcentaje de emprendedores inmigrantes es menor que el de los autóctonos en Portugal, España, Italia, Grecia, Irlanda, Alemania y Austria.

3.1.2 A escala regional, la tasa de trabajadores por cuenta propia (autóctonos e inmigrantes) es mayor en Europa meridional, central y oriental. Sin embargo, en Europa central y occidental, los inmigrantes suelen ser más propensos a trabajar por cuenta propia que los autóctonos, mientras que en Europa meridional ocurre lo contrario.

3.1.3 Esta representación desproporcionada de los inmigrantes en la tasa de trabajadores por cuenta propia en Polonia, Eslovaquia, Chequia y Hungría se debe, en parte, a la relativa flexibilidad de la normativa en materia de visados para los inmigrantes emprendedores y a la situación laboral en estos países. Las escasas tasas de inmigrantes emprendedores en los países de la Europa meridional pueden deberse a que allí los

inmigrantes quizá no han tenido tiempo para crear el capital humano, físico y social necesario para montar un negocio, a lo mejor por no hablar con fluidez el idioma del país de acogida o por tener dificultades para que se reconozcan sus titulaciones.

3.1.4 Los datos sobre el número de emprendedores en un año concreto también sugieren que los inmigrantes suelen ser más emprendedores que los autóctonos. Entre 1998 y 2008, el número anual de nuevos inmigrantes emprendedores se duplicó en Alemania (llegaron a más de 100 000) y en Reino Unido (llegaron a casi 90 000), se multiplicó por seis en España (llegaron a más de 75 000), por ocho en Italia (llegaron a más de 46 000) e incrementó levemente en Francia (llegaron a 35 000) (8).

3.1.5 Además, los inmigrantes son más emprendedores que los autóctonos en relación con su población. Por ejemplo, en Reino Unido los inmigrantes representan el 8 % de la población, pero poseen alrededor del 12 % de las pymes.

3.1.6 Esta conclusión coincide con un reciente estudio estadounidense que revela que los inmigrantes regentan el 18 % de las pequeñas empresas aunque representan el 13 % de la población y el 16 % de la mano de obra (9).

#### 3.2 Sostenibilidad de los negocios de los inmigrantes

3.2.1 Cada año son muchos los inmigrantes que deciden crear una sociedad, pero también son muchos los que se ven obligados a liquidarla. Esta escasa tasa de supervivencia puede indicar que trabajar por cuenta propia es un mecanismo para conseguir un empleo en el que se cotice o puede indicar que la tasa de fracaso es mayor entre las empresas de los inmigrantes. En Francia, por ejemplo, solo el 40 % de las empresas propiedad de extranjeros seguía operativa cinco años después de su creación en comparación con el 54 % propiedad de franceses (10). El estudio de la OCDE (11) concluyó que, incluso tras tener en cuenta las cualificaciones, la experiencia y otros factores, los negocios de los inmigrantes tienen un 27 % menos de probabilidades de supervivencia en comparación con los negocios de los autóctonos.

#### 3.3 Sectores de gran valor

3.3.1 El abanico de actividades que los emprendedores inmigrantes llevan a cabo en los países de acogida es ya tan amplio como el de los autóctonos. La transformación de empresas que responden principalmente a las necesidades de las poblaciones de sus enclaves étnicos, se debe en parte a la mayor formación de muchos inmigrantes, así como a los cambios en las estructuras económicas de las sociedades postindustriales.

(8) Enlace con estadísticas: <http://dx.doi.org/10.1787/888932442104>.

(9) <http://www.fiscalpolicy.org/immigrant-small-business-owners-FPI-20120614.pdf>.

(10) Bream, Y. (2009), «Les entreprises créées en 2002 par des ressortissants des pays tiers: de plus grandes difficultés à survivre» (Las empresas creadas en 2002 por nacionales de terceros países: las mayores dificultades para sobrevivir), Infos Migrations, n° 13, Departamento de estadística, estudios y documentación (DSED), Ministerio de inmigración, integración, identidad nacional y desarrollo solidario.

(11) *Open for Business: Migrant Entrepreneurship in OECD Countries* (Abiertos a los negocios: el espíritu empresarial de los migrantes en los países de la OCDE), 2010.

(4) <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-migrant-entrepreneurs-contribution-present>.

(5) Definición de «emprendimiento» establecida por la OCDE, 2008.

(6) Rath, J., Eurofound (2011), «Promoting ethnic entrepreneurship in European cities» (El fomento del emprendimiento étnico en las ciudades europeas), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

(7) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_unemployment\\_ifs/data/database](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database).

3.3.2 En Europa, a pesar de que una elevada proporción de emprendedores de origen extranjero trabaja en sectores tradicionalmente asociados con la inmigración (por ejemplo, la venta al por mayor y al por menor), muchos trabajan en otros sectores: aproximadamente el 18 % de los emprendedores inmigrantes trabaja en el sector de la construcción; el 8 % en el sector profesional, científico y técnico; el 6 % en el sector manufacturero y otro 6 % en el sector de la salud y del trabajo social.

#### 3.4 Perfil

3.4.1 El perfil general del emprendedor, ya sea inmigrante o autóctono, es similar: *varón cualificado profesionalmente* y, en tres de cada cuatro casos, de *más de 35 años*. Los emprendedores, tanto inmigrantes como autóctonos, por término medio son mayores que los trabajadores asalariados. Este hecho puede explicarse por la necesidad de acumular el suficiente capital social y físico, así como experiencia, antes de poder montar un negocio.

3.4.2 Los emprendedores inmigrantes tienen un *nivel educativo medio superior* al de sus homólogos autóctonos: aproximadamente entre el 30 % y el 40 % de los emprendedores inmigrantes ha finalizado estudios de nivel superior.

3.4.3 Casi dos tercios de los inmigrantes emprendedores han residido en el país de acogida durante *más de diez años*, mientras que entre los trabajadores por cuenta ajena este porcentaje apenas supera el 50 %.

3.4.4 Dependiendo de su lugar de origen, la tendencia de los inmigrantes a crear empresas varía. Los inmigrantes asiáticos son los que muestran una mayor tendencia y los latinoamericanos y los africanos los que menos. Las diferencias en el nivel de estudios y económico pueden explicar de modo importante las diferencias en el comportamiento emprendedor entre los grupos de inmigrantes. Otra explicación es que en algunos países de origen ha existido tradicionalmente una mayor proporción de emprendedores y que las personas que emigran de tales países son más propensas a montar un negocio en los países de acogida.

3.4.4.1 Hay que señalar que la experiencia de los inmigrantes por lugar de origen no es homogénea. Por ejemplo, los datos de Reino Unido indican que si la tasa de empleo de la comunidad inmigrante procedente de Pakistán fuera equivalente a la de la procedente de la India, la proporción de trabajadores y trabajadoras en este grupo aumentaría en un 24 % y un 136 % respectivamente, un aumento de alrededor de 96 000 personas.

#### 4. La situación en la UE

4.1 El Programa de Estocolmo establece la agenda para las acciones de la Unión Europea en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior para el período 2010-2014. Uno de los aspectos necesarios para la adecuada integración de los inmigrantes es el refuerzo de los valores democráticos y de la cohesión social y la promoción del diálogo intercultural a todos los niveles.

4.2 Con un presupuesto de 825 millones de euros para el período 2007-2013, el Fondo Europeo para la Integración

respalda iniciativas nacionales y de la UE que facilitan la integración de inmigrantes procedentes de fuera de la UE en las sociedades europeas e incluye proyectos en el ámbito de los inmigrantes emprendedores y de la educación empresarial para los inmigrantes <sup>(12)</sup>.

4.3 La Comunicación de la Comisión <sup>(13)</sup> «Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países» reconoce el importante papel que desempeñan los inmigrantes como empresarios. Sin embargo, su potencial para contribuir a un crecimiento sostenible y al empleo no se menciona en las iniciativas emblemáticas europeas como la Estrategia Europa 2020.

4.4 El paquete de empleo de la UE se centra en el empleo remunerado como una manera para integrar a los inmigrantes. Sin embargo, excluye el papel de los inmigrantes emprendedores, que pueden contribuir a la creación de empleos de calidad y sostenibles y facilitar la inclusión económica y social tanto de los ciudadanos inmigrantes como de los autóctonos.

4.5 Los responsables políticos de la UE deberían incluir de manera activa y consistente a los inmigrantes emprendedores en sus estrategias. Asimismo, se debería reconocer y respaldar el papel de los inmigrantes emprendedores en la estrategia de integración de los inmigrantes.

#### 5. La contribución de los inmigrantes emprendedores

##### 5.1 Mercado laboral

5.1.1 La encuesta de población activa de la UE (1998-2008) destaca la contribución positiva de los emprendedores inmigrantes al empleo, aunque la mayoría de emprendedores, tanto autóctonos como inmigrantes, solo se contratan entre ellos.

5.1.2 Cada emprendedor inmigrante crea entre 1,4 y 2,1 empleos adicionales. Sin embargo, cuando se comparan estos datos con los de los emprendedores autóctonos, se concluye que los emprendedores inmigrantes crean relativamente menos puestos de trabajo. Las excepciones a esta observación general son Chequia, Hungría, Eslovaquia y Reino Unido, donde parece que los emprendedores inmigrantes crean más empleo que los autóctonos.

5.1.3 Esta contribución al empleo en general ha ido aumentando con el tiempo. De 1998 a 2008, el número de trabajadores contratados por emprendedores inmigrantes aumentó en España, Italia, Austria, Alemania y Países Bajos, mientras que en Reino Unido y en Francia, la contribución al empleo ha seguido siendo alta. Por ejemplo, en 2007 y 2008 los emprendedores inmigrantes contrataron anualmente a más de 750 000 trabajadores en Alemania, alrededor de 1 000 000 en Reino Unido y España, casi 400 000 en Francia y aproximadamente 300 000 en Italia.

<sup>(12)</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/integration-fund/index_en.htm).

<sup>(13)</sup> COM(2011) 455 final y SEC(2011) 957 final.

5.1.4 En términos relativos, esta contribución al empleo equivale a entre el 1,5 y el 3 % de toda la mano de obra en activo. Los países en los que los inmigrantes contribuyen más al empleo total son Luxemburgo (8,5 %) e Irlanda (4,9 %). Aunque las limitaciones en materia de datos no nos permiten establecer si los inmigrantes contratan principalmente a otros inmigrantes o no, algunos estudios han demostrado que contratan tanto a autóctonos como a otros inmigrantes.

## 5.2 Economía

5.2.1 La aportación de los emprendedores inmigrantes no se limita a la creación de empleo, sino que también contribuye al crecimiento económico general del país de acogida. Resulta muy difícil recopilar datos empíricos fiables sobre la contribución real a la economía de la UE. Sin embargo, hay datos relativos a Reino Unido que muestran que su contribución a la economía británica se estima en 25 000 millones de libras esterlinas anuales, lo que representa el 6 % del valor añadido bruto del total de las pymes (430 000 millones de libras esterlinas en 2007) <sup>(14)</sup>.

5.2.2 Como referencia, cabe citar un estudio estadounidense según el cual las pequeñas empresas en las que los inmigrantes poseen como mínimo el 50 % de la propiedad aportan aproximadamente 776 000 millones de dólares, o lo que es lo mismo, el 13 % de la aportación total de las pymes (6 billones de dólares en 2007).

5.2.3 Otra indicación son los datos de Francia, que muestran que en 2009 los inmigrantes franceses recibieron 47 900 millones de euros del Estado francés (ayudas sociales, alojamiento, educación, etc.), pero cuya contribución fue de 60 300 millones de euros. Lo que significa que la contribución neta de los inmigrantes a las arcas públicas fue de 12 400 millones de euros <sup>(15)</sup>.

5.2.4 El CESE considera que la contribución a la UE podría ser mayor si se pudiera ofrecer la ayuda necesaria a los

emprendedores inmigrantes que trabajan en la economía informal para que se pasaran a la economía formal.

## 5.3 Comercio

5.3.1 También se ha demostrado que los emprendedores inmigrantes ayudan a crear oportunidades comerciales para el país de acogida reduciendo los gastos de las transacciones comerciales con sus países de origen, pues utilizan sus redes de contactos y sus conocimientos sobre los mercados en sus países de origen. En Suecia, por ejemplo, el 22 % de las empresas en manos extranjeras dirige sus bienes y servicios, al menos parcialmente, hacia el mercado internacional, en comparación con el 15 % de las empresas en manos autóctonas <sup>(16)</sup>. También se ha demostrado que un incremento del 10 % en el número de inmigrantes en Suecia se ha asociado con un incremento medio del 6 % de las exportaciones y un incremento medio del 9 % de las importaciones <sup>(17)</sup>. Este hallazgo sugiere que los inmigrantes pueden desempeñar un papel importante en tanto que facilitadores de comercio extranjero reduciendo los obstáculos implícitos al comercio con sus países de origen.

5.3.2 Otro ejemplo es el del Reino Unido. Los emprendedores inmigrantes proporcionan acceso directo a una creciente comunidad de la diáspora, con una renta disponible estimada en más de 30 millones de euros, así como una apertura de nuevas oportunidades empresariales en mercados mundiales como la India, China y países de África, el Caribe y América Latina.

5.4 Se debería señalar que el emprendimiento de los inmigrantes no repercute únicamente en la creación de empleo y en la economía. También puede incrementar las oportunidades sociales para los inmigrantes, crear más liderazgo social, aumentar la confianza en uno mismo y promover la cohesión social entre los ciudadanos revitalizando calles y vecindarios.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(14)</sup> <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/enterprise/docs/b/11-515-bigger-better-business-helping-small-firms>.

<sup>(15)</sup> <http://www.europeanvoice.com/article/imported/time-to-value-migrants-contribution/74527.aspx>.

<sup>(16)</sup> Agencia sueca de crecimiento económico y regional (2007).

<sup>(17)</sup> Hatzigeorgiou en OCDE (2010).



## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Erradicar la violencia doméstica contra las mujeres» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/05)

Ponente: **Mário SOARES**

En el Pleno celebrado el 24 de mayo de 2012 el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento Interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Erradicar la violencia doméstica contra las mujeres».

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En 2006 el Comité ya se pronunció sobre la violencia doméstica contra las mujeres <sup>(1)</sup>, poniendo de manifiesto la preocupación de la sociedad civil por este tema. Las recomendaciones que se formularon en aquel momento siguen siendo válidas y, por tanto, no se repiten en el presente dictamen.

1.2 El CESE, en su calidad de representante de la sociedad civil organizada, es consciente de que el problema de la violencia de género, incluida la violencia doméstica, es una cuestión que nos afecta a todos y reafirma su compromiso de luchar contra esta lacra con todos los medios posibles; contempla, entre otras cosas, la posibilidad de organizar un debate bienal sobre este problema.

1.3 El CESE recomienda a las instituciones europeas y a los Estados miembros de la UE que:

1.3.1 **Derechos humanos:** aborden la violencia de género en el ámbito doméstico como una cuestión de derechos humanos, lo que permitirá encontrar una respuesta global y multisectorial para el problema;

1.3.2 **Paradigmas de seguridad y riesgo:** tomen medidas encaminadas a cambiar los paradigmas de seguridad y riesgo, haciendo hincapié en la idea de que la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico no es un problema individual, aislado y perteneciente a la esfera privada, sino una cuestión de seguridad y orden públicos;

1.3.3 **Prevención:** desarrollen una política de prevención de la violencia doméstica mediante la creación de espacios de apoyo multidisciplinarios que cuenten con recursos y personal especializado y de planes de acción interministeriales que impliquen a hombres y jóvenes en la erradicación de la violencia doméstica;

1.3.4 **Políticas de protección:** garanticen a las mujeres víctimas de la violencia acceso prioritario a la vivienda, apoyo económico, formación y un trabajo digno donde se aplique el principio de «a igual trabajo, igual salario»;

1.3.5 **Armonización de los criterios estadísticos:** sigan armonizando los criterios para registrar los casos de violencia de género, permitiendo que los datos recopilados sean comparables;

1.3.6 **Educación:** garanticen que la educación contribuya a la transformación de las mentalidades, lo que exige, entre otros aspectos, aplicar verdaderos programas de coeducación, acabar con el lenguaje sexista en los libros de texto y una formación inicial y permanente de los docentes en la que se integre el problema de la violencia de género, incluida la violencia doméstica;

1.3.7 **Medios de comunicación:** garanticen el cumplimiento efectivo de la Directiva *Servicios de comunicación audiovisual* <sup>(2)</sup> eliminando la imagen negativa de la mujer que transmiten los medios de comunicación y, en particular, la publicidad.

1.3.8 **Salud:** refuercen la idea de que la violencia doméstica contra las mujeres constituye una variable de riesgo en términos de salud;

1.3.9 **Corresponsabilidad:** consoliden y apoyen medidas para promover la corresponsabilidad de hombres y mujeres en el cuidado de los hijos, los ancianos o familiares con necesidades especiales;

1.3.10 **Organizaciones de la sociedad civil:** apoyen a las organizaciones que trabajan con mujeres víctimas de la violencia doméstica o promueven acciones de sensibilización y formación en la lucha contra la violencia de género;

1.3.11 **Año europeo de lucha contra la violencia de género:** dediquen un año europeo a la lucha contra la violencia de género;

1.3.12 **Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica:** el CESE insta a la Unión Europea y a todos los Estados miembros a que firmen, ratifiquen y pongan en vigor este Convenio adoptado por el Consejo de Europa en 2011.

<sup>(1)</sup> DO C 110 de 9.5.2006, pp. 89-94.

<sup>(2)</sup> Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de marzo de 2010.



## 2. Introducción

2.1 Toda violencia ejercida contra cualquier persona constituye un atentado a su dignidad, a su integridad física y psicológica, a los derechos humanos y a los principios de una sociedad democrática.

2.2 Dado que los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y promover los derechos de sus ciudadanos, deben invertir recursos públicos considerables en servicios y personal especializado que sean capaces de cumplir con esta obligación.

2.3 La violencia en el ámbito público es objeto de reprobación social y la sociedad apoya las acciones que los Estados llevan a cabo para reprimir y sancionar a quienes la ejercen.

2.4 Sin embargo, existe otro tipo de violencia, más silenciada, que se ejerce en el seno de los hogares y afecta de forma cada vez más brutal a sus víctimas: la violencia doméstica. Todos los miembros de una familia pueden ser víctimas ocasionales o permanentes de diferentes clases de violencia, que pueden derivar en muerte.

2.5 Si bien todos ellos merecen la atención, la preocupación y la actuación de las autoridades, es cierto que el grupo más afectado sistemáticamente es el de las mujeres: una de las principales causas de mortalidad femenina es la violencia en el ámbito doméstico. De ahí que el presente dictamen se centre en la violencia doméstica contra las mujeres.

2.6 La Unión Europea define la violencia contra la mujer como «cualquier acto de violencia de género que produzca, o pueda producir, daño físico, sexual o psicológico o sufrimiento a la mujer, incluyendo las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, ya sea en el espacio público o en la vida privada»<sup>(3)</sup>.

2.7 Pese a los esfuerzos realizados a lo largo de varias décadas por los poderes públicos y diversos sectores de la sociedad, organizados o no, esta forma de violencia sigue siendo considerada un problema privado, cuando en realidad se trata de un problema público.

2.8 La violencia doméstica es un delito que ha de ser sancionado por la ley. El CESE reconoce los esfuerzos realizados por diferentes países de la Unión para sancionar con penas más duras a todos aquellos que lo cometen. Sin embargo, es preciso también identificar las causas profundas subyacentes al fenómeno y las estrategias necesarias para combatirlo, lo que incluye una mejor comprensión del fenómeno por parte de los hombres.

2.9 Por otro lado, es importante destacar que la crisis económica está afectando gravemente a las políticas sociales de muchos países de la UE. Se están reduciendo servicios públicos básicos, tales como la sanidad, la educación y los servicios sociales, en el momento en que las familias, y en especial las mujeres, más los necesitan. Se están cerrando servicios de atención especial para las mujeres y centros de acogida para mujeres

maltratadas, se están reduciendo los presupuestos de los servicios nacionales para la igualdad de género, se están suprimiendo proyectos de prevención y campañas en los medios de comunicación, etc.

2.10 La persistencia de los estereotipos de género y de una sociedad patriarcal, al igual que las desigualdades económicas y la discriminación de la mujer en ámbitos como el empleo, los salarios, el acceso a otros recursos económicos y la falta de independencia económica reducen la capacidad de las mujeres para actuar y aumentan su vulnerabilidad ante la violencia doméstica.

2.11 La crisis económica actual y las políticas aplicadas para luchar supuestamente contra ella, así como el proceso de liberalización de la economía y la privatización del sector público, no solo refuerzan la división del trabajo en función del sexo, sino que aumentan las desigualdades, agravando las condiciones que generan violencia.

2.12 La Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>(4)</sup> ha reconocido los efectos nocivos de la globalización en las estructuras sociales. Una globalización sin reglas puede dar lugar a formas de violencia contra las mujeres más graves, también en forma de trata de seres humanos.

2.13 Las mujeres que pertenecen a minorías, las inmigrantes, las mujeres pobres que viven en comunidades rurales o aisladas, las mujeres en prisión o internadas, las mujeres con discapacidad física o mental y las mujeres de edad avanzada corren un riesgo más elevado de ser víctimas de la violencia.

2.14 El presente dictamen de iniciativa tratará de hacer un balance de la violencia doméstica contra las mujeres en Europa, proporcionar una visión general de las medidas adoptadas y promover una toma de conciencia social más clara del problema.

2.15 El CESE, en su calidad de voz de la sociedad civil organizada, se declara dispuesto a organizar, en colaboración con organizaciones preocupadas por este tipo de violencia, un foro de debate en el que debatir propuestas para erradicar esta lacra y compartir ejemplos de buenas prácticas que se traduzcan en medidas preventivas eficaces.

## 3. El Convenio del Consejo de Europa, un instrumento que debe ratificarse y cumplirse

3.1 En 2011 el Consejo de Europa adoptó un Convenio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica<sup>(5)</sup>. Es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante que establece un marco jurídico general destinado a prevenir la violencia, proteger a las víctimas y condenar a los agresores. Es una advertencia en favor de una mayor igualdad entre mujeres y hombres, porque la violencia contra las mujeres está profundamente enraizada en la desigualdad entre los géneros y perpetuada por una cultura patriarcal y de distanciamiento de esta realidad.

<sup>(4)</sup> Estudio multipaís de la OMS sobre la salud de la mujer y la violencia doméstica contra la mujer: Resultados iniciales sobre prevalencia, consecuencias para la salud y respuestas de las mujeres (Ginebra, OMS, 2005).

<sup>(5)</sup> Convenio del Consejo de Europa aprobado el 11 de mayo de 2011 en Estambul (Turquía) ([www.coe.int/conventionviolence](http://www.coe.int/conventionviolence)).

<sup>(3)</sup> <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/16173.es08.pdf>

3.2 Este Convenio abarca todos los tipos de violencia (física, psicológica, acoso sexual, matrimonios forzados, mutilación genital femenina, acoso y aborto o esterilización forzados), independientemente de la edad, origen étnico o nacional, religión, origen social, situación migratoria u orientación sexual de la víctima.

3.3 Hasta la fecha sólo un país ha ratificado <sup>(6)</sup> y 20 países han firmado este Convenio <sup>(7)</sup>, algunos de ellos con reservas (Alemania, Serbia y Malta). El CESE insta a la Unión Europea y a todos los Estados miembros de la Unión a que firmen, ratifiquen y apliquen el Convenio de Estambul tan pronto como sea posible.

#### 4. Observaciones generales

4.1 El 45 % de las mujeres en la Unión Europea declara haber sufrido alguna vez violencia de género. Entre el 40 % y el 45 % señala haber sufrido acoso sexual en el trabajo. Se estima que en Europa siete mujeres mueren cada día víctimas de la violencia de género <sup>(8)</sup>.

4.2 Por lo demás, se trata de un fenómeno que tiene un impacto económico significativo: se calcula que la violencia contra las mujeres en los 47 países miembros del Consejo de Europa entraña un coste anual de, como mínimo, 32 000 millones de euros.

4.3 En una encuesta del Eurobarómetro de 2010 se constató que este fenómeno es ampliamente conocido por los ciudadanos (98 % de los encuestados) y tiene una alta incidencia (uno de cada cuatro afirmó conocer a una mujer víctima de violencia doméstica y uno de cada cinco dijo que conocía a un autor de actos de violencia doméstica).

4.4 Ya en 1980 la II Conferencia Mundial sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer determinó que la violencia contra las mujeres es el delito más silenciado del mundo. Trece años más tarde, la Conferencia Mundial de los Derechos Humanos de Viena reconoció los derechos de las mujeres como derechos humanos. Los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron a cumplir los objetivos fundamentales de la Plataforma de Acción de Beijing de 1995.

4.5 En la declaración final de la Segunda Cumbre Europea de Mujeres en el Poder (Cádiz, marzo de 2010) <sup>(9)</sup> 25 ministras y numerosos líderes políticos de toda la UE reconocieron que la igualdad de género sigue sin hacerse realidad y que la violencia contra las mujeres es un problema persistente que constituye una grave violación de los derechos humanos. En el documento se afirma que los estereotipos sexistas siguen favoreciendo situaciones de discriminación y alerta de que las generaciones más jóvenes están reproduciendo comportamientos sexistas.

4.6 Las instituciones europeas han elaborado diferentes documentos de análisis y acción que se citan a continuación en una lista no exhaustiva:

<sup>(6)</sup> Turquía.

<sup>(7)</sup> Albania, Alemania, Austria, España, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Luxemburgo, antigua República Yugoslava de Macedonia, Malta, Montenegro, Noruega, Portugal, Reino Unido, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, Suecia y Ucrania.

<sup>(8)</sup> Barometer 2011, *National Action Plan on Violence against Women in the EU*, European Women's Lobby, agosto de 2011 ([www.womenlobby.org](http://www.womenlobby.org)).

<sup>(9)</sup> [http://www.igualdad.us.es/pdf/Docuemta\\_Otros\\_Cumbre.pdf](http://www.igualdad.us.es/pdf/Docuemta_Otros_Cumbre.pdf).

#### 4.6.1 Consejo Europeo:

— Conclusiones del Consejo sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en la Unión Europea (8 de marzo de 2010), en las que se insta a la Comisión y los Estados miembros a proseguir sus esfuerzos para combatir la violencia contra las mujeres y promover acciones que garanticen su financiación.

#### 4.6.2 Parlamento Europeo:

— Resolución sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la UE para combatir la violencia contra las mujeres (2011).

— En septiembre de 2011, el Parlamento Europeo respaldó la aprobación de la Orden Europea de Protección para las víctimas de la violencia de género, agresión sexual, secuestro o intento de asesinato. Esta medida representó un paso importante de cara construir un espacio europeo de protección de las mujeres.

#### 4.6.3 Comisión Europea:

— Carta de la Mujer (2009), Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo (2010) y Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015.

— Varios estudios sobre la violencia contra las mujeres para profundizar en la comprensión de este problema.

— Adopción, el 18 de mayo de 2011, de un paquete de propuestas destinadas a reforzar los derechos de las víctimas de delitos (Directiva horizontal por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos y el Reglamento de la Comisión sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de protección en materia civil).

— Financiación de programas específicos, como Daphne III, y organizaciones europeas activas en la lucha contra la violencia contra las mujeres (Lobby Europeo de Mujeres).

4.7 Por otro lado, los Estados miembros, aunque de forma no generalizada, han elaborado legislación para tipificar como delito la violencia doméstica, tomar medidas más drásticas contra el agresor, tipificar la violencia doméstica como delito público, etc.

4.8 Aunque siguen faltando datos estadísticos fiables y comparables sobre la violencia doméstica a nivel nacional y europeo, las cifras conocidas son lo suficientemente alarmantes para que no quepan dudas sobre la magnitud del problema <sup>(10)</sup>.

<sup>(10)</sup> Véase el informe «Combatir los crímenes de honor en Europa», presentado el 8 de marzo de 2012, Día Mundial de la Mujer, por la Fundación Surgir (institución sin fines lucrativos con sede en Suiza).

4.9 A pesar de las estadísticas y la redacción de leyes más estrictas, lo cierto es que entre la población subsiste la percepción generalizada de que vivimos en una sociedad igualitaria, lo que puede distorsionar el debate no sólo sobre la violencia doméstica sino sobre otros tipos de violencia y desigualdades entre mujeres y hombres en términos de diferencias salariales, ascensos en la carrera profesional, etcétera.

4.10 Una forma de violencia olvidada, porque es invisible para el mundo exterior, es la violencia psicológica. Es hora de romper este silencio y reconocer que la violencia psicológica constituye una violación de los derechos humanos que debe incluirse en la legislación sobre violencia de género.

4.11 Las mujeres que sobreviven a la violencia psicológica, a menudo gravemente traumatizadas para el resto de sus vidas, necesitan un apoyo holístico multidisciplinario en un entorno de rehabilitación seguro. Obligadas a vivir en un aislamiento social completo, sin pruebas tangibles de la violencia, temen que nadie las crea. La rehabilitación requiere fundamentalmente que los prestadores de asistencia crean en ellas.

4.12 La violencia doméstica no solo tiene consecuencias directas para la víctima, sino que afecta también a los que la presencian o tienen conocimiento de ella. Afecta, sobre todo, a los niños cuya fragilidad emocional los hace particularmente vulnerables, y estos efectos pueden durar toda la vida.

4.13 Aunque los delitos domésticos no se limitan a las agresiones a las mujeres, es importante plantearse por qué otros delitos cometidos en el ámbito doméstico, como la pedofilia (90 % de los casos son cometidos por familiares), son considerados repugnantes mientras que en el caso de la violencia doméstica se siguen intentando analizar las razones que llevan al agresor a cometer este tipo de actos.

## 5. Observaciones específicas y propuestas de acción

5.1 Es importante responder a esta pregunta fundamental: ¿por qué, en muchos casos, estos delitos se disculpan socialmente o por qué se busca en la mujer maltratada la justificación de la violencia cometida? Las razones más frecuentemente citadas de carácter cultural y social, además de ser falsas, solo conducen a perpetuar el statu quo.

5.2 La idea de que la violencia doméstica hunde sus raíces en una cultura y una tradición antiguas se basa en el presupuesto falso de que la cultura es un conjunto de creencias y prácticas estáticas. Por el contrario, la cultura se configura y se reconfigura constantemente. Precisamente porque la cultura es heterogénea e incorpora valores que compiten entre sí, la capacidad de evolucionar forma parte consustancial de ella.

5.3 La cultura está íntimamente vinculada al ejercicio del poder: las normas y los valores adquieren autoridad cuando los que los defienden tienen el poder y ocupan puestos de influencia.

5.4 Las mujeres son también agentes de la cultura que influyen en la cultura en la que viven. Su participación en la sociedad y la cultura es fundamental para transformar las mentalidades, usos y costumbres perjudiciales para su imagen y su situación.

5.5 De ahí la importancia que adquiere la reflexión sobre la escasa representación femenina en los distintos niveles de poder. Mientras esta cuestión no se resuelva de forma satisfactoria y las mujeres no alcancen la representación económica, social y política a la que, por su número y capacidades, tienen derecho, difícilmente -o demasiado lentamente- se podrá resolver el problema de la violencia contra ellas. Pese a que las políticas públicas contra la violencia de género desempeñan un papel importante, solo el acceso de las mujeres al ejercicio paritario del poder podrá cambiar la imagen tradicional de su papel en la sociedad.

5.6 Los modelos de identificación de género que a lo largo de los siglos fueron definiendo como virtudes femeninas la pasividad, la entrega y la sumisión y como virtudes masculinas la agresividad, la fuerza y la acción crearon un concepto de las relaciones afectivas que durante siglos relegó a las mujeres a una posición de inferioridad y dependencia.

5.7 Ya no son tolerables las relaciones basadas en modelos identitarios que presuponen la sumisión de un elemento a otro, de modo que tanto los hombres como las mujeres deben preguntarse qué posición adoptan frente a estos modelos. Este cuestionamiento debe partir de la afirmación de valores como la libertad, la autonomía y la realización personal.

5.8 En muchos casos de feminicidio<sup>(1)</sup>, una proporción significativa de las víctimas ya había denunciado actos de violencia o amenazas. Esto demuestra la importancia de la labor preventiva. En muchos casos no se adoptaron medidas cautelares para proteger a la víctima del agresor.

5.9 La labor de prevención puede y debe incluir, entre otros:

- una acción terapéutica dirigida al agresor o agresor potencial. No se trata de encontrar disculpas o circunstancias atenuantes para el acto de violencia o de exponer a la víctima a situaciones incontrolables, sino de trabajar sobre las causas e intentar recuperar al agresor, lo que tendrá resultados beneficiosos para todos.
- la puesta en marcha de planes de acción interministeriales para la detección temprana y la prevención de la violencia doméstica gracias a un sistema de consulta e información en el marco de los servicios educativos, sociales y sanitarios;

<sup>(1)</sup> De conformidad con la definición de Naciones Unidas, el «feminicidio» es el asesinato de una mujer por el mero hecho de serlo. Constituye «feminicidio» la violencia continua contra una mujer dentro y fuera del ámbito familiar, que desemboca en su asesinato. Las investigaciones sobre el «feminicidio» realizadas en diferentes países demuestran que es en la esfera privada, en la de las relaciones íntimas, donde se producen con mayor frecuencia estos delitos.

- la implicación de los hombres y los jóvenes en la erradicación de la violencia contra las mujeres y las jóvenes;
- la implicación de los jóvenes en una campaña educativa que promueva un enfoque global de prevención e intervención rápida, así como una mayor oferta de formación para los profesionales que trabajan cerca de los jóvenes;
- el seguimiento de los procesos de parejas separadas por motivo de violencia doméstica, a fin de proteger a las mujeres que corren riesgo de acoso y acecho, que en muchos casos acaba en homicidio.

5.10 Los servicios especializados en la protección de las víctimas de la violencia doméstica deben contar con personal con formación específica y con recursos que garanticen el cumplimiento de las medidas dispuestas, pues de otro modo resultarán ineficaces.

5.11 Es muy importante crear espacios de apoyo multidisciplinarios para escuchar, entender a las mujeres y creer en ellas. En el fenómeno de la violencia doméstica intervienen factores psicológicos, culturales, religiosos y costumbres arraigadas durante siglos. No cabe atribuirle una sola causa y no puede ser tratado exclusivamente con medidas policiales o penales. Un apoyo coordinado y multidisciplinario, que evite la exposición de las mujeres a la violencia reiterada, es un elemento básico en este combate. Debe prestarse especial atención a las mujeres con discapacidad y a las inmigrantes, ya que su grado de vulnerabilidad es mayor. Estos espacios de apoyo también deberán tener en cuenta de forma sistemática a las víctimas indirectas de la violencia, sobre todo a los niños.

5.12 Debe cambiar el paradigma de seguridad, que está demasiado asociado con la delincuencia organizada, el terrorismo, los ataques contra las personas y los bienes, y el narcotráfico, y casi nunca al peligro que muchas mujeres pueden correr en sus hogares o lugares de trabajo. Si en la seguridad incorporásemos más criterios humanistas y dirigidos principalmente a la prevención, se habrían salvado muchas vidas. Las nuevas tecnologías pueden ofrecer una mayor protección, como ocurre con los brazaletes electrónicos, que impiden que los agresores en libertad se acerquen a sus víctimas cuando se hallan sujetos a una orden de alejamiento.

5.13 Las estadísticas sobre la violencia doméstica no describen con precisión el fenómeno y, por ello, no permiten dar cuenta de la verdadera magnitud del problema. Por consiguiente, es urgente unificar los criterios para el registro de la violencia doméstica a fin de que los datos pueden ser comparables en toda Europa.

5.14 Los gobiernos deben valorar y apoyar, incluso financieramente, la labor de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones de mujeres, de defensa de los derechos humanos, sindicatos, etc.) sin caer en la tentación de controlar o reducir su autonomía.

5.15 Un ámbito de particular importancia es la educación. La educación puede tanto perpetuar modelos y prácticas discriminatorias como desempeñar un papel en la transformación de las mentalidades y de las actitudes individuales y colectivas. La escuela debe promover una educación no sexista y coeducativa que se base en la igualdad de derechos y oportunidades y aspire al desarrollo integral de la persona al margen de estereotipos y roles de género, rechazando cualquier tipo de discriminación que victimice a las mujeres. La escuela puede servir de instrumento para desmontar la imagen estereotipada de los roles masculino y femenino que suelen transmitir los medios de comunicación. La escuela puede ser un excelente observatorio de la violencia de género.

5.16 Para que la escuela pueda desempeñar este papel positivo es fundamental que la formación inicial y continua de los docentes incorpore cuestiones sobre la violencia de género, incluida la doméstica. La revisión periódica de los planes de estudio y libros de texto debe ser una práctica constante para eliminar cualquier tipo de lenguaje sexista.

5.17 Otro ámbito de crucial importancia es el sector de la salud. Situar a las mujeres y adolescentes en el centro de las estrategias de salud puede reforzar la convicción de que la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico es una variable de riesgo y no un problema aislado.

5.18 Los procedimientos de registro y notificación deben revisarse periódica y sistemáticamente para evitar modalidades que supongan cargas burocráticas para los profesionales y que no son ni ágiles ni sostenibles. Estos procedimientos deben ofrecer la oportunidad de registrar el problema de salud como una variable de riesgo (por ejemplo, en las consultas de planificación familiar o durante el embarazo, entre otras cosas), así como diferenciar claramente las necesidades urbanas y rurales.

5.19 En todos los sectores que se ocupan del problema de la violencia de género, es preciso asegurarse de que la concienciación y la formación sean eficaces y se adapten a la realidad, con los medios y recursos necesarios, y que se elaboren cartografías (*mapping*) regulares para garantizar que la información sea acorde a la realidad.

5.20 En lo que respecta a la sensibilización y la formación, es importante diferenciar entre la sensibilización (dirigida a todo el personal que trabaja en la institución), la formación (impartida a todas aquellas personas que están en contacto con las víctimas y pueden contribuir a detectar el problema) y la formación específica (que deben poseer todos aquellos que presten asistencia a las víctimas). Se debe prestar especial atención a la formación de los agentes de policía y los jueces en razón del papel que desempeñan cuando se interpone la denuncia y se juzga al agresor. Su intervención puede ayudar a convertir una experiencia traumática en un nuevo motivo de esperanza. Asimismo es preciso conseguir que los centros penitenciarios



desarrollen programas internos sobre violencia de género dirigidos a mujeres que la han padecido y a agresores del sexo masculino, y para que exista una mayor sensibilización sobre esta cuestión del personal penitenciario de todos los Estados miembros de la UE.

5.21 Por último, el hecho de abordar el problema de la violencia doméstica contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos hace hincapié en la responsabilidad de los Estados en la prevención, eliminación y sanción de este tipo de violencia y en su deber de rendir cuentas sobre cómo cumplen esta obligación.

5.22 La vinculación de la violencia de género con los derechos humanos permite el acceso a un conjunto importante de

mecanismos para responsabilizar a los Estados a nivel internacional y regional, que incluyen a los organismos de los tratados de derechos humanos, los tribunales penales internacionales y el sistema regional europeo de derechos humanos (Tribunal Europeo de Derechos Humanos, un mecanismo del Consejo de Europa).

5.23 Abordar la violencia contra las mujeres como una cuestión de derechos humanos nos permite encontrar una respuesta integral y multisectorial que añade una dimensión de derechos humanos al trabajo realizado en todos los sectores. Obliga a reforzar y acelerar las iniciativas encaminadas a prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos, incluidos los tribunales, la sanidad, las políticas de desarrollo local o regional, la ayuda humanitaria, etc.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en los países del sur del Mediterráneo» (dictamen de iniciativa)**

(2012/C 351/06)

Ponente: **Juan MORENO PRECIADO**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

*«El papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en los países del sur del Mediterráneo».*

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 149 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El problema de la corrupción está generalizado en todo el mundo, generando graves daños a los ciudadanos. En los países del sur del Mediterráneo ha sido uno de los desencadenantes de las rebeliones recientes conocidas como “la primavera árabe”. La sociedad civil, que ha sido su verdadero motor, ha hecho énfasis en la denuncia de la corrupción.

1.2 En muchos países, la lucha contra la corrupción es uno de los mayores desafíos, a la vez que un barómetro para medir el grado de transparencia y de calidad de la nueva gobernanza en las instituciones legislativas y de gobierno, así como en los servicios públicos.

1.3 Las legislaciones y organismos puestos en marcha en algunos países para luchar contra la corrupción deben extenderse y consolidarse. La existencia de organizaciones civiles y sociales, representativas e independientes, es vital para el control ciudadano de los sistemas de gobernanza.

1.4 Los cambios políticos democráticos están propiciando reformas positivas que deberán profundizarse. Además de las reformas institucionales es necesario abordar el combate a la corrupción en los servicios públicos como los transportes y obras públicas, la educación, la sanidad, las prisiones, etc. Hay que evitar que los medios se orienten en exclusiva a la seguridad en detrimento de la lucha contra la corrupción

1.5 La Política Europea de Vecindad (PEV) compromete a la UE a tener en cuenta si los valores democráticos son efectivamente respetados para graduar el nivel de sus relaciones con los países vecinos. El CESE pide a la UE que los Planes de Acción sean de acorde a estas directrices. La UE y los países que la integran deben dar un ejemplo ético en la lucha contra la corrupción en su seno y en las relaciones con los países socios.

1.6 El CESE pide a la UE que se comprometa especialmente a reclamar a sus socios el respeto al pluralismo ideológico y religioso, a la libertad de prensa, a la independencia judicial, a

la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y a la libertad de asociación.

1.7 El CESE considera que deben cumplirse también las prioridades de la PEV en la cooperación en materias de migración, asilo, políticas de visado, medidas contra el terrorismo, el crimen organizado, el tráfico de drogas y armas, lavado de dinero y delitos financieros y económicos. Los Planes de Acción deben apoyar las reformas de los sistemas judicial y penitenciario y la cooperación policial y judicial.

1.8 Asimismo, para el CESE es prioritario el cumplimiento efectivo por parte de los países euromediterráneos de los convenios fundamentales de la OIT, que conforman el “trabajo decente”.

1.9 El CESE se compromete a seguir apoyando a las organizaciones de la sociedad civil del sur del Mediterráneo, y considera necesario que desde los gobiernos de los países socios, y con el apoyo de la UE, se lleven a cabo programas de formación para impulsar la creación y la consolidación de las organizaciones civiles y sociales. Especialmente debe apoyarse el fomento del diálogo social entre empresarios y trabajadores y asimismo el papel de las mujeres en la vida económica y empresarial.

## **2. La corrupción, una barrera para el desarrollo y la justicia**

2.1 Este documento se centra en los países del sur del Mediterráneo, pero es necesario decir que la corrupción política y administrativa está extendida por todos los continentes (incluidos los países de la UE), como certifican diversas agencias y organizaciones prestigiosas y como puede comprobarse diariamente en los medios de comunicación.

2.2 El CESE puede y debe ayudar a las organizaciones de la sociedad civil del sur del Mediterráneo en su actual fase de fortalecimiento ofreciendo su apoyo y solidaridad. También la Unión Europea, a través de los mecanismos bilaterales de asociación y de los instrumentos de la PEV y de la Unión por el

Mediterráneo, debe contribuir eficazmente a materializar los principios democráticos asumidos desde la Declaración de Barcelona de 1995.

2.3 Los interlocutores sociales y las organizaciones civiles de la región mediterránea pueden ser actores decisivos para garantizar que la transparencia y las prácticas de buena gobernanza caractericen la nueva etapa democratizadora.

2.4 La corrupción, entendida como la gobernanza ilegítima, precaria o abusiva en el ámbito local, regional y nacional, se ha desarrollado en los distintos países, especialmente en los de mayores índices de pobreza, pero de forma más aguda en aquellos con regímenes dictatoriales.

2.4.1 La acumulación de privilegios económicos por las élites gobernantes, el nepotismo, el soborno, la apropiación directa de bienes del Estado y el desvío de una parte de ellos hacia cuentas o inversiones privadas, han sido algunos de los abusos que, durante décadas, han presidido la gestión política de los dictadores recientemente derrocados y de otros gobernantes aún en el poder.

Junto a la corrupción sistémica, que es la que principalmente se recoge en este documento, se han desarrollado en los países del sur del Mediterráneo prácticas corruptas en determinados sectores privados o grupos de individuos. Algunas de ellas se inscriben en el mundo de la delincuencia común, como las redes mafiosas que, basándose en la corrupción y en la violencia, tienden a constituir una sociedad paralela a la institucional.

2.4.2 La corrupción está muy extendida en el mundo, como demuestra el estudio anual de la organización Transparency International (TI) <sup>(1)</sup> que califica a 183 países con una puntuación entre 0 (sumamente corrupto) y 10 (muy transparente); más de dos tercios de los países clasificados obtuvieron una puntuación inferior a 5. Los países del norte de África están situados entre la zona media baja o baja de la lista.

2.5 La eficacia de leyes contra la corrupción existentes en algunos países se ha visto obstaculizada por las propias prácticas de soborno y de control político. El efecto de los cambios políticos recientes no puede evaluarse aún, pero es ya evidente en algunos casos.

2.6 El problema de la corrupción pública se extiende a diferentes áreas tanto públicas como privadas de la vida de los países repercutiendo en la calidad de vida de las personas, la pérdida de derechos, la discriminación de colectivos y la merma de recursos por la vía del soborno o de la privación del acceso legítimo a empleos, información o representación.

2.7 Mientras que en el sector público se nota la falta de transparencia sobre los fondos públicos por parte de las administraciones y de los partidos políticos, la opacidad de las

cuentas de las empresas, los obstáculos a la labor fiscalizadora de los medios de comunicación, la práctica del soborno a funcionarios de la justicia o de las administraciones.

2.7.1 La escasez de recursos de la administración de justicia (y el mal uso o malversación) ha sido señalada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) como un factor negativo que impide las mínimas condiciones de dignidad en las cárceles y que coadyuva al aumento de la delincuencia.

### 3. La corrupción, problema generalizado en los países del sur del Mediterráneo

3.1 En los países del sur del Mediterráneo la corrupción se ha convertido en un comportamiento normal y ciertas actuaciones que la conciernen se practican sin inquietud y de manera casi abierta. La corrupción afecta a toda la sociedad, incluida la vida económica y social, y ha ganado terreno, arraigándose en las costumbres y los hábitos.

3.2 La percepción de la corrupción por parte de la población de los países del sur del Mediterráneo es muy alta, según estudios realizados en particular por distintas ONG.

3.2.1 Según los grados de rechazo social se perciben tres tipos de corrupción:

- a) la que designa las actuaciones condenables por parte de todos;
- b) la que reúne las actuaciones condenables solo por una parte de la población;
- c) la que se refiere a prácticas ampliamente toleradas por la población.

3.2.2 Entre los sectores más corrompidos se encuentran en primer lugar el funcionariado y los responsables políticos.

3.2.3 La salud es uno de los sectores en los que más asiduamente la población recurre a la corrupción, viéndose a menudo ante la disyuntiva de «pagar» o de no beneficiarse de los cuidados necesarios, aunque se trate de un servicio público.

3.2.4 En el sector de la justicia, vital para la sociedad y la economía, la corrupción afecta a los autóctonos y a los inversores extranjeros. En muchos países la corrupción del sistema judicial supone un freno para la inversión directa extranjera.

3.2.5 La función pública es un gran filón de corrupción. Se establecen unos sistemas para permitir el acceso a la función pública, vía concursos, de personas que no reúnen las capacidades para lograrlo.

<sup>(1)</sup> Índice de Percepción de la Corrupción 2011, publicado en 2011.

### 3.3 Otras formas de corrupción

3.3.1 La corrupción «ocasional», o según el servicio que se desea obtener: se trata de la corrupción del usuario, sea persona física o persona moral, que se ve en la obligación de pagar para poder acceder a un servicio. La «pequeña corrupción», a veces tolerada, es también muy nociva para la sociedad.

3.3.2 La corrupción «masiva»: se trata de una corrupción que no se exige de manera formal. Aquellos que la practican saben que los regalos y ciertos favores pueden facilitar el contacto y el acceso a un servicio.

3.3.3 La corrupción «institucionalizada»: se trata de una corrupción duradera instaurada y que prácticamente todo el mundo conoce. El usuario está al corriente y sabe por adelantado el precio que debería pagar para acceder a un servicio.

3.3.4 La corrupción «negociada»: ocurre en ciertos asuntos judiciales o económicos. En el tratamiento de los mercados públicos, por ejemplo, o también en la negociación amistosa de asuntos fiscales.

3.3.5 La corrupción del «hecho consumado»: los portadores de proyectos económicos son a menudo víctimas de este tipo de corrupción. Al llegar a cierta etapa de la realización de su proyecto se ven obligados a pagar para poder seguir con el desarrollo de su proyecto. A este tipo de corrupción se enfrentan también los inversores extranjeros que deben pagar o, en ciertos casos, deben asociarse a un «dignatario» para poder seguir adelante con su empresa.

3.3.6 Los empresarios consideran que la corrupción es uno de los principales obstáculos para el desarrollo de la empresa en el sur del Mediterráneo. En varios países, mientras que la demanda pública sigue siendo muy importante, muy pocas empresas participan en concursos de adjudicación públicos. Las empresas opinan en su mayoría que «la adjudicación está hecha de antemano».

3.3.7 La corrupción de «servicios contra servicios»: no es una corrupción «contante y sonante», ya que no interviene dinero líquido. Es una corrupción en la que se compensa con un servicio o un privilegio.

3.3.8 La corrupción «piramidal»: en ciertos servicios se puede encontrar una organización piramidal de la corrupción. Cada nivel de la pirámide jerárquica, empezando por el más bajo, debe efectuar una «cifra de corrupción» y, así, ir incrementando esta cifra según la jerarquía, hasta alcanzar la punta de la pirámide. Por lo general, en este tipo de servicios, la nominación a los puestos es vendible en función del valor estimado de la «cifra de corrupción».

3.3.9 La corrupción «planificada a medio y largo plazo»: se trata de un tipo de ingeniería de la corrupción. En un país se puede nombrar a una persona para un puesto de alto o muy alto nivel, para establecer un plan de enriquecimiento personal basado en la corrupción. Este se realizará con la malversación de la política pública a favor de los intereses exclusivos de una persona o grupo de personas.

3.3.10 La corrupción «política partidaria»: en los periodos de elecciones, en muchos países los votos se compran. Para mucha gente, en especial en barrios populares, la campaña electoral es un periodo que genera rentas.

3.3.11 La corrupción también existe en el sector privado: cuando se trata el objeto de la corrupción se tiene la tendencia de nombrar exclusivamente el servicio público. Esta corrupción también existe en el sector privado. Por ejemplo en las clínicas, ciertos favores del personal se compensan económicamente en función de cual sea el nivel de responsabilidad. Se localiza la corrupción en la contratación en las empresas privadas.

3.4 Las sociedades del sur del Mediterráneo no están inactivas en la lucha contra la corrupción:

- existe la conciencia de que la corrupción no es un «mal necesario» y de que existen países y sistemas en el mundo que viven sin ella;
- se empiezan a desarrollar asociaciones, no solo para denunciar la corrupción sino para explicar a los ciudadanos su peso económico y social;
- varios países han emprendido la vía de adoptar nuevas legislaciones que tengan en cuenta la lucha con la corrupción;
- existe la conciencia de la población sobre la necesidad de desarrollar el Estado de Derecho, íntegro en la lucha contra la corrupción y los privilegios;
- se da una emergencia de ciertos elegidos, incluso minoritarios, que ponen en la agenda política el tema de la lucha contra la corrupción;
- hay condenas simbólicas de ciertos responsables que han practicado la corrupción;
- la creación en varios países de instancias de lucha contra la corrupción.

## 4. La corrupción, detonante de la rebelión cívica y reto del proceso democratizador árabe

4.1 La llamada «primavera árabe» fue considerada por la Conferencia de los Estados partes de la Convención de la ONU contra la Corrupción (Marrakech, 24 a 28 de octubre de 2011) como una «muestra de claro rechazo a la corrupción y como un llamamiento a la integridad y la democracia».

4.2 El movimiento democratizador no se ha extendido aún a la totalidad de los países árabes, ni se ha consolidado en los países en los que sí hubo derrocamiento de un gobierno autoritario. Pero la rápida introducción del pluralismo político ha desmentido los tópicos occidentales de que los pueblos árabes no querían la democracia, o de que aún no estaban preparados para ejercerla. Las sociedades civiles están movilizadas en casi todos ellos, participando en los procesos de transición o exigiendo la apertura de dichos cambios.



4.3 Pese a la extensión y diversidad del mundo árabe, la importancia de los elementos lingüísticos, políticos y culturales comunes ha favorecido la propagación por toda la región del movimiento democratizador surgido en Túnez a finales de 2010 y seguido inmediatamente en Egipto.

4.4 Estos procesos de cambio no han adquirido las mismas formas ni han producido los mismos efectos. En varios países se han celebrado elecciones pluralistas por primera vez y se han constituido gobiernos basados en la voluntad popular, produciéndose un profundo cambio político. En otros países las protestas pacíficas han producido, sin cambiar el régimen, importantes reformas políticas. En Siria continúa la represión violenta por parte del régimen dictatorial contra los opositores, causando innumerables víctimas entre la población.

4.5 De igual manera las organizaciones de la sociedad civil, que han sido las principales protagonistas de las movilizaciones, tratan de reorganizarse y de aprovechar las nuevas perspectivas o promesas de cambio.

4.5.1 Por ejemplo en Libia, donde el sistema político ha cambiado completamente, han surgido organizaciones como la Unión de Trabajadores de la Libia Libre, federación sindical independiente que sustituye a la estructura sindical oficial del régimen de Gadafi. Igualmente en Egipto el monopolio sindical de la central ETUF se ha quebrado con la creación de nuevas confederaciones como EFITU y EDLC.

4.6 Con anterioridad a los movimientos democratizadores, el CESE había señalado ya que en los PSM la libertad de asociación no estaba garantizada y que el florecimiento de la sociedad civil estaba entorpecido por obstáculos políticos y administrativos.

4.6.1 Es preciso asegurar que van a eliminarse las pasadas contradicciones entre la ratificación de los convenios internacionales suscritos por los gobiernos y las leyes nacionales que en la práctica los restringían o impedían.

## 5. El papel de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en su conjunto en los procesos democratizadores y en los sistemas de lucha contra la corrupción

5.1 La Declaración Final de la Cumbre Euromediterránea de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (Estambul, 16-18 de noviembre de 2011) señalaba la necesidad de «fomentar y consolidar el proceso de transición democrática en los países del sur del Mediterráneo a través del establecimiento de instituciones gubernamentales, la constitución de órganos judiciales

*independientes y el respaldo a la libertad de los medios de comunicación, así como los esfuerzos sostenidos para combatir la corrupción».*

5.2 Se debe constatar el fin de las barreras a la creación de asociaciones y, ante todo, de la práctica corrupta de asignar a personas próximas al poder el encabezamiento de asociaciones con el objetivo de adular su función representativa.

5.3 Es fundamental el fomento de la negociación colectiva en el marco del diálogo social entre empresarios y trabajadores.

Aún no está consolidada la implementación real, más allá de la mera ratificación (aunque ésta sea importante) de los convenios de la OIT relativos al trabajo decente, que deberían formar parte de los compromisos de los gobiernos, y de la concertación entre éstos y las organizaciones de trabajadores y empresarios

5.4 Para canalizar las propuestas comunes del asociacionismo independiente y representativo son muy necesarias las instituciones consultivas del tipo de las que ya existen en varios países.

5.5 En varios países se han creado canales institucionales para la lucha contra la corrupción como es la Instancia Central de Lucha contra la Corrupción de Marruecos, creado en 2007 y que cuenta con participación de la sociedad civil. Las organizaciones de consumidores, usuarios, agricultores, empresarios, mujeres, sindicatos y demás sectores y colectivos concernidos, deberían igualmente participar en organismos de control de la salud, de precios, gestión del agua, inmigración, servicios sociales, etc.

5.6 En términos generales, los actores sociales y civiles (sindicatos, empresarios, asociaciones, ONG) desempeñan un papel fundamental, sobre todo cuando se trata de organizaciones independientes, que en muchos casos están todavía en una fase inicial.

5.7 En la lucha contra la corrupción el papel de los interlocutores sociales <sup>(2)</sup> también se encuentra diferenciado en función del país. Su implicación adopta distintas formas en los países del sur de Euromed.

5.8 En determinados Estados se han desarrollado programas de formación y de sensibilización. Por ello, hoy en día, es necesario promover y apoyar programas de envergadura que refuercen la lucha contra la corrupción.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

<sup>(2)</sup> En el marco del Foro del Diálogo Social existe un acuerdo de principio para una campaña con el título de «Interlocutores sociales contra la corrupción y por una buena gobernanza».

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Uso responsable de las redes sociales y prevención de trastornos asociados» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/07)

Ponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Uso responsable de las redes sociales y prevención de trastornos asociados».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2012.

En su 483º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 173 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El impacto que las redes sociales tienen a nivel individual y colectivo, así como su proyección futura y consecuencias, comporta que las instituciones de la Unión consideren con carácter prioritario la adopción de medidas supranacionales vinculantes y medidas no vinculantes, que conduzcan a la autorregulación o, preferiblemente, a la corregulación, en consonancia con la «Agenda Digital», encaminadas a fomentar, dentro de un mercado único digital dinámico, un uso responsable e inteligente y a prevenir los trastornos asociados a los riesgos que comporta. El CESE considera que lo ideal sería contar con «Leyes Modelo» que dieran una regulación global, pero mientras eso no sea posible, deberá adoptarse una solución a nivel de la Unión.

1.2 Para el supuesto de adoptar normas que conduzcan a la autorregulación o a la corregulación, siempre deberán tener un carácter temporal, mediar evaluación periódica de su aplicación y en caso de inaplicación, deberán adoptarse normas de carácter vinculante.

1.3 En concreto, el CESE insta a la Comisión, dentro del fomento a la alfabetización digital, a llevar a cabo campañas de concienciación y educación dirigidas, preferentemente, a la población más vulnerable para prevenir y paliar los efectos indeseados de un uso inadecuado de las redes sociales. Igualmente, deberán desarrollarse acciones formativas específicas para la supervisión y la mediación parental, reforzando los puntos de notificación de contenidos ilícitos en línea («hotlines»), para que también aborden estas conductas.

1.4 La puesta en valor de estas iniciativas requiere, además, de la extensión de buenas prácticas del cumplimiento de obligaciones por parte de los proveedores, del control de la publicidad o de la vigilancia en el acceso de los usuarios muy jóvenes, lo que en su conjunto puede contribuir a erradicar un enfoque perverso de las redes sociales visibilizando, a su vez, las potenciales oportunidades y sinergias que pueden presentar. También existen fenómenos de adicción a las redes sociales,

respecto de los cuales convendría informar a los usuarios e incluso alertar a los padres de jóvenes adolescentes, para quienes los riesgos son más altos.

1.5 Debería promoverse la defensa del derecho a la intimidad frente a las intromisiones en la vida privada, con ocasión de las relaciones laborales y el uso de las nuevas tecnologías, en especial de las redes sociales, regulando esta materia los interlocutores sociales en los acuerdos correspondientes.

1.6 En definitiva, el CESE reitera <sup>(1)</sup> que espera la publicación de un Código de derechos en línea de la UE que resuma los derechos de los usuarios digitales existentes en la UE de manera clara y accesible, en los que se aborde la promoción del uso responsable de las redes, la prevención de los trastornos asociados y la erradicación de las prácticas que puedan ser consideradas desleales o perniciosas, en especial en los casos de publicidad hiper-contextualizada.

### 2. Introducción

2.1 Con el presente dictamen de iniciativa se pretende lograr un triple objetivo:

- a) avanzar sobre la base de estudios, comunicaciones (*Comunicación sobre las redes sociales y la Internet del futuro* (SEC(2008) 2507 y SEC(2008) 2516)) y dictámenes <sup>(2)</sup> anteriores;
- b) poner en valor el Acuerdo de autorregulación «Principios de la UE para unas redes sociales más seguras» (*Safer Social Networking Principles for the EU*, 10 de febrero de 2009));
- c) proponer acciones a desarrollar en el marco de la Agenda Digital Europea (COM(2010) 245 final/2).

<sup>(1)</sup> DO C 318 de 29.10.2011, pp. 9-18.

<sup>(2)</sup> DO C 128 de 18.5.2010, pp. 69-73.

2.2 El auge que ha experimentado en los últimos años la sociedad digital en general, así como la expansión creciente de las comunidades virtuales, en particular, han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar políticas de promoción de un uso responsable de las redes sociales y también de prevención y protección frente a los riesgos y problemas que llevan asociados.

2.3 La evolución continua y la dimensión espacial que las redes sociales están teniendo desde sus inicios obliga a revisar permanentemente su delimitación conceptual y, en consecuencia, la manera de abordarlas. No obstante, se pueden convenir algunas de sus características básicas y principales para poder establecer los ámbitos de actuación pertinentes.

2.4 Al respecto, podemos considerar que las redes sociales, como formas de interacción social voluntaria en un contexto de complejidad, se nutren de intercambios dinámicos en un sistema abierto de retroalimentación positiva.

2.5 En consecuencia, la variabilidad de tipos y usos de las redes, así como de los perfiles de usuarios y contenidos, resulta un proceso emergente y progresivo que implica determinar con precisión las reglas generales acerca de su funcionamiento, por lo que sería conveniente realizar periódicamente trabajos de campo con este fin y también respecto al conocimiento de la adhesión de los usuarios a una o varias redes determinadas, que sirvan, además, para orientar las normas tecnológicamente neutras que sean precisas en un proceso de flexibilidad adaptativo propio del ámbito en cuestión.

2.6 Por otra parte, las acciones que se proponen en este dictamen coadyuvan al objetivo comunitario de crecimiento inteligente, sostenible e integrador que propugna la Estrategia Europa 2020 (COM(2010) 2020). Así tenemos que en el fenómeno de las redes sociales se aúnan la sociedad del conocimiento y el *crowdsourcing*, la promoción de usuarios más activos y responsables y el mercado virtual eficiente, o el afán colaborativo y la integración social.

2.7 Pero es preciso no solo mejorar las infraestructuras para asegurar un acceso rápido, seguro y sin discriminación ni exclusión, promoviendo la ciudadanía digital responsable, sino también garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos relevantes para el entorno digital (libertad de expresión e información, protección de los datos personales y la intimidad, exigencia de transparencia y servicios de Internet funcional y telefónico universal, y una calidad del servicio mínima) (COM(2010) 245 final/2).

2.8 La privacidad es un elemento esencial en la utilización de las redes sociales. El CESE ya se ha pronunciado sobre la propuesta de Reglamento de protección de datos, inequívocamente a favor del «Derecho al olvido» y a que se preserve la privacidad por defecto, es decir, que el consentimiento no pueda ser dado tácitamente, debiendo otorgarse siempre de forma expresa o manifiesta.

2.9 Deberían, los buscadores de Internet, establecer, por defecto, estándares de seguridad y privacidad para evitar la indexación de su perfil y para asegurar que se protegen datos especialmente sensibles.

2.10 Por otra parte, deberá llevarse a cabo una mejor gestión del mercado en este sector, tanto en lo que se refiere a la integración de los proveedores como en la observancia de medidas concretas y vinculantes relacionadas con las prácticas que desarrollan y, entre otras, aquellas relativas al control publicitario, el uso de la información disponible o la generación de nichos de negocio correlacionados (por ejemplo, primas de seguros para la cobertura de riesgos asociados a los derechos de los usuarios en las redes sociales).

2.11 No obstante, y en el marco de la corresponsabilidad, los usuarios deberán observar aquellas indicaciones y orientaciones que las instituciones pertinentes promuevan para un uso inteligente y responsable de las redes sociales («responsabilidad social de los usuarios»), de modo que se optimicen los recursos disponibles y se potencien las ventajas relativas a la difusión de la información y la transparencia en un contexto cooperativo de aprendizaje y enriquecimiento multicultural, más allá de las finalidades propias de cada red. Aunque a veces la legalidad se construye sobre una falacia que es la existencia de un usuario supuestamente informado y consciente, cuando, en realidad, las estadísticas muestran que ni siquiera el 1 de cada 1 000 lee las condiciones.

### 3. Dinámica actual de las redes sociales

3.1 Las redes sociales han tenido un desarrollo acelerado en los dos últimos años, lo que ha supuesto un aumento espectacular en el número de usuarios. En el año 2010 se hablaba de que el número total de usuarios en el mundo se acercaba a los 1 000 millones, con un incremento del 23 % respecto al año anterior, en su mayoría jóvenes. Los datos relativos a los *coeficientes de las redes sociales según países* pueden ser consultados en los mapamundis de redes sociales elaborados a tal efecto.

3.2 El porcentaje de jóvenes usuarios de las redes sociales es mucho mayor que el que se da en otras edades. En Europa, según los datos de Eurostat, cuatro quintos de los internautas de entre 16 y 24 años en la UE utilizaron Internet para ese fin en 2010, en comparación con los dos quintos de las personas de entre 25 y 54 años, y menos de un quinto de las de entre 55 y 74 años (Véase la encuesta de la Comisión *Risk and Safety*). El CESE está elaborando al respecto un dictamen sobre la publicidad dirigido a los niños al que se remite.

3.3 Las posibilidades que ofrecen las redes sociales a sus usuarios son muy diversas. En una red social, es posible comunicarse con amigos y familiares que se encuentran lejos, hacer nuevos amigos, intercambiar información multimedia, fomentar relaciones de trabajo, presentar proyectos, darse a conocer social y profesionalmente, expresar o defender determinadas ideas o causas, etc. Estas posibilidades se han visto incrementadas ampliamente, en ámbitos como el de la transmisión de imágenes, infografías y vídeos, gracias a las redes sociales más recientes, como es el caso de Instagram, Pinterest o Tumblr, que ya superan en número de usuarios a YouTube, LinkedIn y Google +.

3.4 Sin embargo, los usuarios valoran, sobre todo, la importancia de poder compartir contenidos de forma inmediata con una gran cantidad de contactos, principalmente aquellos que se han conocido fuera del ámbito de las redes sociales (familia, amigos, conocidos), aunque, de forma secundaria, también utilizan las redes sociales online para conocer gente nueva.

3.5 En el contexto de un nuevo modelo relacional se valoran los aspectos positivos asociados al desarrollo de las redes sociales y, en particular, su contribución a <sup>(3)</sup>:

- la garantía y el ejercicio de la libertad de expresión en determinados contextos sociales y políticos,
- la creación y reunión de comunidades en línea,
- el (re)encuentro de amigos y familiares y la posibilidad de comunicarse entre sí,
- la prevención de situaciones de riesgo para los menores y la posibilidad de que estos pidan ayuda a través de las redes sociales de comunicación,
- la promoción de bienes y servicios y el incremento del comercio electrónico,
- del mismo modo cabe tener en cuenta un nuevo enfoque de las redes sociales como agente facilitador de la movilidad.

3.6 La utilidad de las redes sociales se extiende ampliando, cada vez más, los ámbitos de aplicación en respuesta a las diversas motivaciones que mueven a sus usuarios a participar en ellas, como por ejemplo, aquellas relacionadas con la comunicación familiar y social el intercambio de información, comercial y lúdico; la diversión y el tiempo libre; las relaciones personales y afectivas; el acceso al conocimiento y el desarrollo del aprendizaje; el entorno laboral y profesional; la participación ciudadana y el voluntariado; o la discusión de opiniones e ideas; etc.

3.7 Conviene tener en cuenta que «los espacios de comunidad en Internet se presentan y se perciben como ámbitos equivalentes a los del mundo físico en los que las reglas de juego del entorno no las define el usuario. Cuando se registra se somete a unas reglas contractuales fijadas por el proveedor de servicios, aunque se presentan al usuario con una apariencia de gratuidad. Sin embargo existe una transacción: facilitamos nuestros datos personales. Cuando nos registramos en una red social no solemos verificar la información legal, no sabemos qué se puede hacer con nuestros datos, o cómo está configurado el entorno, quién puede consultar nuestra información y para qué finalidad» (*El Derecho Fundamental a la Protección de Datos: Guía del Ciudadano*. Agencia Española de Protección de Datos. Enero de 2011 (<https://www.agpd.es/portalwebAGPD/index-ides-idphp.php>)).

3.8 Sin embargo, los usuarios de las redes sociales tienen la sensación de que estos espacios virtuales les pertenecen, que son ellos los que crean y controlan sus contenidos y la información adjunta. La sensación de protagonismo y libertad que ofrecen estas redes a sus usuarios puede, en no pocas ocasiones, impedirles comprender que son otros quienes establecen las reglas del juego, las controlan y que, por tanto, tienen el auténtico

poder sobre el soporte y todos sus contenidos, proponiendo en consecuencia, las limitaciones que consideren oportunas (entre ellas, la relativa a la edad del usuario, lo que no impide su acceso real).

3.9 Paralelamente, se promueve el compromiso en la adopción de códigos éticos que preserven los valores de un uso adecuado de las redes sociales según los objetivos apuntados, ya sea mediante la regulación voluntaria o la corregulación al respecto para el control de la actividad desarrollada.

3.10 No obstante, esto no impide que los usuarios de las redes sociales se vean expuestos a diferentes riesgos derivados de la utilización de estas. Algunos de estos riesgos son comunes a los que plantea Internet y se comparten de manera similar con otras aplicaciones; sin embargo, los problemas específicos asociados a las redes sociales, aun estando también presentes en cualquier uso de Internet, se encuentran muy agudizados en dichas redes debido a aspectos característicos como la acumulación de datos provenientes de millones de ciudadanos; la participación mayoritaria de jóvenes que no han recibido ningún tipo de formación previa sobre el uso inteligente y responsable de las redes sociales así como advertencias sobre sus peligros (tanto padres como educadores, en general, no pueden transmitir normas sobre la base de sus propios conocimientos y experiencias acerca de una práctica adecuada); y también por el desconocimiento de los problemas y retos que acompañan a un desarrollo tan novedoso y vertiginoso como el de las redes sociales, que sitúa a los internautas en una condición cuasi experimental.

3.11 Al respecto, la ansiedad social es una respuesta que se está dando por la combinación de una tecnología en acelerado cambio y unos espacios de socialización nuevos para los menores que sus padres no vivieron, aunque también surgen el sensacionalismo, la creación de mitos y la aplicación de respuestas públicas equivocadas (*Informe UNICEF Child Safety Online*).

3.12 Entre los diversos riesgos asociados, se pueden citar los siguientes: traumas psicológicos provocados por insultos transmitidos por medio de dichos servicios; acoso sexual a niños y jóvenes (*ciberacoso*, *cyberbullying* y *grooming*), acoso moral reiterado ejercido en organizaciones y protagonizado por superiores jerárquicos, colegas o subordinados (*mobbing*); acoso laboral por injerencia de las empresas en la vida privada de sus trabajadores, o bien derivado del uso excesivo de la telefonía inteligente; exhibición de fotografías y vídeos de adolescentes desnudos o semidesnudos, colgados por ellos mismos o por terceros (*sexting*); anuncios explícitos de prostitución y servicios de acompañamiento (*escort*); la sexualización de los niños en las redes sociales, violaciones reiteradas de la privacidad, de la honra y la dignidad personal; atentados a la salud física y mental de los usuarios; llamamientos a la violencia, el racismo y la xenofobia; divulgación de ideologías totalitarias de carácter fascista o que hacen apología del nazismo; y suicidios de jóvenes, supuestamente como consecuencia de la divulgación de determinadas situaciones íntimas a través de estas redes.

3.13 Los juristas advierten de que las condiciones generales de utilización de muchas de estas redes establecen la cesión de los derechos de explotación de los contenidos generados por el usuario a favor de la plataforma, algo desconocido por la mayoría de los internautas.

<sup>(3)</sup> DO C 128 de 18.5.2010, pp. 69-73.



3.14 A estos riesgos asociados por el uso que de las redes sociales hacen otros con fines ilícitos o perjudiciales y, en especial, relacionados con los menores, se añaden aquellos otros derivados del propio patrón de utilización que tiene cada usuario, que puede interferir en el desarrollo normal de su vida tanto a nivel personal como familiar, laboral o social. Y también el riesgo relacionado con el «pago en línea», que puede incitar a la población infantil a la compra de productos.

3.15 Asimismo, existe el riesgo de crear una identidad ficticia, potenciada por un factor de engaño, autoengaño o fantasía. Sin embargo, se facilita la confusión entre lo íntimo, lo privado y lo público y se fomentan conductas histriónicas y narcisistas, cuando no deformadoras de la realidad (Enrique Echeburúa y Paz de Corral). Por otra parte, como se ha apuntado, la comunicación virtual excesiva puede contribuir a empobrecer la calidad de las relaciones humanas, reemplazando las relaciones fuertes y directas por otras más débiles y, a menudo, inciertas. Como consecuencia de ello, los usuarios pueden llegar a sentir soledad, e incluso, sustituir su vida real por una virtual.

3.16 Se produce una especie de relajación de modo que, con facilidad, los usuarios de redes sociales aceptan solicitudes de amistad enviadas por extraños con los que, además –apenas tras unas horas de conversación– comparten rápidamente información sensible, íntima y privada, como el domicilio, número de teléfono, nombres de los padres, etc.; información que suele ser utilizada en las preguntas de recuperación de contraseñas. A partir de aquí se puede llegar a revelar, asimismo, otra información confidencial acerca de su lugar de trabajo, proyectos de futuro, *software* utilizado, etc.

3.17 En conclusión, como se ha señalado en estudios al respecto, los usuarios de redes sociales aceptan a personas desconocidas en su grupo de amigos basándose solo en una buena foto de perfil, y están dispuestos a revelar todo tipo de información personal después de una breve conversación en línea. Si se tiene en cuenta que el fundamento de la mayoría de estas redes es que estos «amigos» pueden acceder, sin restricciones, a la información y datos de cada miembro, podemos comprobar que una de las consecuencias prácticas de la admisión general e indiscriminada de cualquier conocido –o no conocido– como amigo, es que todo lo que se comparte en una red social se convierte, de hecho, en información de libre acceso.

3.18 Por ello, se hace preciso incidir en campañas informativas de carácter preventivo, dentro del Programa *Safer Internet*, con consejos relativos a la lectura de las políticas de uso y privacidad de los diferentes servicios antes de su utilización, la conveniencia de meditar previamente la decisión de publicar, usos de contraseñas, valorar qué información se desea revelar y el control de quién puede acceder a ella, la lista de contactos, o contingencias de infección por virus informáticos. Y, especialmente, acerca de los recursos de ayuda disponibles para aquellos casos en que se pueda ser víctima de alguna conducta irregular en el seno de las redes sociales. De la misma forma, deben llevarse a cabo iniciativas para la formación de docentes y edición de materiales didácticos a una educación cívica y digital temprana.

3.19 A estos efectos, resulta muy importante que la Comisión ayude en sus programas a las asociaciones de usuarios y

ONG que mantengan una verdadera independencia frente a los poderes públicos y económicos, y tengan un funcionamiento democrático.

#### 4. Problemas relacionados con un uso inadecuado de las redes sociales

4.1 La Organización Mundial de la Salud estima que una de cada cuatro personas sufre un problema relacionado con la utilización excesiva de las nuevas tecnologías. Los niños y los adolescentes constituyen la población más vulnerable a sufrir este tipo de adicción ya que, aun siendo los usuarios más expertos, son también los más inmaduros.

4.2 Estas adicciones también reciben el nombre de «no tóxicas», «sin sustancia» o «no químicas». A pesar de que algunos expertos consideran que no se debe hablar de «adicción» en sentido estricto (englobadas bajo las distintas denominaciones de «nuevas adicciones», «adicciones sociales», «adicciones sin sustancia», o «adicciones no químicas»), sino más bien de problemas de abuso, mal uso o dependencia; otros son de la opinión de que sí es pertinente hablar de este término, del mismo modo que se hace en relación con la adicción al trabajo, a las compras o al sexo, por ejemplo.

4.3 La utilización excesiva de las redes sociales virtuales puede facilitar el aislamiento, el bajo rendimiento, el desinterés por otros temas, los trastornos de conducta y el quebranto económico, así como el sedentarismo y la obesidad. En resumen, la dependencia y la supeditación del estilo de vida al mantenimiento del hábito conforman el núcleo central de la adicción. Lo que caracteriza, por tanto, a la adicción a las redes sociales no es el tipo de conducta implicada, sino la forma de relación que el sujeto establece con ella (Alonso-Fernández, 1996; Echeburúa y Corral, 2009).

4.4 Los efectos que estas adicciones producen se centran en la salud mental, con episodios de ansiedad, depresión, obsesiones, trastornos del sueño y alteraciones de la personalidad, que frecuentemente darán lugar a maltratos, riñas, accidentes de tráfico y laborales, o autolesiones.

4.5 A todo ello se deben añadir los problemas que inciden directamente en la salud física de los usuarios, trastornos fisiológicos como cervicalgias, tendinitis, síndrome del túnel carpiano y alteraciones de la visión. Se descuida el aspecto personal, se pierden horas de sueño y se alteran los hábitos de alimentación.

4.6 El uso, excesivo o no, de Internet está relacionado con variables psicosociales, tales como la vulnerabilidad psicológica, los factores estresantes y el apoyo familiar y social. Hay algunos factores de riesgo específicos para el uso excesivo de las redes sociales entre los jóvenes

4.7 Algunas señales de alarma (privarse de sueño, descuidar otras actividades importantes, recibir quejas de alguien cercano en relación con el uso de la red, pensar en la red constantemente, reiterados fracasos en los intentos de limitarse el tiempo de conexión, perder la noción del tiempo, etc.) se disparan antes de que una afición se convierta en una adicción, por lo que atender tempranamente esas alertas puede, junto al desarrollo de instrumentos de evaluación y diagnóstico, facilitar una detección temprana y su posterior tratamiento terapéutico.

4.8 Además, se precisa también de la implementación de recursos públicos a tal efecto y de actuaciones preventivas (campañas informativas y divulgativas, programas educativos, alfabetización digital, medios asistenciales, trazabilidad y notificación de riesgos, etc.), priorizando la atención de necesidades especiales de los colectivos más vulnerables.

4.9 Se observan síntomas de abstinencia físicos y psicológicos –alteraciones del humor, irritabilidad, impaciencia, inquietud, tristeza, ansiedad–, en caso de verse obligados a interrumpir la conexión, a no poder llevarla a cabo o a la lentitud de la conexión (Estévez, Bayón, De la Cruz y Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón *et al.*, 2008; Yang, Choe, Balty y Lee, 2005).

4.10 En algunos casos hay ciertas características de personalidad o estados emocionales que aumentan la vulnerabilidad psicológica a las adicciones: la impulsividad; la disforia (estado anormal del ánimo que se vive subjetivamente como desagradable y que se caracteriza por oscilaciones frecuentes del humor); la intolerancia a los estímulos desagradables, tanto físicos (dolores, insomnio o fatiga) como psíquicos (disgustos, preocupaciones o responsabilidades); y la búsqueda exagerada de emociones fuertes (Estévez, Bayón, De la Cruz y Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón *et al.*, 2008; Yang, Choe, Balty y Lee, 2005).

4.11 Hay veces, sin embargo, en que en la adicción subyace un problema de personalidad –timidez excesiva, baja autoestima

o rechazo de la imagen corporal, por ejemplo– o un estilo de afrontamiento inadecuado ante las dificultades cotidianas. A su vez, los trastornos previos (depresión, TDAH, fobia social u hostilidad) aumentan el riesgo de engancharse a Internet (Estévez, Bayón, De la Cruz y Fernández-Liria, 2009; García del Castillo, Terol, Nieto, Lledó, Sánchez, Martín-Aragón *et al.*, 2008; Yang, Choe, Balty y Lee, 2005).

4.12 En las estrategias de prevención juegan un papel clave tanto el apoyo parental como el educativo, para la incorporación de hábitos saludables de uso de las redes sociales. Y también resulta oportuna la colaboración de los *grupos de pares* (amigos más expertos y conscientes de los riesgos, que pueden ayudar a sus iguales o a los de menor edad a conocerlos y evitarlos) vistos como sus protectores *on line*.

4.13 En definitiva, se trata de potenciar mediante un uso adecuado las múltiples potencialidades de las redes sociales que alcanzan también a aspectos de gran trascendencia social como los relacionados con el empleo o el consumo (Salcedo Aznal Alejandro, *¿Sociedad de consumo o redes de consumidores? Esbozo para un análisis social del consumidor actual* (2008)), cuyo análisis no es objeto de este dictamen. En este caso, debería procederse a acometer las reformas necesarias para impedir que, en ejecución de la legislación de trabajo, se realicen interferencias inadmisibles en la vida privada de las personas, mediante la utilización de las nuevas tecnologías (móviles, e-mail, redes sociales, etc.), alcanzándose acuerdos por los interlocutores sociales que se inspiren en los principios de la Recomendación del Consejo de Europa sobre la materia.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un análisis actualizado del coste de la no Europa» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 351/08)

Ponente: **Georgios DASSIS**

Coponente: **Luca JAHIER**

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:

«Por un análisis actualizado del coste de la no Europa»

(Dictamen de iniciativa).

El Subcomité «El coste de la no Europa», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2012.

En su 483<sup>o</sup> pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 154 votos a favor, 5 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Resumen

1.1 La cuestión del «coste de la no Europa», que resurge casi un cuarto de siglo después de la publicación del Informe Cecchini de 1988, constituye una manera relevante e interesante de avanzar en el debate sobre la construcción europea. Pero así como el Informe Cecchini abordaba esta cuestión exclusivamente desde la perspectiva del mercado único, ahora es esencial ir más allá y analizar los costes que entraña la no culminación de la unión económica y política en Europa. Estos costes son extremadamente elevados y podrían agravarse todavía más si no se toman cartas en el asunto.

1.2 El problema es tanto más grave en un contexto en el que los Estados nacionales se ven obligados a redoblar los esfuerzos para reducir la deuda, no solo por la presión de los mercados financieros sino también por las nuevas normas institucionales vinculantes. ¿Cómo hacerlo sin sacrificar el crecimiento que también exigen los mercados financieros? El proceder adecuado para evitar caer en una espiral depresiva sin fin, y asimismo para reducir la pobreza y la miseria de una parte significativa de la población europea, es poner en común a nivel europeo una serie de gastos y a la vez aplicar unas políticas europeas más ambiciosas. Esto permitiría a la Unión poner en marcha un ciclo virtuoso de crecimiento con el fin de forjar una identidad económica, industrial y tecnológica fuerte en el mundo globalizado y defender nuestro modelo social, que en gran parte ha hecho de Europa lo que es hoy.

1.3 Abordar la cuestión de los costes de la no Europa de la forma que sugiere el presente dictamen sin duda plantea algunos inconvenientes metodológicos y técnicos, pero la principal ventaja es que pone sobre la mesa argumentos para salir de la crisis actual y lograr una verdadera unión económica y política en Europa que son difícilmente objetables de forma racional. Se trata, en esencia, de formular una demostración incontestable

que convenga a la opinión pública de que es preciso encontrar soluciones a los problemas orientando la subsidiariedad hacia más y mejor Europa en un momento en que algunas fuerzas políticas están tratando de hacer de Europa el chivo expiatorio.

1.4 En este contexto, la Estrategia Europa 2020 contiene elementos muy interesantes. Es muy loable su ambición de promover la convergencia real, en particular a través de políticas y objetivos comunes, y de reforzar la coordinación entre los Estados miembros en todos los niveles y ámbitos en los que el enfoque europeo es inexistente o incipiente. Sin embargo, cabe preguntarse si esta estrategia se halla a la altura del desafío de lograr una verdadera unión económica y política capaz de reforzar la posición de Europa en el mundo globalizado y que –en su forma actual– tenga un destino más feliz que el de la Estrategia de Lisboa.

1.5 Nos parece necesario ir más allá irrumpiendo en los debates semestrales programados –tanto de los dirigentes de la zona euro de 17 Estados miembros como de los 27 Estados miembros– y sacudiendo las conciencias de nuestros dirigentes y nuestra opinión pública para promover una revolución copernicana que influya en las relaciones Estados-Europa-Mundo. Los «costes de la no Europa» a los que nos enfrentamos hoy en día, y a los que corremos el peligro de enfrentarnos en el futuro, son una muy buena manera de trabajar en esta dirección. Hay que centrar el peso de la argumentación en términos de desarrollo económico, político y estratégico, hay que contrarrestar a los euroescépticos y tomar a la opinión pública como testigo: Europa no es el problema, debe ser la solución.

1.6 Este enfoque tiene la ventaja de reducir los costes, optimizar los gastos y maximizar las oportunidades para dar una respuesta adecuada con la que hacer frente a los retos actuales y encontrar una salida hacia arriba que sea favorable para todos.

1.7 Teniendo en cuenta todos estos factores, los costes de la no Europa deben analizarse de una manera mucho más amplia que lo que se propone en el marco del estudio encargado por la Comisión Europea sobre «El coste de la no Europa: el potencial sin explotar del mercado único europeo». Pero no necesitamos un enésimo estudio (probablemente de gran calidad, por otra parte) que quede arrinconado en un estante y sea consultado de vez en cuando por unos pocos especialistas destacados.

1.8 Por consiguiente, el Comité pide a la Comisión que, en una primera etapa, realice una estimación lo más precisa posible de todos los costes de la no Europa que se mencionan en el presente dictamen y de su impacto en el empleo y el crecimiento. En un segundo paso, proponemos que se incluyan en la Estrategia Europa 2020 unos objetivos cuantitativos de reducción de costes, con un plan de acción claro y una evaluación sistemática de su progreso.

## 2. Consideraciones generales

2.1 El CESE ha abordado la cuestión del coste de la no Europa desde diferentes ángulos en varios dictámenes emitidos en los últimos años <sup>(1)</sup>. A finales de 2010 el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relanzaron el debate sobre la no Europa. La Comisión también ha encargado un ambicioso estudio para actualizar los trabajos del Informe Cecchini <sup>(2)</sup> <sup>(3)</sup>.

2.2 La elección del método y el tema por parte de la Comisión y el Parlamento estuvo motivada en gran medida por la preparación del Acta del Mercado Único II (*Single Market Act II*), aunque en sus Comunicaciones también subrayaran la necesidad de centrar el tema y basarse en la «evidencia científica» <sup>(4)</sup> que aportaría este tipo de enfoque. Recordemos que, según el modelo relativamente complejo recogido en el Informe Cecchini, habría un beneficio estimado entre un 4,5 % y un 7 % el PIB de la UE (para los doce Estados miembros), con perspectivas de

<sup>(1)</sup> Véase, por ejemplo, el Dictamen del CESE sobre «La renovación del método comunitario (líneas directrices)», de 21 de octubre de 2010 o el Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y los parlamentos nacionales – Revisión del presupuesto de la UE», de 16 de junio de 2011.

<sup>(2)</sup> Recordemos que este informe tenía por objetivo cuantificar el impacto económico potencial de la eliminación de las barreras a los intercambios intracomunitarios en los Estados miembros de aquel entonces. El nuevo estudio en principio debería utilizar la misma metodología adaptándola a los retos de la coyuntura actual.

<sup>(3)</sup> El 15 de diciembre de 2010 el Parlamento Europeo decidió encargar un informe exhaustivo sobre el coste de la «no Europa». A resultas de una licitación, la Comisión Europea encargó el estudio a un consorcio dirigido por la London School of Economics. El estudio debía tomar como referencia los debates celebrados con motivo de la preparación del Acta del Mercado Único II (*Single Market Act II*).

<sup>(4)</sup> Así, como subraya una nota metodológica de la Dirección General de Políticas Internas de la Unión del Parlamento Europeo, con fecha de 21.2.2011: «En principio, los motivos que justificarían el cálculo de estos costes/beneficios reflejan la voluntad de tomar decisiones basadas en la *evidencia científica* relativa a diferentes nociones o principios (de buena gestión financiera, de eficacia, de eficiencia o de sostenibilidad) para garantizar la transparencia y la responsabilidad de la acción política ante los ciudadanos» (en cursiva en el texto original).

creación de 2 a 5 millones de puestos de trabajo adicionales en el espacio unificado. Sin embargo, estas estimaciones se basaron en un enfoque metodológico y unos supuestos no exentos de posibles críticas y objeciones. Por otra parte, a pesar de su éxito en términos de comunicación, estas predicciones nunca han sido, a nuestro entender, objeto de un informe motivado que permitiera evaluar su exactitud a posteriori <sup>(5)</sup>.

2.3 El CESE acoge con satisfacción que el tema vuelva al centro del escenario, aunque es sorprendente que se produzca casi un cuarto de siglo después de la publicación del Informe Cecchini. Sin embargo, la manera de abordarlo, es decir, retomar la misma metodología y calcular de nuevo el impacto económico potencial de la eliminación de las barreras al comercio dentro del mercado único es un enfoque que se antoja restrictivo en el mejor de los casos y, en el peor, simplemente inadecuado por al menos dos razones complementarias.

2.4 La primera es el riesgo de quedar atrapados en un debate sobre los costes de la no Europa que sea puramente técnico (por no decir tecnocrático), cuando en realidad –a pesar de las herramientas muy complejas que puedan utilizarse– el tecnicismo no es más que una apariencia en las ciencias sociales.

2.5 La segunda –más fundamental– es que el momento actual es completamente diferente. En 1988 el debate se centraba principalmente en la situación del mercado común, rebautizado con el nombre de «mercado único». En este sentido, el Informe Cecchini fue muy útil porque detectó y cuantificó los obstáculos y retrasos en la materia. Al hacerlo, ayudó a justificar un programa de recuperación y a fomentar una dinámica positiva que desembocó en concreto en el programa Delors y sus objetivos de 1992.

2.6 En el año 2012 ya no es el mercado único y su situación lo que constituye el núcleo del problema. Aparte de que el desarrollo del mercado único ha avanzado considerablemente desde hace un cuarto de siglo, es sobre todo el contexto lo que ha cambiado significativamente, y ahora está determinado por al menos cinco nuevos elementos clave con respecto a finales de la década de los ochenta: 1) una globalización mucho más avanzada, con la aparición en el mercado internacional de países emergentes como Brasil, India y especialmente China, cuando en los años ochenta los competidores de Europa eran en su mayoría países avanzados; 2) una Europa de 27 países cuyos niveles de desarrollo, estructuras económicas y sistemas sociales son más heterogéneos que en los años ochenta; 3) un estadio mucho más avanzado de la construcción europea y la aparición de ciertas instituciones clave, como el euro y el BCE; 4) una crisis económica sin precedentes desde los años treinta, que sigue causando estragos y ahora asume la forma de «crisis de la deuda soberana»; 5) por último, el imperativo de que los Estados europeos reduzcan la deuda en los años venideros.

<sup>(5)</sup> Excepto una ignorada nota de análisis de autor desconocido, redactada veinte años después y disponible en [www.oboulo.com](http://www.oboulo.com). Esta nota indica que las expectativas no se habrían cumplido, pero que la calidad de las previsiones era satisfactoria en conjunto (véase *The Cecchini Report – 20 years later*, 16.1.2009).



2.7 Estos elementos nos llevan a proponer que el debate sobre los costes de la no Europa se plantee de una manera muy diferente. La desventaja que sufre Europa en este momento no reside tanto en los retrasos en la construcción de su mercado único (que por cierto beneficia a nuestros competidores tanto como a los propios europeos), sino, sobre todo, en la creación de una identidad económica, industrial y tecnológica fuerte en el mundo globalizado, que se hace multipolar, lo que implica una competencia cada vez más fuerte, sobre todo por parte de las potencias llamadas «emergentes», en un contexto de crisis sistémica sin precedentes.

2.8 Así pues, sobre lo que hay que reflexionar es sobre el conjunto de los «costes de la no Europa» que se derivan del carácter incompleto de la construcción europea. Estos costes no se corresponden con los que podrían causar las eventuales barreras al comercio intracomunitario que siguen existiendo a fecha de hoy. El Comité reconoce la dificultad de abordar el tema con un enfoque más amplio y fundamentalmente político, pero es el único planteamiento que tiene sentido para nosotros en la situación actual <sup>(6)</sup>.

### 3. Europa y sus logros

3.1 Hace sesenta años, la esperanza de vivir en paz de los europeos se concretó en la creación de la primera Comunidad Europea, la CECA. La marcha hacia la integración ha sido lenta pero constante hasta 1992. En los últimos veinte años, la ampliación de la UE a 27 Estados miembros ha constituido un avance capital incontestable, pero ha sido el único avance verdaderamente completo. La profundización de la Unión anunciada a principios de los años ochenta ha pasado al olvido. La moneda única, el mercado interior, la política de cohesión y la PAC son sin duda logros importantes, pero incompletos y, sobre todo, insuficientes para crear una verdadera unión.

3.2 Más allá de los términos del debate está, sin duda alguna, el debate sobre los conceptos. ¿Qué significa «el coste»? ¿Qué significa «la no Europa»? ¿Qué significa concretamente el «no»? En potencia, todo puede considerarse Europa o no Europa. Es difícil seleccionar objetivamente los instrumentos y políticas o bienes públicos implicados, delimitar su impacto, determinar en qué nivel (europeo/nacional/local) su implantación sería más eficaz, decidir en qué términos expresar la relación coste/beneficio o en qué marco temporal analizarlos (y la lista de dificultades no es exhaustiva). Teniendo en cuenta todos estos factores, ponerse de acuerdo sobre un enfoque metodológico riguroso e ir más allá de las generalidades asumidas de común acuerdo no es un asunto baladí. La Comunicación del

<sup>(6)</sup> La Comisión y el Parlamento son conscientes de la importancia de estos temas. Aun reconociendo la potencial magnitud de los costes vinculados a los aspectos exteriores de sus políticas comunes, la Comunicación del Parlamento Europeo concluye que un estudio de estas características corre el riesgo de resultar muy complejo y de que los resultados obtenidos sean demasiado inciertos debido a la dependencia de las decisiones de las instituciones internacionales y las insuficiencias actuales de la gobernanza multilateral (p. 15, op. cit.). En cuanto a los retos internos, la Comunicación propone abordar los problemas mediante la Estrategia Europa 2020, enumerando los doce ámbitos en los que las políticas de la UE podrían aportar beneficios (pp. 15-17, op. cit.).

Parlamento Europeo sobre los aspectos metodológicos aporta aclaraciones valiosísimas al respecto y muestra perfectamente su extraordinaria complejidad.

3.3 No obstante, cualquiera que sea el enfoque, las definiciones del concepto –incluso las más amplias– no permiten integrar en el ámbito del debate una parte de los bienes públicos fundamentales (como la paz o la libre circulación de los ciudadanos) que ha generado la construcción de Europa en poco más de medio siglo de existencia.

3.4 Sin querer tratar de cuantificar su contribución al bienestar de los ciudadanos europeos o de imaginar una historia alternativa (¿qué habría sucedido si la construcción europea no se hubiera hecho de este modo?), no está de más recordar –ahora que la reflexión sobre el «coste de Europa» está cada vez más de moda– que la historia de nuestro continente no siempre ha sido la que hemos conocido desde 1945 hasta la actualidad. La paz, la prosperidad, los derechos humanos (consagrados en la Carta de la Unión Europea <sup>(7)</sup>), la libre circulación de personas y bienes, la posibilidad de utilizar la misma moneda a través de las fronteras, la estabilidad de los precios y otros logros que actualmente forman parte de nuestra vida diaria son percibidos por muchos de nosotros (sobre todo las generaciones más jóvenes) con una normalidad absoluta, como una especie de «estado de cosas natural»: los controles fronterizos entre Francia y Alemania se considerarían una molestia, mientras que el espectro de la guerra entre países europeos suena a broma de mal gusto. Evidentemente, es difícil, por no decir imposible, saber con certeza cuál sería la situación hoy si nos hubiéramos quedado en un marco estrictamente nacional, pero no parece irrazonable afirmar que la construcción europea ha facilitado al menos la aparición de estos bienes públicos y los ha hecho evidentes y naturales para todo el mundo.

3.5 ¿Significa esto que estos logros son definitivos? No hay que darlo por seguro. La hipótesis de una guerra fratricida hubiera parecido absurda e improbable a un yugoslavo en los años ochenta, lo que no impidió las guerras terriblemente sangrientas que se produjeron tras la desintegración del país. Otros logros que ha llevado décadas realizar pueden deshacerse: el establecimiento de controles en las fronteras o el cuestionamiento de la zona euro son perspectivas que hoy en día se plantean sin complejos en diversos frentes, ya sean comentaristas o partidos políticos euroescépticos y/o populistas, y –cada vez más a menudo– los movimientos políticos tradicionales.

3.6 Por último, aun sin caer en las hipótesis más extremas, no podemos obviar la cuestión de los costes de la no Europa en caso de desmantelamiento total o parcial de ciertas instituciones clave, como la moneda única. Pese a las críticas que se le puedan hacer en el plano metodológico, un estudio reciente

<sup>(7)</sup> La Carta de los Derechos Fundamentales incluye los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea y los derechos económicos y sociales declarados en la Carta Social del Consejo de Europa y en la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

realizado por el banco UBS <sup>(8)</sup> evalúa los costes de la salida del euro en un 40–50 % del PIB de un país «débil» solamente durante el primer año. Incluso la salida de un país «fuerte» (como Alemania), supondría un coste de un 20–25 % del PIB solamente durante el primer año, es decir, entre 6 000 y 8 000 euros por habitante. Todo ello sin contar los efectos desestabilizadores en el terreno político, las guerras entre las eventuales monedas con devaluaciones competitivas en cadena, el resurgimiento de las políticas proteccionistas en el ámbito nacional y el impacto potencialmente catastrófico en las expectativas de los agentes económicos. Estos fenómenos podrían sumir a Europa en una depresión prolongada durante varios años. Nadie puede predecir las consecuencias de estos sucesos, pero cabe imaginar que se producirían movimientos significativos de recomposición geopolítica que provocarían nuevas alianzas potencialmente desestabilizadoras para Europa como bloque político y económico unificado.

#### 4. No hay Unión Europea sin una verdadera unión económica

4.1 Contrariamente a las ideas demagógicas transmitidas por algunas corrientes políticas en muchos países de la UE, especialmente desde el estallido de la crisis de 2008-2009 y sus muchos avatares posteriores, las dificultades económicas actuales no están relacionados con el «exceso de eurócratas de Bruselas», sino precisamente con el carácter fundamentalmente incompleto de la construcción europea. El objetivo declarado de crear una unión monetaria y económica en realidad nunca se ha logrado. El desinterés, del que cabe culpar a los Estados y las instituciones de la UE, rechazando constantemente los proyectos necesarios para llevar a cabo una verdadera integración económica, así como los procesos indispensables para la toma de decisiones legítima y democrática en los Estados miembros (algunos de los cuales han sido muy publicitados) han terminado –ante una perturbación exterior asimétrica de una violencia inusitada– por generar una espiral de desconfianza de los mercados. Esta situación está causando, cada vez en mayor medida y a todos los países de la UE, un perjuicio en términos de competitividad, crecimiento, empleo, cohesión social e incluso de legitimidad democrática a nivel continental.

4.2 La creación de una unión monetaria sin una verdadera unión económica ha mostrado todas sus limitaciones y ha acabado generando divergencia en lugar de convergencia. Hoy en día, Europa ya no tiene tiempo, históricamente hablando, de esperar a que «las cosas se desarrollen de forma natural en un futuro lejano». La elección es, o bien avanzar rápidamente para culminar una verdadera unión económica europea, que incluya un mecanismo eficaz que le permita resistir choques asimétricos, o bien asumir los costes potencialmente explosivos de la futura no Unión.

4.3 Las dificultades actuales del euro, una moneda «incompleta» en esencia, reflejan esta situación. Los niveles relativos de deuda pública en la zona del euro en su conjunto, incluso en los países europeos considerados «amenazados», son menores que los de los países «avanzados», como Estados Unidos, Reino

Unido o Japón. Pero así como el dólar, la libra esterlina o el yen son percibidos como monedas de verdaderas potencias «plenas», el euro adolece de su imagen de moneda con un ámbito de soberanía poco claro <sup>(9)</sup>, del mandato restrictivo a cargo del Banco Central Europeo y de la falta de una verdadera gobernanza económica a nivel europeo. Por todas estas razones, es crucial lograr una unión económica europea *de facto*, con normas, en particular normas vinculantes, y responsabilidades claras en cada nivel, lo cual, por otra parte, es inconcebible sin reformas políticas de fondo que confieran a dicha unión la legitimidad necesaria.

4.4 Es difícil medir la totalidad de los costes de esta desconfianza de los mercados, que en parte es también responsable del actual entorno recesivo. Sin embargo, el «coste de la no Europa» para los presupuestos públicos, aunque solo sea por las primas de riesgo que se imponen a algunos Estados en el periodo actual, podría valorarse entre el 0,4 y el 1,5 % del PIB en 2012 (entre 9 y 36 millones de euros) y entre el 1,8 % y el 2,4 % del PIB en 2013 y 2014 (42 000 millones y 56 000 millones de euros) para toda la zona euro y, obviamente, con diferencias muy fuertes entre los países <sup>(10)</sup>.

4.5 Una construcción económica culminada, que prevea en particular una integración presupuestaria y fiscal más estrecha sometida a condiciones y controles estrictos podría eliminar estas primas de riesgo mediante la introducción de mecanismos de mutualización a nivel europeo (tales como los eurobonos u otros) en lugar de dispositivos de emergencia ad hoc improvisados y agotados una y otra vez cuando la situación se vuelve insostenible. Estados Unidos y Europa deben tener la valentía de no actuar de manera reactiva, sino de adoptar un plan de acción y reformas institucionales coherentes para dar una respuesta global a la crisis actual que dibuje una perspectiva verdaderamente creíble.

4.6 Recientemente se han dado algunos pasos en esta dirección. Por desgracia, no parece que estén a la altura de los desafíos.

#### 5. Los beneficios que espera la Unión Europea

5.1 Los recientes compromisos asumidos en la cumbre de Bruselas del 9 de diciembre de 2011, unidos a la disciplina del Pacto de Estabilidad de Maastricht, imponen una reducción drástica de los déficits públicos de los Estados mediante la introducción de sanciones, desde ahora automáticas, si se constata la violación de la «regla de oro». Los Estados se verán obligados, por la presión no solo de los mercados financieros, sino también de las nuevas normas vinculantes, a redoblar los esfuerzos para reducir la deuda.

<sup>(9)</sup> La célebre frase de Henry Kissinger pronunciada en los años setenta («¿A quién tengo que llamar si quiero hablar con Europa?») desgraciadamente sigue siendo de actualidad.

<sup>(10)</sup> Vause N., von Peter G. (2011), "Euro Area Sovereign Crisis Drives Global Markets", *BIS Quarterly Review*, diciembre de 2011, [http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r\\_qt1112a.pdf#page=4](http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qt1112a.pdf#page=4).

<sup>(8)</sup> UBS Investment Research, *Euro Break-up the consequences*, [www.ubs.com/economics](http://www.ubs.com/economics), septiembre de 2011.

5.2 La cuestión fundamental que se plantea a los dirigentes políticos de varios Estados europeos ante la situación de su deuda pública es la «cuadratura del círculo»: ¿cómo hacer frente a la desconfianza de los mercados, que exigen dos cosas que se contradicen? es decir, ¿cómo reducir drásticamente el déficit público y –casi simultáneamente– reactivar el crecimiento? Una manera de resolver esta ecuación sería eliminar las duplicaciones innecesarias entre Estados miembros mediante la realización conjunta de economías de escala y al mismo tiempo sentar las bases para una futura reactivación presupuestaria a nivel europeo. Haciendo esto, se podría evitar –o al menos contener– los efectos depresores de las políticas de austeridad adoptadas de manera unilateral sin degradar la calidad del servicio público a los ciudadanos, y atajar simultáneamente el problema del malgasto derivado de practicar 27 políticas diferentes –frecuentemente sin coordinación– en los mismos ámbitos. Claramente, esta idea es imposible de aplicar con un presupuesto comunitario limitado al 1 % del PIB y es totalmente contradictoria con la propuesta de aplicar recortes presupuestarios generalizados, también a nivel europeo.

5.3 Así, los presupuestos de defensa acumulados de los países europeos ascendieron a cerca de 200 000 millones de euros en 2010, pero –en opinión de muchos expertos– las políticas nacionales en este ámbito siguen siendo fragmentarias y poco eficaces en general<sup>(11)</sup>. A pesar de numerosas iniciativas a nivel europeo y nacional, los créditos para equipamiento y los programas de I+D en materia de defensa (cerca del 20 % del presupuesto total) son prácticamente el único ámbito donde se puede hablar de una auténtica mutualización de los gastos (e incluso en este sector es del 22 % en 2010 según la AED)<sup>(12)</sup>. Los estudios sobre el tema indican que, en caso de mutualizar los gastos, aunque solo sea en esas partidas, el ahorro potencial sería de 32 % o 13 000 millones de euros<sup>(13)</sup>.

5.4 El mismo razonamiento podría aplicarse a otras prerrogativas soberanas de los Estados, tales como el servicio diplomático, las aduanas, la policía de fronteras, la protección civil, la lucha contra el fraude, etc. La reducción de costes en todos estos ámbitos, a pesar de las posibles discrepancias en cuanto a su cuantificación exacta, es una mera cuestión de voluntad política.

5.5 El coste fiscal de la no Europa es un corolario que agrava el coste presupuestario. La competencia fiscal entre los Estados miembros no se ha enmarcado en términos de intereses europeos comunes. Esto se traduce en una infraimposición fiscal de las bases imponibles móviles deslocalizables y en una sobreimposición de otras, lo que genera pérdidas de ingresos fiscales (y, por lo tanto, costes) para Europa y los Estados miembros.

<sup>(11)</sup> Heuinckx B. (2008), 'A Primer to Collaborative Defence Procurement in Europe: Troubles, Achievements and Prospects', *Public Procurement Law Review*, volumen 17, n° 3.

<sup>(12)</sup> Por lo demás, esta cifra presenta una tendencia a la baja con respecto a 2009. *Defence Data: EDA participating Member States in 2010*, 18 de enero de 2012.

<sup>(13)</sup> Véase, por ejemplo, Dufour N. et al. (2005), *Intra-Community Transfers of Defence Products*, Unisys.

Esta situación también genera desequilibrios, injusticias y sobre todo fuertes costes sociales, muy mal aceptados por la opinión pública.

5.6 En cuanto al ámbito social, el debate sobre los «costes de la no Europa» no es nuevo. La construcción europea no puede tener como único fundamento el principio de libre comercio, según el cual la política de la competencia y el bienestar del consumidor prevalecen sobre cualquier otro criterio y provoca una nivelación social a la baja. Es necesario recordar que, a pesar de las acusaciones a menudo oídas sobre las presuntas «normas impuestas por Europa», se trata –una vez más– de carencia de Europa, no de exceso. Más allá de lo que se percibe como injusticias y de los costes sociales extremadamente elevados, especialmente en el contexto actual, las conclusiones de varios estudios muestran que la no Europa en este ámbito también provoca elevados costes económicos<sup>(14)</sup>. Así, los datos empíricos indican que una política social justa y eficaz contribuye a la estabilización macroeconómica, en particular reduciendo la amplitud de los fenómenos cíclicos y favoreciendo una mejor asignación de recursos y, en general, el bienestar de los ciudadanos<sup>(15)</sup>. Además, las políticas sociales de calidad tienden a reducir los fenómenos de «selección adversa», a internalizar algunas externalidades y a mejorar la calidad de la mano de obra y el «capital social» en el sentido amplio. La Carta Social Europea tenía por objetivo introducir una normas básicas en este ámbito para todos los Estados miembros. En la actualidad, parece necesario ir más allá y considerar un marco estructurado de convergencia de las políticas sociales para reducir las disparidades excesivamente grandes y evitar que el agravamiento de los desequilibrios sociales y el crecimiento generalizado de la pobreza acaben por crear graves obstáculos a un crecimiento económico significativo, equilibrado y sostenible.

5.7 La competencia fiscal y social muy poco regulada en un espacio económico con pocas barreras a la libre circulación de bienes, servicios y capitales también genera otras tendencias particularmente nocivas en un entorno económico globalizado. El desmantelamiento progresivo del tejido industrial en varios países europeos es una realidad innegable que no solo suscita una fuerte oposición por parte de los ciudadanos sino que también plantea problemas estratégicos para nuestros países, ya que se trata de evoluciones de especial importancia, difícilmente reversibles a corto y medio plazo y, por lo tanto, con consecuencias graves<sup>(16)</sup>. Las incoherencias provocadas por la primacía de las directrices nacionales en el ámbito de la política industrial dan lugar a soluciones no cooperativas que no son ni mucho menos óptimas y en ocasiones son incluso contraproducentes<sup>(17)</sup>, en un momento en que los países emergentes están llevando a cabo una política industrial «sin complejos» apoyándose en una moneda débil y un apoyo público

<sup>(14)</sup> Fouarge, D., *The Cost of non-Social Policy: Towards an Economic Framework of Quality Social Policies – and the Cost of not Having Them*, Report for the Employment and Social Affairs DG, 2003, Bruselas.

<sup>(15)</sup> Con respecto al vínculo entre desigualdades y bienestar, véase también la obra de Wilkinson y Pickett (2009), *The Spirit Level. Why Equal Societies Almost Always Do Better*, Allen Lane, Londres.

<sup>(16)</sup> Se puede citar el ejemplo de la CECA, cuya extinción en principio precipitó el proceso de disolución de la siderurgia europea, o el retraso considerable del proyecto Galileo, inmerso en dificultades de gobernanza y de financiación debido a la falta de liderazgo político público a nivel europeo.

<sup>(17)</sup> Por ejemplo, en lo que respecta a las normas y programas de financiación de las políticas energéticas a nivel nacional.

activo<sup>(18)</sup>. En lugar de poner en común sus recursos, o al menos coordinar su uso para responder a estos retos, varios grandes países europeos se ven cada vez más obligados, a causa de la falta de una «Comunidad Europea de la Energía»<sup>(19)</sup>, a celebrar acuerdos bilaterales con terceros países en áreas tan fundamentales como la energía o la I+D<sup>(20)</sup>. Es evidente que una política europea, sin duda alguna, constituiría una solución mucho más eficaz.

5.8 El presupuesto de I+D de la Unión para el periodo 2014–2020 asciende a un 0,08 % del PIB, es decir, de veinte a treinta veces menor que los presupuestos nacionales. Sin embargo, un estudio llegó a la conclusión de que todo euro adicional público invertido en I+D de dimensión europea atrae en su estela 0,93 euros del sector privado<sup>(21)</sup>. El Séptimo Programa Marco de Investigación (7º PM, 2007–2013), que cuenta con un presupuesto de 50 500 millones de euros, demuestra que esto no es una ilusión y que es posible practicar una política común en este ámbito. Este programa tiene repercusiones importantes: se calcula que cada euro del Programa Marco se traduce en última instancia en un aumento del valor añadido industrial entre 7 y 14 euros. A largo plazo, análisis macroeconómicos llevados a cabo por la Dirección General de Investigación predicen que el Séptimo Programa Marco, en 2030, habrá permitido la creación de 900 000 puestos de trabajo, 300 000 de los cuales serán de investigadores. Gracias al aumento de la competitividad, en la misma fecha también habrá permitido aumentar las exportaciones de la UE en casi un 1,6 % y reducir sus importaciones en alrededor de un 0,9 %.

5.9 La política industrial común debe tener en cuenta también forzosamente las cuestiones medioambientales y debe coordinarse estrechamente con la política energética de la Unión. La gestión de las cuestiones energéticas en un marco nacional puede producir la ilusión de facilidad a corto y medio plazo, pero también puede resultar muy costosa a largo plazo al

provocar una fuerte dependencia de los Estados productores de hidrocarburos e incrementar las facturas de energía. La respuesta podría ser invertir en el desarrollo de infraestructuras energéticas y en la difusión de nuevas fuentes de energía a través de I+D de dimensión europea<sup>(22)</sup>. Según un estudio realizado por Accenture para la Dirección General de Energía, la explotación de fuentes de energía renovables, como la eólica en el Reino Unido o la solar en España, junto a la interconexión de las redes nacionales, podría reducir la factura de los consumidores europeos en unos 110 000 millones de euros en 2020.

5.10 En la actual crisis, está aumentando el riesgo de sufrir desempleo de larga duración, que podría llegar a ser permanente. Esto podría impedir que las personas se sientan realizadas en su lugar de trabajo y privar a la economía europea de su potencial. Una situación de estas características está reñida con el objetivo de alcanzar un crecimiento integrador y exige una búsqueda intensiva de soluciones a largo plazo, que deberían, entre otros, incluir el respaldo de empleos integradores por parte de los fondos públicos, con el objetivo de conservar los hábitos de trabajo, y de actividades de reciclaje, con el objetivo de que las personas se adapten a las necesidades futuras del mercado laboral.

### Epílogo

**«No es hora de vanas palabras, sino de un acto, un acto audaz, un acto constructivo»**

Estas palabras, pronunciadas por Robert Schuman el 9 de mayo de 1950, son más actuales que nunca. Ustedes, los responsables de la toma de decisiones, actúen. Los ciudadanos quieren paz y dignidad. Aprovechen el enorme potencial que representan en conjunto quinientos millones de europeos. No tienen derecho a defraudarles.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Mientras que la Estrategia de Lisboa preveía gastos en I+D equivalentes al menos a un 3 % del PIB, la UE se halla actualmente en un 1,84 % frente a un 3 % en Estados Unidos y un 8 % en China.

<sup>(19)</sup> Declaración común de «Nuestra Europa» y del Comité Económico y Social Europeo sobre el objetivo de una Comunidad Europea de la Energía, 21 de febrero de 2012.

<sup>(20)</sup> Uno de los últimos ejemplos hasta la fecha es una serie de acuerdos celebrados entre Alemania y China, con fecha de 27 de julio de 2011, sobre la investigación y las inversiones en tecnologías «verdes», en particular vehículos eléctricos y sistemas de captura y almacenamiento de carbono (Peel Q., Anderlini J., "China and Germany launch green initiative", *The Financial Times*, 28 de julio de 2011).

<sup>(21)</sup> Comunicación de la Comisión Europea «Construcción del Espacio Europeo de la Investigación al servicio del crecimiento», COM(2005) 118 final, de 6 de abril de 2005

<sup>(22)</sup> Syndex, *Une politique industrielle bas-carbone comme voie de sortie de crise*, informe elaborado por encargo del CESE, marzo de 2012, Bruselas.



## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 483ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 18 Y 19 DE SEPTIEMBRE DE 2012

#### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Solventar los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones en la UE»**

[COM(2011) 864 final]

(2012/C 351/09)

Ponente: **Vincent FARRUGIA**

El 15 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Solventar los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones en la UE»

COM(2011) 864 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 1 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

#### **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Los ciudadanos de la UE que heredan bienes fuera de las fronteras nacionales de los Estados miembros se ven a menudo sometidos a su tributación en dos o más Estados miembros (es decir, con una doble o múltiple imposición) y a una discriminación fiscal. Estos problemas imponen frecuentemente a los ciudadanos unas condiciones excepcionalmente onerosas e indebidas y obstaculizan el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. En un esfuerzo por abordar estos problemas, la Comisión presentó en 2011 una Comunicación y una Recomendación de acompañamiento.

1.2 El CESE es favorable a la supresión de la doble o múltiple imposición y de la discriminación fiscal, y celebra el enfoque adoptado por la Comisión, que respeta la soberanía fiscal de los distintos Estados miembros a la vez que pide una mejor interconexión de los sistemas fiscales nacionales.

1.3 Sin embargo, el CESE considera que la Comisión puede ser más eficaz a la hora de alcanzar los objetivos finales de esta acción, si ésta:

- propone y pone en práctica unos mecanismos prácticos que, en un plazo razonable, garanticen una interconexión eficaz de los regímenes fiscales nacionales por lo que se refiere al impuesto de sucesiones, a la vez que anima a los Estados miembros a establecer y aplicar unos mecanismos de deducción de la doble o múltiple imposición fiscal que sean más eficaces y flexibles;
- utiliza los mecanismos legislativos de forma que se elimine realmente la doble o múltiple imposición de las sucesiones de los ciudadanos de la UE;
- va más allá de las cuestiones de tributación transfronteriza y entra en los efectos potencialmente distorsionadores que resultan de las diferencias en el cómputo de las bases fiscales del impuesto de sucesiones en las diferentes jurisdicciones fiscales nacionales, estableciendo unos principios comunes que sean aplicables en toda la UE sobre la base de una valoración equitativa de los activos netos y protegiendo la continuidad del negocio de la entidad económica;

- promueve activamente unos regímenes fiscales más eficaces, eficientes y respetuosos con el ciudadano, que impongan la menor carga posible a los contribuyentes;
- estudia las cuestiones relativas a la tributación global de las sucesiones transfronterizas que afectan a los ciudadanos de la UE, y
- estudia la posibilidad de simplificar la tributación de las sucesiones con elementos transfronterizos mediante un sistema que establezca una única imposición y en un único lugar en función de la situación del bien.

1.4 Un observatorio de la fiscalidad transfronteriza de la UE –cuya creación bajo los auspicios de la Comisión ha sido sugerida en una serie de dictámenes del CESE sobre la imposición múltiple y discriminatoria<sup>(1)</sup>– podría servir de instrumento para poner en práctica las anteriores recomendaciones.

## 2. Contenido y antecedentes de la propuesta

2.1 Los ciudadanos de la UE que heredan bienes en el extranjero a menudo se ven confrontados a deudas tributarias en más de un Estado miembro (*múltiple imposición*). Además, varios Estados miembros imponen a las sucesiones de extranjeros un gravamen mayor que a las sucesiones locales (*discriminación fiscal*). En estas situaciones, los ciudadanos se pueden ver sometidos a unas condiciones excepcionalmente onerosas e indebidas en caso de herencia. En concreto, las pequeñas empresas pueden encontrar dificultades en el caso de transmisión por el fallecimiento de sus propietarios.

2.2 Existen vías de recurso para proteger a los ciudadanos frente a la discriminación fiscal. No obstante, frecuentemente estas no son eficaces debido a unos costes prohibitivos. No existen vías de recurso para proteger a los ciudadanos frente a la múltiple imposición, atendiendo al derecho de los distintos Estados miembros a imponer su tributación<sup>(2)</sup>.

2.3 Esto tiene lugar en un contexto en el que el número de ciudadanos de la UE que se trasladan a otro país de la Unión se incrementó en 3 millones hasta alcanzar los 12,3 millones entre 2005 y 2010, y en el que la propiedad inmobiliaria transfronteriza en la UE aumentó un 50 % entre 2002 y 2010<sup>(3)</sup>. Existe también una marcada tendencia alcista en las inversiones de cartera transfronterizas. Aunque los ciudadanos pueden verse muy afectados por la múltiple imposición o por una imposición de las sucesiones de carácter discriminatorio, los ingresos de los Estados miembros de la UE procedentes de los impuestos sobre sucesiones representan menos del 0,5 % del total de ingresos tributarios, y mucho menos aún en los casos de naturaleza transfronteriza.

(1) Incluidos el dictamen del CESE sobre el tema «Una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades» – DO C 24 de 28.1.2012, p. 63, el dictamen del CESE sobre el tema «Eliminar las barreras fiscales transfronterizas en beneficio de los ciudadanos de la UE» – DO C 318 de 29.10.2011, p. 95, y el dictamen del CESE sobre el tema «La doble imposición en el mercado único» – DO C 181, 21.6.2012, p. 40 (ECO/304).

(2) Sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de febrero de 2009, Margarete Block contra Finanzamt Kaufbeuren (C-67/08; Rec. 2009, p. I-883).

(3) Estudio de *Copenhagen Economics* relativo a los impuestos sobre sucesiones en los Estados miembros de la UE y a los posibles mecanismos para resolver los problemas de doble imposición de las herencias en la UE, agosto de 2010.

2.4 Esta situación supone un verdadero obstáculo a la libertad de movimientos de personas y de capitales en el mercado único, lo que entorpece el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. También se opone directamente a los derechos vinculados a la ciudadanía de la UE.

2.5 En un esfuerzo por abordar estos problemas, se pretende que la Comunicación y la Recomendación de acompañamiento elaboradas por la Comisión tengan los siguientes efectos:

- que los problemas transfronterizos relacionados con el impuesto de sucesiones puedan resolverse sin necesidad de armonizar las normas en materia de impuesto de sucesiones de los Estados miembros;
- que la imposición múltiple pueda abordarse a través de una interacción más eficaz de los regímenes fiscales nacionales, recurriendo a un sistema de deducción del impuesto pagado en otro país que sería aplicado por aquellos Estados miembros que pudieran reclamar un derecho a imponer su tributación;
- en el caso de que haya bienes inmuebles, el Estado miembro en el que se encuentre el bien tendría un derecho primario a imponer su tributación, mientras que los demás Estados miembros intervinientes deberían conceder una deducción fiscal;
- en el caso de que haya bienes muebles vinculados a un establecimiento permanente sito en un Estado miembro, ese Estado miembro tendría un derecho primario a imponer su tributación, mientras que los demás Estados miembros intervinientes deberían conceder una deducción fiscal de las cargas tributarias impuestas en el primer Estado miembro;
- el país del difunto tendría un derecho preferente a imponer su tributación respecto del país del heredero, que debería conceder un derecho a deducir el impuesto pagado en el país del difunto;
- en el caso de que el difunto o el heredero tengan vínculos con más de un país en función de su residencia, domicilio o nacionalidad, unos criterios dirimentes determinarían con qué país tienen el vínculo personal más estrecho, y
- los casos de discriminación fiscal se abordan en un documento de trabajo de los servicios de la Comisión<sup>(4)</sup> dirigido a informar a los ciudadanos y a los Estados miembros sobre las características que cabría desear de un impuesto de sucesiones de carácter no discriminatorio a partir de ejemplos tomados de la jurisprudencia, con lo que se les permitiría aprovechar mejor las vías de recurso.

## 3. Observaciones generales

3.1 El CESE se muestra favorable a abordar el tema de la múltiple imposición y la discriminación fiscal, así como a preservar los derechos de los ciudadanos y a promocionar el mercado único. El CESE lo ha reiterado en una serie de dictámenes y, en particular, recomienda acabar con la múltiple imposición y la discriminación fiscal de los ciudadanos y mejorar la simplificación administrativa en las sucesiones de naturaleza transfronteriza<sup>(5)</sup>.

(4) SEC(2011) 1488.

(5) Véase la nota a pie de página 1.

3.2 En consecuencia, el CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones, porque esta Comunicación:

- reconoce los problemas que afectan especialmente a los ciudadanos y a las pequeñas empresas, pero que tienen una dimensión muy limitada en términos de su rendimiento tributario nacional;
- sugiere formas de que los Estados miembros puedan conceder deducciones fiscales en los casos de múltiple imposición, y
- proporciona información que podría ser útil para eliminar la discriminación fiscal.

3.3 El CESE valora positivamente, además, el enfoque adoptado en la Comunicación que respeta la soberanía fiscal de los distintos Estados miembros y les aconseja lograr una mejor interconexión de los sistemas fiscales nacionales suprimiendo, a la vez, la imposición discriminatoria dentro del marco tributario nacional.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 El CESE considera, sin embargo, que la Comisión puede ser más eficaz a la hora de alcanzar los objetivos finales de esta acción, si ésta:

- evoca y aplica los mecanismos legislativos de forma que se elimine realmente la discriminación fiscal en las sucesiones entre ciudadanos de la UE, sin que ello pueda ser considerado una vulneración de la soberanía nacional en materia fiscal, sino tan sólo un principio fundamental del derecho derivado de la ciudadanía de la UE a tener bienes fuera de las fronteras nacionales;
- propone y aplica unos mecanismos prácticos que garanticen, en un plazo razonable, una interconexión eficaz de los regímenes fiscales nacionales: puede considerarse que el enfoque de proporcionar exclusivamente recomendaciones para su aplicación por los distintos Estados miembros no es suficientemente eficaz en la práctica —se reconoce que también sería deseable, tal como propone la Comisión, que se animase a los distintos Estados miembros, de forma expeditiva, a aplicar unos mecanismos de deducción de la múltiple imposición fiscal más eficaces y flexibles, mientras que la Comisión examinaría la evolución de los próximos tres años con el fin de adoptar, si fuese necesario, una posición fuerte mediante una directiva;

- a largo plazo y desde una perspectiva más amplia que vaya más allá de las cuestiones de tributación transfronteriza, extiende el ámbito de su intervención sobre la tributación de las sucesiones a los efectos potencialmente distorsionadores que resultan de las diferencias en la forma de computar las bases fiscales del impuesto de sucesiones en las diferentes jurisdicciones fiscales nacionales, de forma que se respete la soberanía fiscal nacional, especialmente respecto de la fijación de los tipos impositivos, aunque supeditada a unos principios comunes subyacentes sobre la forma de considerar las bases tributarias de las sucesiones en todos los Estados miembros de la UE, que idealmente debería basarse en principios equitativos para la valoración de los activos netos y preservar la continuidad del negocio de la entidad económica;

- estudia el alcance y las implicaciones de las situaciones de no imposición múltiple mediante el uso de instrumentos financieros sofisticados, respecto de los cuales el CESE espera más consultas e iniciativas por parte de la Comisión;

- promueve activamente unos regímenes fiscales más eficaces, eficientes y respetuosos con el ciudadano, que respondan mejor y de forma razonable y oportuna, especialmente en los procedimientos frecuentemente largos y complicados aplicables en materia de tributación de las sucesiones, y que impongan la menor carga posible a los contribuyentes;

- estudia hasta qué punto los ciudadanos de la UE se ven afectados negativamente por las cuestiones relativas a la imposición transfronteriza de las sucesiones a escala mundial, sus implicaciones y las posibles soluciones;

- estudia la posibilidad de introducir un método de tributación de las sucesiones más simple, en el que haya una única imposición y en un único lugar, que sería determinado en función de la situación del bien.

4.2 La Comisión podría además considerar que llevar a cabo dichas funciones forma parte de los cometidos de un observatorio de la fiscalidad transfronteriza de la UE, cuya creación bajo los auspicios de la Comisión ha sido sugerida en una serie de dictámenes del CESE sobre la imposición múltiple y discriminatoria <sup>(6)</sup>. El observatorio podría contribuir de forma permanente a resolver con mayor eficacia los obstáculos transfronterizos derivados de los impuestos sobre sucesiones recurriendo a estudios e investigaciones, y podría proporcionar espacios de consulta, colaboración y acuerdo entre las distintas jurisdicciones fiscales nacionales.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

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

---

<sup>(6)</sup> Véase la nota a pie de página 1.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo — Un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las PYME»**

[COM(2011) 870 final]

(2012/C 351/10)

Ponente: **Anna Maria DARMANIN**

Coponente: **Ronny LANNOO**

El 7 de diciembre 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 Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social Europeo — Un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las PYME»

COM(2011) 870 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de agosto de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente el plan de acción de la UE para mejorar el acceso a la financiación de las pymes en un momento en el que las perspectivas económicas de muchos países europeos son inciertas. El CESE opina que, para que Europa se recupere económicamente, es imprescindible que los responsables políticos consideren prioritaria la política sobre las pymes. Por tanto, apoya claramente los esfuerzos de las instituciones europeas de incrementar la capacidad de recuperación del sistema financiero para que sea un instrumento a disposición de la economía real.

1.2 El CESE señala que las acciones concretas no darán fruto sin una clara implicación de los Estados miembros. Por tanto, el CESE les invita a que apliquen el plan de acción y a que desbloqueen cualquier posible mecanismo de apoyo a la financiación de las pymes concentrándose en las prioridades de la Estrategia Europa 2020. Por ejemplo, los Estados miembros deberían desarrollar fondos de garantía y hacer un mejor uso de los fondos estructurales para los instrumentos financieros.

1.3 El CESE reconoce que los préstamos son y serán uno de los instrumentos más utilizados para el desarrollo de las pymes. A este respecto, el Comité respalda plenamente las medidas reglamentarias y financieras orientadas a reforzar la financiación de la deuda y los instrumentos de garantía para el crecimiento de las pymes.

1.4 El Comité insiste en que las propuestas de Basilea III se deben aplicar adecuadamente en Europa mediante la futura cuarta Directiva sobre requisitos de capital con el objetivo de evitar efectos adversos en la financiación de la economía real.

1.5 El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión de reforzar el capital riesgo en Europa. Con objeto de

superar las deficiencias del mercado y las barreras regulatorias, es fundamental dar un nuevo impulso decisivo al mercado del capital riesgo europeo, y conseguir que el segmento de capital riesgo sea más atractivo para los inversores privados.

1.6 Las pymes europeas son variadas y heterogéneas. Las iniciativas para mejorar el acceso a la financiación deben incluir un amplio elenco de medidas diversas e innovadoras cuyo objetivo sea llegar eficazmente a este colectivo empresarial de gran diversidad teniendo en cuenta sus características particulares. Por ejemplo, las formas jurídicas y los modos de operar de las empresas sociales y las profesiones liberales difieren de los de las empresas «tradicionales», lo que complica aun más su acceso a la financiación, pues los agentes financieros no siempre reconocen o entienden estas formas o modos.

1.7 También habría que reforzar el capital híbrido, que representa una alternativa a los préstamos bancarios. Hay que respaldar la aparición de nuevos agentes financieros, así como la de nuevos intermediarios que proporcionen tanto soluciones financieras innovadoras como asesoramiento empresarial. La financiación colectiva (*crowd funding*) es un buen ejemplo y la banca participativa puede ser otra opción que vale la pena tener en cuenta.

1.8 El CESE destaca la necesidad de que el Grupo del Banco Europeo de Inversiones (Grupo BEI), en estrecha colaboración con la Comisión Europea, desempeñe un papel clave en la inversión en pymes mediante una amplia gama de instrumentos generales y específicos. En lo que respecta a los «préstamos BEI para las pymes», se invita a los bancos intermediarios del BEI a que redoblen sus esfuerzos de comunicación para promover este esquema financiero entre la comunidad de pymes en colaboración con organizaciones de pymes.



1.9 El CESE toma nota de la propuesta de simplificar y hacer más transparente la próxima generación de instrumentos financieros (*instrumento financiero de deuda a nivel de la UE e instrumento financiero de capital de la UE*) en el contexto del próximo marco financiero plurianual (MFP). El CESE respalda estas propuestas debido al elevado efecto de apalancamiento de ambos esquemas.

1.10 El CESE acoge favorablemente la decisión de la Comisión de incrementar el diálogo entre las distintas partes interesadas con el objetivo de supervisar los avances en el mercado y hacer recomendaciones sobre cómo mejorar el acceso a la financiación de las pymes. El CESE espera que se le invite periódicamente al «Foro de Financiación de las PYME» para debatir y presentar propuestas concretas sobre cómo reducir los problemas de financiación de las pymes.

1.11 El Comité opina que se debería estimular la formación específica de los emprendedores, por ejemplo con *programas de preparación a la inversión*.

1.12 El CESE destaca que se debe facilitar el acceso de las pymes a los programas europeos que apoyan la financiación de las pymes llevados a cabo mediante intermediarios europeos, nacionales o regionales. Para que tengan éxito, tienen que seguir procedimientos transparentes, comprensibles y coherentes en todos los niveles.

## 2. Propuesta de la Comisión

2.1 El plan de acción resume los principales obstáculos para estimular la financiación de las pymes, entre los que se encuentran:

- el acceso a los préstamos;
- el acceso al capital-riesgo;
- el acceso a los mercados de capital.

2.2 Asimismo, los documentos describen las medidas adoptadas entre 2007 y 2012 para garantizar que la financiación llega a las pymes, en concreto:

- el programa para la innovación y la competitividad;
- la asignación del BEI a los préstamos para las pymes;
- los fondos de la política de cohesión;
- el instrumento de riesgo compartido en el 7PM.

2.3 La Comisión señala una serie de medidas para facilitar la financiación de las pymes, entre las que figuran:

- medidas reglamentarias;

- medidas financieras para mejorar los préstamos y el capital riesgo en la UE;

- medidas para mejorar el entorno para las pymes.

## 3. Observaciones y comentarios generales

3.1 El Banco Central Europeo (BCE), en estrecha cooperación con la Comisión Europea, publica periódicamente los resultados de la «*Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the euro area*» (Encuesta sobre el acceso a financiación de las pequeñas y medianas empresas en la zona del euro) <sup>(1)</sup>. Según los resultados de la última encuesta, las necesidades de financiación externa de las pymes de la zona del euro aumentaron entre octubre de 2011 y marzo de 2012; el acceso a los préstamos bancarios continuó deteriorándose, aunque existen diferencias entre los Estados miembros <sup>(2)</sup>; en general, las empresas experimentaron un empeoramiento en la disponibilidad de préstamos bancarios; el porcentaje de rechazo cuando se solicita un préstamo ha aumentado ligeramente; el porcentaje de encuestados que afirma que su principal problema es el acceso a la financiación por lo general no ha variado. Habida cuenta de esta situación, el CESE invita a la Comisión a que garantice que se puedan explotar plenamente maneras alternativas de acceder a la financiación.

3.2 El CESE destaca que es necesario realizar un seguimiento detallado de cada encuesta con el fin de responder con prontitud proponiendo medidas políticas concretas. Este seguimiento se puede completar con información procedente del «Foro de Financiación de las PYME», los Estados miembros y las organizaciones de pymes. Este ejercicio lo debería realizar la Comisión con la participación del CESE y de la sociedad civil.

3.3 El CESE respalda el estudio que la Comisión está realizando para evaluar la definición de pymes y, en concreto, solicita que preste especial atención a las microempresas y a las empresas de menor tamaño. Habida cuenta de la diversidad de pymes y de las diferencias de tamaño <sup>(3)</sup> (empresas familiares, profesiones liberales y empresas sociales, por nombrar solo unas cuantas), el CESE recuerda a la Comisión que las iniciativas de apoyo financiero 'a medida' para estas empresas deben ser una prioridad. En consecuencia, se solicita a la Comisión que, cuando prepare programas financieros para respaldar su desarrollo, tenga en cuenta sus distintas características, especialmente las de las microempresas. La Comisión tiene que evitar cualquier forma de discriminación, pues no existe una respuesta universal a sus necesidades.

## 4. Observaciones y comentarios concretos sobre medidas regulatorias

### 4.1 Reglamento sobre capital riesgo

4.1.1 El CESE respalda la introducción de un régimen armonizado para las operaciones transfronterizas de los fondos de capital riesgo. Aplaudimos la propuesta, pues es probable que alivie las deficiencias del mercado gracias a la creación de

<sup>(1)</sup> Esta encuesta se realizó entre el 29 de febrero y el 29 de marzo de 2012 con una muestra compuesta por 7 511 empresas de la zona del euro.

<sup>(2)</sup> Íbidem, véanse los datos concretos en las páginas 14 y 15.

<sup>(3)</sup> DO C 318 de 23.12.2009, p. 22, DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

un «pasaporte europeo» que permita que los fondos de capital riesgo de la UE comercialicen sus productos y aumenten su capital a escala paneuropea. El CESE solicita a la Comisión que tenga en cuenta los comentarios que recoge su anterior Dictamen sobre capital riesgo (4).

4.1.2 El CESE respalda firmemente el estudio que la Comisión llevará a cabo en 2012 sobre la relación entre la regulación prudencial y las inversiones en capital riesgo por parte de bancos y compañías de seguros. El estudio debería evaluar si estos instrumentos están creando un oligopolio de grandes bancos internacionales o si es necesario modificarlos a medio o largo plazo.

4.1.3 Puesto que la mayoría de pymes son empresas pequeñas (menos de diez empleados), el CESE invita a la Comisión a que preste especial atención a los microfondos de capital riesgo. Estos fondos invierten en empresas cuyos proyectos no son lo suficientemente atractivos para los inversores en capital riesgo tradicionales pero, al mismo tiempo, son excesivamente grandes o arriesgados para atraer capital procedente de fuentes de préstamo tradicionales. Este tipo de fondos refuerza la base de capital de las empresas y desarrolla las capacidades empresariales de los empresarios ofreciendo asesoramiento a lo largo del período de inversión (5). Se invita a los Estados miembros a que propongan otros instrumentos, como medidas fiscales concretas, que puedan estimular el desarrollo de estos fondos para colmar la laguna financiera.

## 4.2 Reformas fiscales

4.2.1 Acogemos favorablemente las propuestas de la Comisión en materia de reformas fiscales para las inversiones de capital riesgo transfronterizas. Asimismo, el Comité invita a la Comisión y a los Estados miembros a que propongan medidas claras para evitar el fraude y la evasión fiscal.

4.2.2 Además de abordar los obstáculos fiscales a las transacciones transfronterizas, la Comisión debería garantizar que los Estados miembros fomentan reformas fiscales en su propio territorio para los sistemas de financiación de las pymes.

4.2.3 Se deberían analizar las buenas prácticas que existen en algunos Estados miembros con el fin de extenderlas por las pymes de la UE (6). En algunos países ya existen paquetes de estímulos fiscales. Por ejemplo, en Flandes (Bélgica) se introdujo hace unos años un tipo de préstamo con el que todos salen ganando: un particular puede prestar dinero a una pyme y recibir una deducción fiscal a cambio. Otro buen ejemplo es el sistema implantado en los Países Bajos y conocido con el nombre de *Tante Agaathregeling* (el «régimen de la tía Ágata») (7).

(4) DO C 191 de 29.6.2012, p. 72.

(5) Véase, por ejemplo, *FinanCités*: <http://www.financites.fr/>.

(6) Véase el informe EBAN: *Tax Outlook 2010 Executive Summary* (Resumen de las perspectivas fiscales 2010) - <http://www.eban.org/resource-center/publications/eban-publications>.

(7) [http://www.tanteagaath.nl/agaath\\_regeling.htm](http://www.tanteagaath.nl/agaath_regeling.htm).

4.2.4 Las exenciones fiscales, como la *réduction d'ISF pour les investissements dans les PME* (8) (reducción del impuesto sobre el patrimonio para las inversiones en pymes) que existe en Francia, también pueden suponer un beneficio real para las pymes en gran expansión. El CESE está a favor de este tipo de sistemas siempre y cuando la cantidad correspondiente a la exención fiscal sea razonable y no afecte a las contribuciones destinadas a otros sectores de igual importancia.

## 4.3 Normas aplicables a las ayudas estatales

4.3.1 El CESE respalda la propuesta prevista para modernizar las ayudas estatales que persigue simplificar las actuales normas aplicables a las ayudas estatales para las pymes. Toma nota de que la Comisión revisará el Reglamento general de exención por categorías y el número de directrices de ayudas estatales, entre otros el capital riesgo, para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE recomienda encarecidamente que estas normas se mejoren, simplifiquen y clarifiquen. Nuestro Comité invita a la Comisión a que garantice que las ayudas estatales solo se utilizan cuando el mercado no ha funcionado.

## 4.4 Mercados de pymes y pymes cotizadas más visibles

4.4.1 El CESE acoge favorablemente que la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID) proponga que se desarrollen mercados homogéneos de pymes en expansión y que el *distintivo de mercado de pymes en expansión* los haga atractivos para los inversores. Sin embargo, el CESE sugiere (9) que se establezcan disposiciones y medidas concretas que permitan que se aplique de manera eficiente y eficaz.

## 4.5 Las obligaciones de información para las pymes cotizadas

4.5.1 Se invita a la Comisión y a los Estados miembros a que reduzcan las normas contables y las obligaciones de información para las pymes cotizadas en Europa. El Comité reconoce que la Comisión presentó una propuesta de Directiva para simplificar y modificar las Directivas contables y, al mismo tiempo, una propuesta para revisar la Directiva sobre la transparencia. El CESE recuerda a la Comisión que debería tener en cuenta dos de los dictámenes que ha elaborado en 2012 (10) y considera que las pymes necesitan *liberar recursos para invertir en sus empresas y así seguir creciendo*.

## 4.6 La futura aplicación de Basilea III y sus consecuencias para la financiación de las pymes

4.6.1 La UE necesita seguir estando a la vanguardia de la aplicación de las reformas de la reglamentación fiscal acordadas a nivel internacional. Sin embargo, el CESE teme que la entrada en vigor de los distintos requisitos de capital para aplicar Basilea III en la UE y que actualmente se está debatiendo (cuarta Directiva sobre los requisitos de capital/Reglamento sobre requisitos de capital) pueda provocar varios problemas a las pymes (11).

(8) <http://pme.service-public.fr/actualites/brevs/reduction-isf-pour-investissements-pme.html>.

(9) DO C 191 de 29.6.2012, p. 80.

(10) DO C 143 de 22.5.2012, p. 78 y DO C 181 de 21.6.2012, p. 84.

(11) DO C 68 de 6.3.2012, p. 39.

4.6.2 El CESE respalda los esfuerzos que las instituciones europeas están haciendo para incrementar la capacidad de recuperación del sistema financiero con el objetivo de evitar futuras crisis. Sin embargo, no parece adecuado aumentar la regulación de los mercados financieros a costa de la financiación de las pymes. El CESE respalda plenamente el «informe Karas» aprobado por el Parlamento Europeo en mayo de 2012, que supone un paso más en la buena dirección hacia una aplicación sensata y viable de las normas de Basilea III sobre los requisitos de capital en la UE.

4.6.3 El CESE toma nota de que la Comisión consultará a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en el plazo de 24 meses después de la entrada en vigor de la cuarta Directiva sobre los requisitos de capital y de que la ABE informará sobre los préstamos a las pymes y a las personas físicas. El Comité exhorta a la Comisión a que participe plenamente en la reevaluación de la ponderación de riesgo dando su opinión sobre el informe que se enviará al Consejo y al Parlamento Europeo.

#### 4.7 La Directiva sobre la morosidad

4.7.1 La Comisión prevé que esta Directiva como máximo se aplicará el 16 de marzo de 2013. El CESE presiona a los Estados miembros para que actúen a fin de garantizar que las pymes pueden beneficiarse más rápidamente del sistema. También es muy importante que la Comisión supervise la oportuna aplicación de esta Directiva en todos los Estados miembros. Asimismo, la Comisión tiene que hacer un estrecho seguimiento de la manera en que los Estados miembros aplican el artículo 4, apartado 5, que les ofrece la posibilidad de alargar el proceso de comprobación hasta un máximo de treinta días, a menos que esto sea extremadamente injusto para el acreedor. La Comisión debería supervisar de cerca a los Estados miembros a fin de evitar que utilicen este artículo para retrasar artificialmente los pagos, especialmente porque la demora de los poderes públicos en los pagos incide gravemente en el flujo de efectivo y la gestión de la liquidez de las pymes.

4.7.2 El CESE invita a las instituciones europeas a que den ejemplo pagando a sus contratantes a tiempo y evitando imponerles cargas administrativas y financieras innecesarias.

#### 4.8 Fondos de emprendimiento social europeos

4.8.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento sobre fondos de emprendimiento social europeos de la Comisión Europea y le recuerda que la mejora del acceso de las empresas sociales a un capital adecuado debe ser prioritaria. El CESE ya ha expresado su opinión <sup>(12)</sup> al respecto en 2012. Una de las dificultades es la necesidad de cuantificar e informar sobre los efectos sociales de las empresas en cartera y su incidencia en la sociedad. El CESE recomienda que se lleve a cabo un estudio conjunto a escala de la UE para desarrollar criterios e indicadores con el objetivo de abordar este tipo de cuestiones. El Comité

recuerda a la Comisión que ese tipo de fondos es solo uno de los muchos instrumentos de financiación necesarios que es preciso crear.

4.8.2 Asimismo, el CESE invita a los Estados miembros a mejorar el reconocimiento de distintas formas de empresas sociales. Si estas empresas gozaran de un mayor reconocimiento, experimentarían una reducción en la ponderación de riesgo para los préstamos que se les conceden y ya no estarían en desventaja en este ámbito en comparación con las empresas tradicionales.

### 5. Observaciones y comentarios concretos sobre las medidas de financiación de la UE para las pymes

5.1 El Comité es plenamente consciente de que la principal fuente de financiación externa para un gran número de pymes, especialmente las más pequeñas, seguirán siendo los créditos.

5.2 El CESE acoge favorablemente la acción continuada de los préstamos BEI para las pymes como uno de los principales instrumentos de préstamo a las pymes a escala de la UE y reconoce que, gracias a estos préstamos intermedios, las pymes tienen acceso a préstamos más baratos. El CESE invita al BEI a que continúe con su aplicación efectiva y a que informe periódicamente sobre los resultados alcanzados. Para conseguir los resultados esperados, se solicita a los bancos intermediarios que se esfuercen más en dar a conocer mejor estos préstamos a la comunidad de pymes, en estrecha cooperación con las organizaciones de pymes.

5.3 Tan importante como esto es respaldar la aparición de nuevas formas de intermediación, que en muchos casos se adaptan mejor a la diversidad de pymes. Las experiencias del sector cooperativo y del sector bancario social son valiosas, pues ofrecen ayuda financiera personalizada a menudo unida a otros servicios de apoyo.

5.4 El CESE invita a la Comisión a que amplíe los mecanismos de riesgo compartido para las inversiones en capital y cuasicapital, en estrecha cooperación con el Grupo BEI, y a que respalde la emisión de bonos corporativos colectivos. En lo que respecta al mercado de cuasicapital, el CESE invita especialmente a la Comisión y al Grupo BEI a que exploren maneras de mejorar la financiación de entresuelo y a que analicen nuevos productos de entresuelo, tales como una garantía para este tipo de préstamos.

5.5 El CESE recomienda a la Comisión Europea que continúe promoviendo sistemas de financiación de la UE en colaboración con organizaciones de pymes para garantizar que estos instrumentos tienen una mayor visibilidad y que se utilizan sin demora, especialmente en aquellos Estados miembros que van más rezagados. Puesto que la financiación efectiva de pymes puede considerarse uno de los instrumentos más importantes del pacto de crecimiento, esta cuestión se debería abordar correctamente en los Programas Nacionales de Reforma.

<sup>(12)</sup> DO C 229 de 31.7.2012, p. 55.

5.6 El Comité opina que se debería prestar especial atención a respaldar a las pymes mediante el capital y los instrumentos de deuda que ponen a disposición el Programa para la Competitividad de las Empresas y las PYME (COSME) y el Programa Horizonte 2020. El CESE apoya firmemente que se aumente el techo que estipula el instrumento de garantías de préstamo en COSME (150 000 euros), tal y como ya expresó en su anterior dictamen sobre el Programa para la Competitividad <sup>(13)</sup>.

5.7 El CESE hace hincapié en la necesidad de disponer de reglamentos en materia de política de cohesión que se ocupen de aplicar eficazmente y sin sobresaltos los programas relativos a las pymes, pues el actual marco no es lo suficientemente adecuado. El CESE lamenta que los actuales reglamentos financieros de la UE sean demasiado pesados y complejos, algo que crea problemas a los intermediarios nacionales encargados de aplicarlos. No cabe duda de que es necesario supervisar mejor el uso de instrumentos financieros en el marco de la política de cohesión <sup>(14)</sup>.

5.8 También es importante pasar de la financiación de proyectos a instrumentos de financiación más sostenibles para evitar depender de la financiación pública. En este sentido, la Comisión debería ofrecer orientación sobre buenas prácticas en la combinación y la valorización de instrumentos financieros procedentes de distintas fuentes durante todas las fases del ciclo de vida de las pymes.

5.9 El CESE toma nota de la propuesta para facilitar que las pymes tengan acceso a la financiación a largo plazo a través de instrumentos financieros nuevos (*instrumento financiero de deuda a nivel de la UE e instrumento financiero de capital de la UE*) según el marco financiero plurianual (MFP) en forma de plataformas especializadas. Al aunar recursos procedentes de varias fuentes, el CESE estima que los instrumentos de financiación pueden proporcionar un catalizador para las inversiones en lagunas concretas que hay en el mercado, obtener economías de escala o minimizar el riesgo de fracaso en ámbitos en los que sería difícil que los Estados miembros alcanzaran por su cuenta la masa crítica necesaria. Por tanto, el CESE invita a la Comisión a que aplique una nueva generación de instrumentos de financiación sobre la base de lo aprendido con instrumentos existentes (instrumentos financieros del PIC –Programa Marco para la Innovación y la Competitividad– o el instrumento de financiación de riesgo compartido). Es importante establecer normas, orientaciones y estandarizaciones apropiadas en línea con los requisitos del mercado y las mejores prácticas, para evitar solapamientos y simplificar las disposiciones de aplicación para promover la eficiencia y la disciplina fiscal. El CESE destaca que supervisión, información, auditoría y buena gobernanza adecuadas son de suma importancia para garantizar que los recursos de la UE se utilizan para los fines previstos.

## 6. Observaciones y comentarios concretos sobre medidas para mejorar el entorno de las pymes

### 6.1 Mejor información y comunicación para las pymes

6.1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de mejorar la información que se facilita a los intermediarios financieros y

de fomentar que los bancos y las instituciones financieras proporcionen a sus clientes todos los instrumentos necesarios para ayudarles a encontrar financiación. Asimismo, el CESE considera que es importante reforzar la educación financiera de las pymes. Se recomienda encarecidamente a los Estados miembros que, en estrecha cooperación con las organizaciones de pymes, participen en ese ejercicio estableciendo programas de «disponibilidad a la inversión» concretos para las pymes.

6.1.2 Uno de los principales problemas para la gran mayoría de pymes es el acceso a un asesoramiento personalizado. El CESE respalda el principio y el papel de la red Enterprise Europe, aunque considera que se debería utilizar todo su potencial <sup>(15)</sup>. En consecuencia, el CESE sugiere que se refuerce la capacidad de asesoramiento financiero de la red. Sin embargo, destaca que las organizaciones de pymes también deben participar de cerca en esta campaña y que esta se debería adaptar para destacar la diversidad de pymes.

### 6.2 Mejorar la supervisión y recopilar datos del mercado financiero de pymes

6.2.1 El Comité señala que la Comisión ya ha trabajado en esta cuestión (la encuesta sobre el acceso a la financiación de las pymes en la zona del euro y el índice financiero para las pymes). Acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de trabajar más estrechamente con las federaciones bancarias y de recabar asesoramiento de otras instituciones (BCE, ABE). El CESE recomienda que las organizaciones de pymes y las instituciones de los Estados miembros también participen. El CESE lamenta que el plan de acción no haga referencia al refuerzo de la cooperación con organizaciones internacionales como la OCDE para generar datos y estadísticas <sup>(16)</sup> sobre el acceso a la financiación.

### 6.3 La calificación cualitativa

6.3.1 Debido a su excesiva rigidez, los modelos de calificación puramente cuantitativos a menudo no son adecuados para evaluar a las pymes. Acogemos muy favorablemente el uso de factores cualitativos además del habitual análisis cuantitativo. De esta manera, los bancos podrían pensar en equilibrar sus métodos de puntuación para evaluar la capacidad crediticia de las pymes dejando un margen de maniobra adecuado para el «establecimiento de relaciones bancarias». Esta cuestión también se tiene que abordar mediante la puesta en común de mejores prácticas. El CESE lamenta que algunos bancos parecen estar alejándose de esta idea en vez de promoverla.

### 6.4 Inversores providenciales y otros agentes de las fases iniciales

6.4.1 El CESE cree, por ejemplo, que es importante desarrollar el vínculo entre, por una parte, los inversores providenciales (*business angels*) y los fondos de capital riesgo en la fase inicial y, por otra, los fondos de capital riesgo en fases posteriores para garantizar una cadena saludable de financiación de la innovación. Además, se recomienda encarecidamente que se respalde un mayor diálogo a escala regional entre los inversores providenciales, los fondos de capital riesgo y los empresarios locales.

<sup>(13)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

<sup>(14)</sup> Informe Especial n.º 2/2012 «Instrumentos financieros en beneficio de las pymes cofinanciados por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional» - Informe del Tribunal de Cuentas Europeo - <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/13226733.PDF>.

<sup>(15)</sup> DO C 376 de 22.12.2011, p. 51 y DO C 181 de 21.6.2012, p. 125.

<sup>(16)</sup> Véanse ejemplos como «Financing SMEs and Entrepreneurs 2012: an OECD scoreboard» (La financiación de pymes y empresarios 2012: un cuadro de indicadores de la OCDE) ([http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship\\_9789264166769-en](http://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurship_9789264166769-en)).



6.4.2 Se deberían analizar y aplicar enfoques innovadores a la financiación de capital riesgo. Uno de ellos es la financiación colectiva (*crowd funding*), en la que los ciudadanos, no los bancos ni los especialistas, invierten en pymes a través de una plataforma en línea en vez de hacerlo en los mercados financieros.

6.4.3 Se deberían reforzar las formas adaptadas de capital híbrido <sup>(17)</sup> compuesto por subvenciones, capital propio y capital ajeno (como los préstamos con participación en los beneficios), ya que se adaptan mejor a las pymes tanto en las fases incipientes como a lo largo de todo su ciclo de vida.

## 7. Otras recomendaciones para garantizar la financiación de las pymes

### 7.1 Mejores prácticas en el sector bancario

7.1.1 Convendría reflexionar sobre la elaboración de un marco que permita impulsar la concesión de préstamos por instituciones cuya filosofía de trabajo esté basada en la distribución de riesgos y beneficios, lo que sin lugar a dudas redundaría en beneficio de las pymes. La Comisión debería examinar detenidamente fenómenos como la banca participativa. El CESE considera que la Comisión debería elaborar un Libro Verde como base para iniciar un debate sobre este tipo de banca a nivel europeo. Las iniciativas independientes tomadas por países como el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo y Malta son positivas pero pueden obstaculizar la mayor integración de la industria de los servicios financieros en la UE. Además, las iniciativas propias no coordinadas quizá no logren unos resultados tan eficaces como los que podrían obtenerse con una financiación como la distribución de riesgos, la participación en los beneficios y la financiación social. Alentar la microfinanza con políticas específicas de inversión que se refieren a la finanza islámica también podría suscitar nuevas actividades empresariales y, paralelamente, ayudar a luchar contra la pobreza en algunas regiones. En este contexto, se debería elaborar una Comunicación de la Comisión que prevea, establezca y fomente métodos alternativos de financiación para asegurarse de que se encuentren en condiciones de competencia equitativas con métodos de financiación como los métodos convencionales.

7.1.2 El CESE toma nota de que la Comisión ha hecho un análisis del trabajo y de los resultados que los mediadores de crédito han obtenido, así como los problemas a los que se enfrentan las pymes cuando buscan financiación en forma de préstamos <sup>(18)</sup>. El CESE invita a los Estados miembros a que creen este tipo de función para mejorar la transparencia en el proceso de concesión de préstamos. El Comité observa que el artículo 145, apartado 4, de la tercera Directiva sobre los requisitos de capital y el artículo 418, apartado 4 de la propuesta de Reglamento sobre los requisitos de capital (DRC IV) incluyen disposiciones que permiten a las pymes solicitar a los bancos que les informen sobre sus calificaciones y puntuaciones. Sería importante que, a la práctica, estas disposiciones se aplicaran plenamente.

7.1.3 El CESE solicita a la Comisión que estudie la situación

<sup>(17)</sup> <http://www.schwabfound.org/pdf/schwabfound/SocialInvestmentManual.pdf>.

<sup>(18)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1186&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

y vele por que, tanto dentro de cada Estado miembro como entre ellos, la competencia en el sector bancario sea suficiente en lo que respecta a los productos financieros destinados a las pymes. Por ejemplo, existe el problema de la comisión por amortización anticipada (véase más abajo); al mismo tiempo, los intereses por un descubierto en cuenta para las pequeñas empresas siguen siendo muy altos, pese a que el tipo de interés del BCE está en mínimos históricos. Las grandes empresas pueden emplear alternativas (como préstamos con vencimiento), pero las pequeñas empresas no pueden utilizar esos productos.

7.1.4 Comisión por amortización anticipada: en muchos Estados miembros, cuando las empresas amortizan un préstamo anticipadamente, los bancos les cobran una comisión. Cuando se liquida un préstamo antes de lo estipulado en el contrato, el banco cobra la llamada «comisión por amortización anticipada» para compensar que quizá tenga que reinvertir el dinero a un interés más bajo que el que habrían obtenido si el préstamo no se hubiera devuelto antes de lo previsto.

7.1.5 Sin embargo, el problema es que estas comisiones por amortización anticipada suelen ser bastante elevadas. Además, no suelen advertirse claramente en el contrato, que también hace referencia a intereses futuros y aún desconocidos. Esto hace que a las empresas les resulte muy difícil estimar el importe de la posible comisión imputable en caso de devolución anticipada del préstamo. De cualquier modo, la mayoría de empresas ni siquiera es consciente de la obligación de pagar una comisión por amortización anticipada.

7.1.6 Por tanto, es fundamental que los bancos proporcionen información más clara sobre estas comisiones antes de firmar cualquier contrato de préstamo. Además, el importe correspondiente a la comisión por amortización anticipada se debería limitar y debería ser razonable.

### 7.2 Visibilidad y administración de programas europeos para la financiación de pymes

7.2.1 El CESE se muestra a favor de crear una única base de datos multilingüe en línea sobre las diferentes fuentes de financiación, que incluya medidas europeas, nacionales y regionales para facilitar el acceso a financiación de las pymes. El Comité invita a la Comisión a que difunda ampliamente la guía práctica <sup>(19)</sup> que elaboró y en la que proporciona información sobre cómo acceder a 50 000 millones de euros de financiación pública en los 27 Estados miembros.

<sup>(19)</sup> Final Report, Evaluation of Member State Policies to facilitate Access to Finance for SMEs (Informe final, Evaluación de las políticas de los Estados miembros para facilitar el acceso a financiación de las pymes), junio de 2012 [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/guide-to-funding/indirect-funding/files/evaluation-of-national-financing-programmes-2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/guide-to-funding/indirect-funding/files/evaluation-of-national-financing-programmes-2012_en.pdf).

7.2.2 Sobre el programa Horizonte 2020, el CESE opina que es esencial destinar el 15 % del presupuesto total de este programa y una única estructura de gestión para sacar el máximo partido del potencial innovador de las pymes. En cuanto al procedimiento, es necesario mejorar las cuestiones de financiación y administrativas. Por ejemplo, muchas pymes que participan en proyectos de investigación financiados por la UE aún se enfrentan a numerosos problemas en materia de IVA en sus respectivos países. Muy a menudo este es uno de los principales impedimentos con los que se encuentran los que participan desde el principio. Se deberían aplicar reglas claras en todos los Estados miembros para aliviar a las pymes de estas cargas. El IVA debería poderse recuperar en cualquier circunstancia en los proyectos financiados por la UE.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

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

---

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjeta, pagos por Internet o pagos móviles»

[COM(2011) 941 final]

(2012/C 351/11)

Ponente: **Stasys KROPAS**

El 11 de enero de 2012, 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 – Hacia un mercado europeo integrado de pagos mediante tarjeta, pagos por Internet o pagos móviles»  
COM(2011) 941 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de agosto de 2012.

En su 483º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 157 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de impulsar un entorno para los pagos seguro, transparente e innovador en toda la UE. Contar con instrumentos de pago más eficaces, modernos y seguros es una condición indispensable para incrementar los beneficios del mercado único y reforzar la competitividad de la economía europea a nivel mundial.

1.2 El CESE aprecia la amplitud del diálogo propuesto por la Comisión, que abarca las principales cuestiones planteadas en el panorama tanto actual como previsible en materia de pagos en la UE. No obstante, para poder hacerse una idea completa es preciso tener más en cuenta los pagos en efectivo. Aunque su uso vaya disminuyendo de manera gradual, los pagos en efectivo siguen siendo el medio de pago predominante en algunos mercados. Cada vez son más las pruebas a nivel nacional que señalan que, en principio, los pagos en efectivo son menos eficaces, y que la transición por parte de los consumidores al pago electrónico supondría un ahorro significativo de recursos. Algunos Estados miembros ya han avanzado significativamente en la transición hacia una sociedad sin dinero en efectivo. No obstante, el CESE cree que en general los ciudadanos desconocen todavía el verdadero coste de los pagos en efectivo. Además, se considera que el dinero en efectivo facilita la economía sumergida. Por lo tanto, todas las partes implicadas deberían fomentar los métodos de pago que contribuyan a reducir la economía sumergida y que sean menos costosos y más seguros. En este contexto, deberían tenerse en cuenta los numerosos beneficios que se derivan para todas las partes afectadas, así como la necesidad de que las PYME que ofrecen estos métodos de pago a sus clientes puedan hacerlo a un coste razonable. Se necesitan iniciativas suplementarias en los Estados miembros, respaldadas claramente por la Comisión

1.3 Los pagos con tarjeta son el instrumento de pago preferido al margen del efectivo, tanto en la UE como a nivel mundial. Un creciente consenso de la literatura económica considera que los pagos no realizados en efectivo son más transparentes fiscal y económicamente, además de más baratos para el conjunto de la sociedad, cómodos, seguros e innovadores. Por ello,

el CESE apoya a la Comisión en su propósito de utilizar este tipo de pago para aprovechar las ventajas de una mayor integración de los mercados. No obstante, las oportunidades que brinda el mercado único todavía no se explotan plenamente debido a las barreras históricas y a la falta de normalización e interoperabilidad, así como a las asimetrías y carencias existentes en el uso de la información pública, que pueden ser resueltas por el mayor uso en los pagos de tarjetas, Internet y los móviles. Se desaprovecha así un potencial en términos de competencia, innovación y eficiencia. El CESE solicita iniciativas de mercado que propongan soluciones que puedan ponerse en práctica lo antes posible, en especial, aquellas que favorezcan al mismo tiempo la inclusión financiera y digital.

1.4 La actual inseguridad jurídica en relación con los modelos de negocio basados en las comisiones de intercambio obstaculiza el crecimiento del pago mediante tarjeta, de los pagos electrónicos y de los pagos móviles y la sustitución de efectivo. La claridad resulta primordial para la inversión y para la innovación en los sistemas de pago. El CESE insta a la Comisión a que establezca el entorno empresarial para todos los operadores. En consonancia con los objetivos de la zona única de pagos en euros (SEPA), no debería haber diferenciación alguna en las tasas u otros requisitos, tanto para las transacciones nacionales como las transfronterizas.

1.5 Es preciso examinar detenidamente distintos aspectos del acceso a la información sobre la disponibilidad de fondos en las cuentas bancarias, entre ellos los de la seguridad, la protección de los datos, los derechos de los consumidores, la competencia y la compensación a los emisores de las cuentas. El CESE señala que las entidades que solicitan acceso deberían estar reguladas y supervisadas en función de su perfil de riesgo. El marco jurídico europeo debería reflejar claramente las obligaciones y responsabilidades de los operadores implicados.

1.6 Es posible que en muchos mercados los clientes no estén dispuestos a aceptar los recargos, por lo que podrían optar por los pagos en efectivo con la idea de que este tipo de pago es gratuito. Aunque, a partir del 13 de junio de 2014 la Directiva

sobre derechos de los consumidores les protegerá de los recargos abusivos, no parece claro cómo se garantizará esta protección en un entorno electrónico enormemente versátil.

1.7 En los mercados nacionales, los clientes aprecian los pagos electrónicos. Sin embargo, faltan soluciones a nivel paneuropeo para los servicios bancarios en línea, lo que complica el desarrollo del comercio electrónico. El CESE pide a los operadores de este tipo de sistemas que trabajen sobre la interoperabilidad de manera abierta y transparente, y resuelvan lo antes posible las cuestiones pendientes en el ámbito del comercio electrónico.

1.8 El CESE solicita a la Comisión que garantice que los pagos móviles respeten, desde la primera fase de su desarrollo, los principios de acceso a las plataformas, de portabilidad de las aplicaciones y de seguridad, y que se evite la duplicación de costes para los operadores que desean aceptar este tipo de pagos.

1.9 El CESE reconoce los progresos realizados por los participantes en el mercado para combatir el fraude en las terminales físicas. Hoy por hoy, la mayor amenaza la constituye el fraude en línea. Deberían aplicarse medidas adicionales de seguridad, pero sin que ello se traduzca en inconvenientes para los clientes. En caso de que las autoridades públicas propongan adoptar medidas de seguridad, estas deberían ser, en la medida de lo posible, neutras desde el punto de vista tecnológico.

1.10 El CESE acoge positivamente los esfuerzos en curso para reforzar la actual gobernanza de la zona única de pagos en euros (SEPA), y respalda la intención de centralizar la «titularidad» de la zona única, por ejemplo bajo la égida del Consejo de la SEPA. No obstante, el CESE insta a la Comisión y al Banco Central Europeo a pulir los detalles de este proyecto sin demora, ya que el actual vacío de facto impide su puesta en práctica.

## 2. Antecedentes del dictamen

2.1 La realización de la SEPA es una de las prioridades de la Comisión para la consecución del mercado único. Los operadores ya se benefician de los logros en materia de normalización e interoperabilidad basados en un marco jurídico armonizado gracias a las transferencias SEPA y los adeudos domiciliados SEPA, que a partir del 1 de febrero de 2014 sustituirán a la legislación en vigor en la zona euro.

2.2 No obstante, el alcance de la SEPA es más amplio e incluye otros pilares. Uno de ellos es el dedicado a los pagos con tarjeta, que constituye el principal instrumento de pago tanto en la Unión Europea como a nivel mundial. Otro pilar es el de los pagos electrónicos, es decir, los pagos de compras efectuados por Internet. En la actualidad, estos pagos solo representan una parte mínima de todos los pagos al margen del efectivo, pero se espera una tasa de crecimiento de dos dígitos. El Consejo Europeo de Pagos (CEP), que es el órgano de coordinación y toma de decisiones del sector bancario europeo en lo que respecta a los pagos, ha ampliado sus actividades de cooperación a los pagos electrónicos y desarrollado el marco de la

SEPA para pagos electrónicos. Recientemente, la DG Competencia de la Comisión transmitió al PCE un requerimiento de información.

2.3 Los pagos móviles constituyen el pilar más reciente. En colaboración con otros operadores, el CEP ha llevado a cabo una serie de acciones coordinadas relativas a los pagos móviles, por ejemplo la preparación de documentos técnicos con orientaciones para la interoperabilidad y de varios libros blancos. Los pagos móviles se hallan todavía en una fase inicial de desarrollo, pero su futuro despierta muchas expectativas. Mientras que los pagos con tarjeta, electrónicos y móviles se diferencian por sus diferentes vencimientos y grado de expansión, así como por sus modelos comerciales, las instituciones europeas y los operadores del mercado comparten la opinión de que se necesitan nuevos avances en materia de integración, transparencia y competitividad. Se corre el riesgo de que las insuficiencias que presentan los modelos comerciales actuales se reproduzcan en el futuro entorno de pagos móviles.

2.4 Todos los ciudadanos, las empresas y las administraciones públicas realizan pagos ya sea por los medios tradicionales (p. ej. en efectivo) o a través de servicios de pago modernos (p. ej. los pagos electrónicos). Según estadísticas del Banco Central Europeo <sup>(1)</sup>, en 2010 se realizaron en la Unión Europea 86 400 millones de operaciones expedidas por medios de pago distintos al efectivo, con un aumento del 4,4 % respecto al año anterior, la mayor parte de ellas con tarjeta (el 39 %, es decir, 33 900 millones). El valor de los pagos con tarjeta alcanzó los 1,8 billones de euros, con un aumento del 6,7 % anual: más del triple del 1,8 % de crecimiento registrado por el PIB real de la zona del euro. Aunque hay diferencias significativas de un país a otro en cuanto al uso de las tarjetas, la tendencia general es que se trata de uno de los medios de pago más dinámicos al margen del efectivo.

2.5 La encuesta de investigación llevada a cabo por el Sistema Europeo de Bancos Centrales <sup>(2)</sup> mostró que las tasas de intercambio no se fijan y aplican de manera armonizada en toda la Unión Europea. La selección, la estructura y el nivel de las tasas de intercambio difieren de muchas maneras, y dependen de una serie de opciones y dimensiones. La tasa de intercambio constituye el componente principal de las tasas que se les aplican. Tanto la Comisión como las autoridades nacionales de competencia evaluaron estas tasas desde el punto de vista de la competencia y tomaron una serie de decisiones, algunas relacionadas con la actividad transfronteriza, otras restringidas al nivel nacional.

2.6 En lo que respecta a la transparencia de las comisiones, desgraciadamente, no se han realizado encuestas oficiales ni se publican estadísticas nacionales completas, ni por tanto comparativas entre países, de los costes pagados por los consumidores —como las diversas comisiones que afectan directamente a los distintos tipos de pago— a pesar de que los supervisores nacionales disponen de dicha información y sin embargo en la mayoría de los casos no la publican siquiera parcialmente.

<sup>(1)</sup> <http://www.ecb.int/press/pr/date/2011/html/pr110912.en.html>.

<sup>(2)</sup> <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp131.pdf?4cce20956bed7b7e5f454a4ea77f7c9b>.



2.7 A pesar de las iniciativas privadas de normalización en curso, la fragmentación persiste en algunos tipos de transacciones: entre los adquirentes y emisores de tarjetas, entre tarjetas y terminales y entre terminales y adquirentes de tarjetas. No obstante, al estar impulsadas muchas veces por intereses comerciales divergentes, o al no disponer de calendarios claros de aplicación, estas iniciativas han dado pocos resultados concretos hasta el momento.

2.8 La magnitud de la inversión y los esfuerzos realizados por todos los operadores para migrar de la banda magnética a la tecnología de las tarjetas con chip según el estándar EMV tuvieron un impacto positivo para reducir la utilización fraudulenta de las tarjetas en las operaciones cara a cara. No obstante, las últimas tendencias muestran que las operaciones de pago a distancia, aun cuando representen una pequeña proporción de todas las operaciones con tarjeta, se perfilan ya como aquellas con mayor riesgo de fraude. Este asunto ha sido objeto de la atención de supervisores y controladores, que en 2011, bajo la égida del Banco Central Europeo, aunaron fuerzas en el seno de la plataforma SecuRe Pay Forum para reforzar el nivel de seguridad y la confianza del público en los servicios e instrumentos de pago electrónico. En 2012 este foro finalizará una serie de recomendaciones tecnológicamente neutras para la seguridad de los pagos por Internet.

2.9 El Libro Verde de la Comisión aborda toda una serie de cuestiones relacionadas con los pagos que, si reciben la respuesta adecuada, servirán de base para garantizar servicios de pago integrados y seguros, tanto en el comercio físico como en el entorno electrónico de rápido desarrollo. Con más competencia, posibilidades de elección y transparencia para los consumidores, más innovación, más seguridad en los pagos y mayor confianza de los clientes, Europa tiene la oportunidad de situarse a la vanguardia de lo que «efectuar un pago» puede significar en el siglo XXI.

2.10 La Comisión describe su visión de un mercado integrado y determina las deficiencias que la situación imperante presenta frente ella, así como los obstáculos que han provocado tales deficiencias. La Comisión define cinco medidas amplias destinadas a acelerar la integración del mercado y reflexiona sobre cómo debería dirigirse su puesta en práctica. El primer grupo de medidas plantea el mayor número de preguntas y cubre la fragmentación del mercado, el acceso a este y los aspectos transfronterizos. Los otros grupos cubren, respectivamente, la transparencia y eficacia de los costes en la tarificación, la normalización, la interoperabilidad y la seguridad. Las orientaciones en materia de gobernanza deberán aplicarse a los sistemas de la SEPA (transferencia SEPA y adeudo domiciliado SEPA), así como a las tarjetas, los pagos electrónicos y los pagos móviles.

### 3. Observaciones

3.1 Sigue faltando una posición a nivel de la UE sobre cuestiones relativas a los pagos persistentes e importantes para el futuro –aparte de las transferencias SEPA y los adeudos domiciliados SEPA–, cuestiones de carácter global que afectan a todos los operadores del mercado único. El CESE celebra el Libro Verde de la Comisión y espera que se lleven a cabo acciones de seguimiento proporcionadas para mejorar las deficiencias actuales. El CESE pide que los intereses de los consumidores

para poder realizar pagos seguros, eficaces, convenientes y rápidos sean un criterio central para todas las operaciones de pago.

3.2 El Libro Verde se centra en pagos electrónicos, pero pasa por alto el papel todavía dominante de los pagos en efectivo, que representan el 80 % de las operaciones de pago en Europa. Asimismo, la transparencia creciente de los costes resulta importante tanto para los pagos electrónicos como para los realizados en efectivo, y debería servir como referencia de primer orden a la hora de analizar los medios de pago distintos del efectivo. Todavía hay una creencia extendida de que pagar en efectivo es gratuito. Si los ordenantes cambiasen sus hábitos y pasaran a utilizar métodos de pago modernos y menos costosos, se podría ganar bastante en eficiencia. Además, los datos disponibles sugieren que el predominio de los pagos en efectivo tiene una relación directa con el nivel de la economía sumergida debido a la difícil rastreabilidad de estos pagos. Por este motivo, el CESE acoge favorablemente las medidas suplementarias adoptadas por los Estados miembros con el respaldo claro de la Comisión para reconsiderar la posición del dinero en efectivo en las economías modernas.

3.3 En opinión del CESE, debería examinarse detenidamente la conveniencia de adoptar medidas adicionales, en particular de carácter vinculante, para aumentar la transparencia, a fin de no sobrecargar a los consumidores con una cantidad excesiva de información que, si se facilita en una situación inapropiada (p. ej. durante las horas punta) y en un formato complejo, podría añadir confusión en el momento de las compras y perturbar el proceso de verificación de los comerciantes.

3.4 Los sistemas de tarjetas internacionales, así como varios nacionales, basan sus modelos comerciales en tasas de intercambio que en diversa medida han sido denunciadas por las autoridades en materia de competencia, así como por la Comisión. Recientemente, el Tribunal General respaldó la decisión de 2007 de la Comisión de prohibir la tasa de intercambio transfronteriza de MasterCard. El CESE constata que, hasta el momento, los modelos comerciales basados en el intercambio no han conseguido respetar la visión de la SEPA, es decir, no aplicar tasas diferentes a las operaciones transfronterizas y a las nacionales. Además, se echan en falta tanto el mecanismo autorregulador que garantiza la disminución de los niveles de intercambio cuando aumenta el volumen de las operaciones como soluciones de tarificación alternativas para los pagos de escasa cuantía. El CESE urge a la Comisión a que establezca el entorno empresarial para todos los operadores, para lo que deberá tener también en cuenta las enseñanzas de otras regiones del mundo (p. ej. Australia) que han regulado esta cuestión y garantizar unas condiciones equitativas entre los diferentes modelos comerciales de sistemas de tarjetas.

3.5 La marca compartida que combina distintas marcas de servicios de pago en una misma tarjeta o en futuros dispositivos móviles no debería ni restringir el derecho de los consumidores a elegir entre marcas diferentes ni restringir a los comerciantes los incentivos que puedan ofrecer. La marca compartida es importante para los nuevos sistemas que entran en el mercado, y por consiguiente facilita tanto la posibilidad de elección como la competencia. En algunos casos, una marca fija requisitos obligatorios adicionales para las operaciones a través de su red, aun cuando sea otra marca quien las inicia. En opinión del CESE, debería impedirse que una marca pueda imponer este tipo de requisitos de procesamiento.

3.6 El CESE comparte la opinión de que separar las funciones de gestión del sistema del procesamiento es un elemento clave para crear un mercado competitivo de tarjetas de pago, dado que los silos verticales pueden recurrir a subvenciones cruzadas para competir con las entidades de procesamiento independientes. Además, el sistema actual resulta menos adecuado para las iniciativas previstas de fomento de la interoperabilidad entre entidades de procesamiento. Por este motivo dicha separación, efectuada preferiblemente a nivel de la empresa, mejoraría los procesos de integración y competencia en el mercado único.

3.7 En el actual marco jurídico, las entidades de pago y de dinero electrónico no están autorizadas a acceder a los sistemas de pago reconocidos en la Directiva sobre firmeza de la liquidación. Estos se orientan en particular a los pagos de grandes importes y a los pagos minoristas. En caso de que la Comisión planease cualquier cambio al marco actual, el CESE le pide que considere el factor de riesgo que los nuevos participantes (es decir, las entidades de pago y de dinero electrónico) podrían conllevar para los sistemas (infraestructuras) de pago existentes, teniendo en cuenta, por ejemplo, que no tienen acceso a la financiación facilitada por los bancos centrales.

3.8 El marco de la SEPA para tarjetas establecido originariamente por el CEP no debería restringir los modelos empresariales desarrollados por otros operadores. Idealmente el marco debería revisarse de manera pormenorizada dentro de la nueva estructura de gobernanza de la SEPA, tomando en consideración las contribuciones de todas las partes interesadas.

3.9 El CESE muestra su preocupación por el hecho de que las entidades no reguladas ni supervisadas soliciten acceso a la información sensible sobre las cuentas. Además, las obligaciones y responsabilidades de los operadores que intervienen no se reflejan adecuadamente en el marco jurídico europeo y pueden tener consecuencias inesperadas para los consumidores en caso de utilización indebida o fraudulenta de los datos. El acceso no bancario a la información sobre la disponibilidad de fondos en las cuentas debería analizarse con cautela, teniendo en cuenta aspectos como la seguridad, la protección de los datos personales, los derechos del consumidor, la competencia y la compensación a los emisores de las cuentas.

3.10 Los recargos ofrecen a los comerciantes la posibilidad de añadir una tasa al valor de la operación cuando se utiliza una tarjeta. Esta posibilidad fue reconocida en toda la UE con la aprobación de la Directiva sobre servicios de pago, excepto cuando un Estado miembro la ha prohibido de manera explícita. Las anteriores experiencias en materia de recargos, que se aplicaban en ciertos casos, no son concluyentes, por lo menos a corto plazo. Por ejemplo, a principios de 2005, los daneses protestaron firmemente contra la imposición de tasas en las operaciones nacionales de su sistema de tarjetas de débito, que se vieron drásticamente reducidas, mientras que aumentaron las retiradas de dinero en efectivo en los cajeros. Varias encuestas realizadas en otros mercados confirman esta tendencia. Aunque, a partir del 13 de junio de 2014, la Directiva sobre derechos de los consumidores les protegerá de los recargos abusivos, no parece claro cómo se garantizará esta protección en un entorno electrónico enormemente versátil. El CESE considera que el recurso a los recargos no debe fomentarse como una práctica paneuropea.

3.11 El entorno de las tarjetas se caracteriza por la falta de normalización y de interoperabilidad. Por ejemplo, un proveedor de terminales necesita superar hasta siete procedimientos de certificación para poder operar a nivel de la UE. El CESE pide al sector privado que aúne fuerzas y produzca resultados concretos, también por lo que respecta al marco de aplicación y a unos plazos ambiciosos. No obstante, si las soluciones del mercado tardan en llegar, la Comisión debería dar un paso adelante con propuestas legislativas.

3.12 La disponibilidad de los servicios de pago electrónico se halla restringida principalmente a las fronteras nacionales. El CESE pide a los operadores de este tipo de sistemas que trabajen sobre la interoperabilidad de manera abierta y transparente, y resuelvan lo antes posible las cuestiones pendientes en el ámbito del comercio electrónico. No obstante, si el mercado no ofrece los resultados esperados, la Comisión debería examinar la posibilidad de fijar requisitos reglamentarios para la disponibilidad de sistemas de pago electrónico a nivel europeo.

3.13 El CESE solicita a la Comisión que asegure que los pagos móviles respeten, desde la primera fase de su desarrollo, los principios de acceso a las plataformas, de portabilidad de las aplicaciones y de seguridad, y que se evite la duplicación de costes para los operadores que desean aceptar este tipo de pagos. Además, las autoridades de protección de datos deberían respaldar a los operadores cuando estos desarrollen soluciones de fácil uso.

3.14 La seguridad es esencial para conseguir que el público confíe en los instrumentos de pago, e idealmente es un aspecto que debería resolverse ya en la fase de elaboración. En el contexto de la seguridad, resulta crucial que todos los proveedores de la cadena de valor de los pagos sean objeto de una regulación y supervisión adecuadas. El CESE reconoce los progresos realizados por los participantes en el mercado para combatir el fraude en las terminales físicas, pero señala que los operadores están expuestos al fraude en el comercio en línea. Las medidas de seguridad no deberían traducirse en inconvenientes para los clientes y, cuando sean propuesta de las autoridades públicas, deberían ser tecnológicamente neutras en la medida de lo posible. En este sentido, el CESE acoge positivamente las recomendaciones de las instituciones que participan en el SecuRe Pay Forum sobre la seguridad de los pagos por Internet, así como sus esfuerzos para mejorar el nivel de seguridad de los servicios de pago electrónico y la confianza del público. La aplicación correcta de estas recomendaciones debería ser objeto de control por parte de las autoridades pertinentes.

3.15 No obstante, para reducir el fraude es preciso que, en los Estados miembros, las autoridades responsables adopten medidas adicionales. En este sentido, el CESE acoge positivamente la creación del nuevo Centro Europeo de Ciberdelincuencia de Europol, que estará operativo a partir del 1 de enero de 2013 y, es de esperar, se convertirá en un centro de competencia en la lucha contra el fraude en la UE. El CESE había abogado por esta medida en su dictamen de iniciativa sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de los medios de pago distintos del efectivo, aprobado el 23 de octubre de 2008 <sup>(3)</sup>. El CESE señala que las demás medidas propuestas en dicho dictamen siguen siendo muy importantes y también deberían tomarse en consideración.

<sup>(3)</sup> DO C 100 de 30.4.2009, p. 22.

3.16 En los pagos están involucrados muchas partes, y sus intereses respectivos; aunque en ocasiones puedan ser divergentes, deberían tenerse en cuenta a la hora de elaborar el entorno de los pagos del futuro. La nueva gobernanza de la SEPA debería asegurar la apertura, la transparencia y unas condiciones de competencia equitativas en este ambicioso proyecto en evolución. El CESE acoge positivamente los esfuerzos que están realizando la Comisión y el Banco Central Europeo para centralizar la «titularidad» de la zona única, por ejemplo bajo la égida del Consejo de la SEPA. No obstante, el CESE insta a acelerar este proceso, ya que el actual vacío de facto impide su puesta en práctica.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Estatuto de la Fundación Europea (FE)»**

[COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP)]

(2012/C 351/12)

Ponente: **Mall HELLAM**

El 10 de mayo de 2012, 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

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se aprueba el Estatuto de la Fundación Europea (FE)»

COM(2012) 35 final — 2012/0022 (APP).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de agosto.

En su 483º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 132 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya la propuesta de la Comisión Europea (CE) de adoptar un Reglamento del Consejo sobre el Estatuto de la Fundación Europea (FE), cuyo fin es permitir la creación de la Fundación Europea (Fundatio Europaea). El Comité había solicitado la adopción de dicho Estatuto<sup>(1)</sup> con el objetivo de facilitar las actividades transfronterizas y la cooperación de las fundaciones de utilidad pública en la Unión Europea, para contribuir así al fomento de la cohesión económica y social en la UE.

1.2 El CESE recomienda que el Parlamento Europeo y el Consejo adopten la propuesta sin demora. De hecho, ahora más que nunca, las fundaciones tratan asuntos que trascienden las fronteras nacionales y que requieren una forma de organización eficiente. Las fundaciones a escala europea que están activas en los ámbitos de la ciencia, la investigación y los asuntos sociales necesitan una forma jurídica que esté reconocida en todos los Estados miembros de la UE.

1.3 El sector de las fundaciones como tal, así como sus organizaciones y redes de representantes a nivel nacional y de la UE, han reclamado reiteradamente la adopción de un Estatuto de la Fundación Europea como la solución más rentable para hacer frente a las barreras transfronterizas e incentivar así las actividades de las fundaciones en toda Europa.

1.4 La Fundatio Europaea (FE) será opcional y no sustituirá a las legislaciones locales y nacionales. Sin embargo, dará a las fundaciones que opten por acogerse al Estatuto la oportunidad de trabajar en todos los países de la UE sin necesidad de crear estructuras locales, siempre y cuando la fundación esté reconocida en el país de origen en que se constituyó.

1.5 El CESE está de acuerdo en que la medida propuesta se ajusta plenamente al principio de subsidiariedad. La actuación

de la UE es necesaria para eliminar las barreras nacionales y las restricciones actuales a que se enfrentan las fundaciones cuando operan en varios Estados miembros. La situación actual muestra que el problema no está suficientemente resuelto con medidas nacionales y que el carácter transnacional del problema requiere un marco europeo para garantizar el desarrollo de fundaciones cuya misión sea trabajar a escala europea. Para cumplir este objetivo, una medida tomada por un solo Estado miembro no garantiza resultados óptimos en cuanto al respeto del principio del mercado único.

1.6 La motivación de la propuesta es crear un marco legislativo innovador que sea suplementario a las leyes nacionales existentes, que permanecerán inalteradas en su forma y ámbito de aplicación. Los Estados miembros seguirán teniendo la facultad y la capacidad de decisión de mantener y desarrollar las formas nacionales de las fundaciones.

1.7 El CESE está de acuerdo con la elección de un Reglamento para la propuesta. Es el instrumento jurídico más adecuado para garantizar la coherencia del Estatuto en todos los Estados miembros y para aumentar la confianza, ya que requiere una aplicación directa y uniforme de las normas en toda la UE. Esto queda reforzado por los artículos 47 y 48, relativos, respectivamente, a la cooperación entre autoridades de supervisión y la cooperación con las autoridades fiscales.

1.8 El CESE está de acuerdo con las características básicas de la propuesta de la Comisión Europea sobre el Estatuto de la FE, cuyo objetivo es lograr un equilibrio entre el acceso fácil al Estatuto en lo que respecta a su constitución y la fiabilidad en lo que respecta a la transparencia y las responsabilidades.

1.9 La propuesta incluye aspectos fiscales que no crean un nuevo régimen sino que ponen automáticamente a la FE en condiciones de igualdad con las entidades de utilidad pública

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE DO C 18, 19.1.2011, p. 30.



nacionales. Estos aspectos de la propuesta deben examinarse cuidadosamente, ya que no deben poner en peligro la adopción, muy necesaria, de la propuesta de Reglamento.

## 2. Síntesis de la propuesta

2.1 En el ámbito de la Unión no hay manera posible de armonizar los marcos jurídicos en los que las entidades con fines de utilidad pública llevan a cabo sus actividades en la UE. Hay más de cincuenta leyes que regulan la constitución y el funcionamiento de las fundaciones en toda la UE. Las diferencias entre las legislaciones civil y fiscal en los distintos Estados miembros hacen que las operaciones transfronterizas de las entidades sean costosas y engorrosas. Además, las barreras jurídicas, fiscales y administrativas dificultan el trabajo transfronterizo de las fundaciones. Como consecuencia de ello, el apoyo y la canalización transfronteriza de fondos hacia fines de utilidad pública es una vía ampliamente infrautilizada.

2.2 Para hacer frente a estos problemas, la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento por la que se crea una nueva forma jurídica europea cuyo propósito es facilitar la constitución de fundaciones y su funcionamiento en el mercado único. Esta forma jurídica permitirá que las fundaciones canalicen de forma más eficiente fondos privados hacia fines de utilidad pública sobre una base transfronteriza en la UE. A su vez, esto debería traducirse en la disponibilidad de un mayor volumen de financiación para actividades de interés público y, por consiguiente, debería tener efectos positivos en el bien público de los ciudadanos europeos y en el conjunto de la economía de la UE.

2.3 En la propuesta se establecen las características principales de la fundación europea (FE), los métodos de constitución y las normas de organización de la FE. Además, bajo ciertas condiciones, existe la posibilidad de que la fundación europea se convierta nuevamente en una entidad de utilidad pública o pueda ser liquidada.

2.4 El Reglamento establece las facultades de supervisión mínimas de las autoridades de supervisión de cada Estado miembro, con objeto de permitirles supervisar eficazmente las actividades de las fundaciones europeas registradas en ese Estado miembro. El Reglamento también dispone la aplicación automática a la FE y a sus donantes de las mismas ventajas fiscales que las otorgadas a las entidades nacionales de utilidad pública.

## 3. Observaciones generales

3.1 El CESE reconocía en su anterior dictamen la importante contribución de las fundaciones en numerosas áreas, tales como los derechos humanos, la protección de las minorías, el empleo y el progreso social, la protección del medio ambiente y el patrimonio europeo y la promoción de los avances científicos y tecnológicos. Asimismo, las fundaciones desempeñan un papel clave para contribuir a alcanzar los objetivos de un crecimiento inteligente, sostenible e integrador establecidos en la Estrategia Europa 2020.

3.2 Dentro de la UE, las personas, bienes, servicios y capitales en general pueden moverse libremente a través de las fronteras, lo que por lo general no ocurre con las actividades y recursos dedicados a fines de utilidad pública. Este es el

propósito de la creación de una FE, una nueva entidad jurídica opcional que opere junto a las formas jurídicas ya existentes en los países de la UE.

3.3 El CESE considera que con el Estatuto de la FE las fundaciones disfrutarán de unas condiciones más uniformes en toda la UE gracias a un instrumento jurídico y una estructura de gestión que serán comparables en todos los Estados miembros, proporcionarán una mayor seguridad jurídica y conllevarán menos costes de aplicación.

3.4 El Estatuto de la FE facilitará la puesta en común y la mejora de las competencias y recursos de las fundaciones. El hecho de que las fundaciones cuenten con una forma europea reconocible también estimulará las iniciativas y donaciones transfronterizas. Será más probable que las economías de los Estados miembros puedan obtener más fondos y que estos estén disponibles para ámbitos importantes como la investigación y la educación, los servicios sociales y de salud, la cultura o la protección del medio ambiente.

3.5 El CESE celebra que la propuesta de la Comisión se centre solo en las fundaciones de utilidad pública. Señala que la definición de «fin de utilidad pública» que se incluye en el artículo 5 se basa en una lista cerrada de los fines más comunes que pueden darse en la mayoría de los Estados miembros. Esto proporciona una mayor seguridad jurídica en lo que se refiere a qué se considera utilidad pública, pero puede resultar muy complicado de actualizar, ya que solo podría hacerse mediante una decisión unánime del Consejo y la aprobación del Parlamento Europeo con ocasión de la primera revisión del Reglamento, siete años después de su entrada en vigor.

3.6 El CESE señala que la noción de «servir al interés público en sentido amplio» podría precisarse mejor en el Reglamento y podría especificarse que la FE debe tener (un) fin(es) de utilidad pública identificable(s) y debe servir al interés público en general o a una parte de la población. Asimismo, el CESE recomienda que para determinar si una entidad presta o tiene la intención de prestar un servicio público se tengan en cuenta los siguientes elementos:

(a) determinar el modo en que

- (i) el beneficio obtenido o con probabilidad de ser obtenido por las personas involucradas en la entidad o por cualquier otra persona (cuando no sea en su calidad de público en general), y
- (ii) el perjuicio sufrido o con probabilidad de ser sufrido por el público, como consecuencia del ejercicio de las funciones de la entidad

se compara con el beneficio obtenido o con probabilidad de ser obtenido por el público como consecuencia de dicho ejercicio, y

(b) en los casos en que el beneficio repercute o es probable que repercute únicamente en un sector de la población, determinar si alguna de las condiciones para la obtención de dicho beneficio (incluidas cualesquiera cargas u honorarios) es indebidamente restrictiva.

3.7 El CESE acoge favorablemente otras características fundamentales del Estatuto de la FE establecidas en la propuesta de Reglamento que había recomendado en un dictamen anterior, entre ellas:

- a) la dimensión europea de la FE, que debe desempeñar actividades en al menos dos Estados miembros. Este componente transfronterizo debe exigirse en el momento de la inscripción y durante toda la vida de la FE;
- b) el método de constitución de la FE, ya sea *ex nihilo*, ya sea por conversión de una fundación nacional en una fundación europea o por fusión de fundaciones nacionales. La elección de la constitución de una FE pueden llevarla a cabo únicamente personas físicas y jurídicas que realmente desempeñen o desarrollen actividades a escala europea, lo que proporciona a cada Estado miembro la seguridad de que el marco nacional de la fundación conservará sus características específicas;
- c) la cantidad mínima de activos de la FE (25 000 euros) a fin de aumentar la protección de los acreedores sin impedir que se emprendan iniciativas de menor escala;
- d) una amplia capacidad jurídica, incluido el derecho a mantener bienes muebles e inmuebles, a recibir y conservar donaciones o subvenciones de cualquier tipo –como acciones y otros valores negociables– procedentes de cualquier fuente legítima;
- e) la capacidad de la FE, atendiendo a su objetivo de utilidad pública, de poder desempeñar actividades económicas directamente o a través de otra entidad jurídica, siempre y cuando todos los ingresos o superávit se destinen a cumplir cometidos de utilidad pública;

3.8 El CESE señala que el Reglamento tiene por objeto facilitar la aplicación de las sentencias recientes del Tribunal de Justicia Europeo <sup>(2)</sup>, que permiten las donaciones transnacionales a fundaciones europeas y que se trate a la FE como fundación de utilidad pública de acuerdo con la legislación fiscal local. El CESE considera que, a efectos fiscales, debe concederse a la FE un estatuto de organización sin ánimo de lucro, en el pleno respeto de las facultades y prácticas de las autoridades fiscales del Estado miembro en el que tribute la FE, a fin de determinar su tratamiento fiscal de conformidad con la legislación fiscal a nivel nacional. Aunque los Estados miembros no pueden establecer discriminaciones que vayan en contra de las FE con respecto a las fundaciones nacionales de utilidad pública, lo cual es contrario al Tratado de la UE y a la jurisprudencia del TJCE, sí tienen libertad para elegir el régimen fiscal aplicable. Cuando en su jurisdicción se apliquen regímenes distintos a las organizaciones sin ánimo de lucro, los Estados miembros también deberán especificar qué régimen fiscal se aplicará a las FE.

<sup>(2)</sup> Persche (Asunto C-318/07), Stauffer (Asunto C-386/04), Missionswerk (Asunto C-25/10).

3.9 Por último, la propuesta de Reglamento debe tener plenamente en cuenta las recomendaciones formuladas por el sector de las fundaciones, con el fin de garantizar que el instrumento final, por un lado, tenga una verdadera dimensión europea sin referencias indebidas a las disposiciones nacionales y, por otro lado, sea a la vez integral y directo, lo cual maximizará su uso futuro.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 Como se señalaba en el dictamen del Comité mencionado, las ventajas y beneficios esenciales del Estatuto de la FE serían cuádruples: eficacia y simplificación, responsabilidades, beneficios económicos y ventajas políticas y beneficios para los ciudadanos. El CESE considera que la propuesta de Reglamento logra un buen equilibrio entre estos elementos, aunque algunas medidas podrían mejorarse, tal como se expone a continuación.

4.2 El CESE desea llamar la atención sobre la traducción de algunos términos específicos de la propuesta, en concreto el concepto de 'utilidad pública' (*public benefit*), que en algunos idiomas se traduce como 'beneficio público' (*public utility*) o 'interés general' (*general interest*) y que se refiere a un tipo muy específico de forma jurídica nacional vinculada a un conjunto de derechos y obligaciones. Esto en particular podría dar lugar a cierta confusión sobre qué entidades nacionales de utilidad pública tienen derecho a convertirse en una FE, a menos que los Estados miembros lo especifiquen claramente.

4.3 El CESE considera que corresponde a los Estados miembros especificar qué entidades y fundaciones de utilidad pública pueden convertirse en una FE o fusionarse para formar una FE. Esto excluiría, por definición, las entidades no constituidas en sociedad, como los fideicomisos (*trusts*), pero cubriría las fundaciones de utilidad pública que en algunos Estados miembros de la UE albergan fondos no autónomos, así como fondos de utilidad pública provistos de una dotación fundacional.

4.4 El CESE considera que, dado su carácter de utilidad pública y su régimen fiscal, las FE constituidas por un periodo de tiempo indefinido deben gastar sus ingresos anuales en un periodo de tiempo razonable (por ejemplo, en un plazo de 4 años), asegurando al mismo tiempo la posibilidad de asignar parte de sus recursos (por ejemplo, un tercio) para mantener el valor de su dotación fundacional o incrementarla. Esto último no se aplicaría a las FE constituidas por un periodo de tiempo limitado o a las que gastan todos sus activos.

4.5 El CESE desea señalar que los requisitos de la propuesta de la CE en términos de transparencia, especialmente en lo que respecta a la auditoría externa, son más exigentes para las FE en relación con el tamaño de los activos exigidos que los requisitos existentes para las fundaciones nacionales en toda la UE. Esto puede ser un elemento disuasorio para el uso futuro de la FE. Los requisitos relativos a la auditoría deben aplicarse solo por encima de un(os) determinado(s) umbral(es) (por ejemplo, 150 000 euros) y/o un número medio de, por lo menos, 50 empleados. Para las FE cuyos activos no alcanzan el umbral propuesto de 150 000 euros, podría recurrirse a un examinador independiente en lugar de un auditor. De hecho, las prácticas actuales muestran que 8 Estados miembros no requieren

auditorías externas, mientras que, en los países que lo hacen, los umbrales pueden variar entre cantidades superiores a 15 000 euros (Estonia) y a 2,5 millones de euros (Polonia) en fundaciones con más de 50 empleados <sup>(3)</sup>. Este enfoque, proporcionado en lo que a la auditoría se refiere, no exime a la FE de cumplir con disposiciones en materia de transparencia y responsabilidad establecidas en el Reglamento, en particular en relación con la presentación regular (anual) de informes.

4.6 Si bien la FE debe poder realizar actividades económicas «relacionadas» —es decir, relacionadas con su fin de utilidad pública—, la noción de «actividad económica no relacionada» puede resultar más difícil de definir. Sería más claro autorizar a la FE a llevar a cabo únicamente actividades económicas no relacionadas indirectamente a través de otra entidad jurídica.

4.7 El CESE considera que el Reglamento debe establecer disposiciones dirigidas a garantizar el derecho de los empleados de la FE a ser informados y consultados en el nivel transnacional adecuado en los casos en que la FE cuente con un número considerable de empleados en diferentes Estados miembros, de la siguiente manera:

- a) en cuanto a la dimensión social, el Reglamento, en general, debe referirse a los principios de la legislación del lugar donde los empleados desempeñan su trabajo;
- b) en cuanto a las modalidades prácticas de la información y consulta transnacionales de los empleados, deben determinarse principalmente por medio de un acuerdo entre las partes de la FE;
- c) a falta de acuerdo, deben aplicarse los requisitos establecidos en el artículo 38 del Reglamento a efectos de información y consulta de los empleados; y
- d) el objetivo final debe ser mantener los derechos adquiridos de que actualmente disfrutaban los empleados que trabajan en fundaciones a nivel nacional, evitando al mismo tiempo un sistema demasiado complicado.

4.8 El CESE considera que el Reglamento en su forma actual establece *de facto* algunas disposiciones completamente nuevas para el personal voluntario, cuando en realidad, a escala europea no existe un estatuto o una definición jurídica de los voluntarios, o de sus derechos y deberes. A falta de esos elementos fundamentales, el CESE considera que la información y consulta de los voluntarios de la FE debe llevarse a cabo de acuerdo con las legislaciones nacionales aplicables. En cuanto a las modalidades prácticas de la información y consulta transnacionales de los voluntarios, deben determinarse principalmente por medio de un acuerdo entre las partes de la FE. A este respecto, la idea es no eludir las leyes existentes en materia de voluntariado ni su estatuto, y al mismo tiempo no hacer un uso de la FE demasiado costoso y complicado añadiendo requisitos que no se basan en situaciones reales. Asimismo, el CESE considera que el derecho de los voluntarios a la información y la consulta no es comparable con el de los empleados; esto crearía derechos y complicaciones jurídicas sin precedentes.

4.9 El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento siga sus recomendaciones iniciales de delegar la supervisión de las FE en las autoridades competentes designadas en los Estados miembros sobre la base de unos criterios adoptados de común acuerdo en el Estatuto de la FE en lo que respecta a los requisitos de inscripción, presentación de informes y supervisión establecidos en el Reglamento de la FE. Cuando no existan tales autoridades, el CESE opina que las autoridades responsables del registro de empresas podrían desempeñar esa función. El CESE considera que debería dejarse a la discreción de los Estados miembros la designación de una o más autoridades en función de las necesidades y prácticas.

4.10 En caso de que los legisladores de la UE deseen mantener aspectos fiscales en el Reglamento definitivo, el CESE recomienda que se tenga debidamente en cuenta el enfoque que recomendarían los profesionales del sector de las fundaciones. Esto podría implicar, por ejemplo, una combinación de instrumentos de Derecho civil (el Reglamento CE) y de requisitos de Derecho fiscal que los Estados miembros consideren esenciales (por ejemplo, el desembolso de los ingresos anuales en un período de tiempo razonable).

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Véase «Foundations Legal and Fiscal Country Profiles», European Foundation Centre 2011.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios»**

[COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD)]

(2012/C 351/13)

Ponente: **Thomas JANSON**

El 18 de abril de 2012, el Parlamento Europeo, y el 25 de abril de 2012, el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios»

COM(2012) 131 final — 2012/0061 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 27 de junio de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 219 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones, el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y propuestas

1.1 La propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores es una de las propuestas que pretenden, por una parte, reforzar las normas sobre el desplazamiento de los trabajadores y, por otra, codificar la legislación vigente que rige el derecho de adoptar medidas colectivas en situaciones transfronterizas. Estas propuestas constituyen la respuesta al debate surgido tras las sentencias del Tribunal de Justicia (Viking-Line, Laval, Ruffert y Luxemburgo) sobre el equilibrio entre los derechos sociales y las libertades económicas.

1.2 En dos dictámenes, el CESE ha instado a reforzar las normas relativas al desplazamiento de los trabajadores, mediante, entre otras, la aclaración y mejora de las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores, y la mejora de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros. El CESE acoge con satisfacción la intención de la propuesta de la Comisión de elaborar una Directiva de aplicación, y resalta la importancia de garantizar la protección de los trabajadores desplazados, respetar los diferentes modelos de mercado laboral de los Estados miembros y poner freno al *dumping* social y a la competencia desleal. Por tanto, el CESE considera que la UE debe poner más énfasis en los aspectos sociales.

1.3 El CESE valora positivamente la intención de garantizar el cumplimiento de la Directiva actual, haciendo hincapié en una mejor aplicación y en una cooperación administrativa eficaz entre los Estados miembros. La Directiva original desempeña un papel esencial al promover un clima de competencia leal entre todos los prestadores de servicios (incluidos los de otros Estados miembros), pues garantiza tanto un marco equitativo como seguridad jurídica a los prestadores o usuarios de los servicios y a los trabajadores desplazados para prestarlos.

1.4 El Comité considera importante que la propuesta garantice la protección de los trabajadores desplazados y respete la diversidad de los modelos de mercado laboral de cada Estado miembro sin dejar de fomentar, al mismo tiempo, las posibilidades de comercio transfronterizo, en particular, evitando los costes administrativos innecesarios.

1.5 A fin de impulsar la prestación transnacional de servicios en un clima de competencia equitativa, es importante que las condiciones laborales mínimas fijadas por las legislaciones y los convenios colectivos nacionales sean las mismas.

1.6 Los elementos descritos en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva no deben constituir una lista exhaustiva, sino que deben utilizarse como parte de una valoración general en la que se tengan en cuenta todos los factores relevantes.

1.7 La Directiva debe garantizar un mayor respeto por la autonomía de los interlocutores sociales y por el papel que desempeñan en los diferentes modelos de mercado laboral. El CESE recuerda a los Estados miembros las responsabilidades a la hora de garantizar unos controles eficaces y considera muy importante que se revise la lista de medidas una vez transcurridos tres años.

1.8 Para proteger los derechos de los trabajadores, los Estados miembros deberían obligar a los proveedores de servicios extranjeros a que designen una persona de contacto con las facultades necesarias para negociar en nombre de la empresa; el artículo 11, apartado 3 deberá garantizar a los sindicatos y otras organizaciones del país de acogida la posibilidad de defender los derechos de los trabajadores desplazados de conformidad con las prácticas nacionales.



1.9 El CESE considera que la propuesta sobre «responsabilidad solidaria» en situaciones de subcontratación es un elemento fundamental de la Directiva presentada ya que prevé la protección de los trabajadores en el sector donde la subcontratación está más generalizada, al tiempo que tiene en cuenta la necesidad de los empresarios de saber con seguridad cuáles son sus responsabilidades. No obstante, el CESE subraya que la propuesta debería respetar los sistemas de responsabilidad vigentes en los Estados miembros. El CESE recomienda encarecidamente a los Estados miembros que no posean sistemas de este tipo introducirlos tras haber consultado a los interlocutores sociales. No obstante, el CESE insta a la Comisión a que, junto con los interlocutores sociales, ofrezca una definición más precisa de «diligencia debida», tal y como se ha hecho en algunos Estados miembros. El CESE entiende que, sin perjuicio del diálogo social a nivel nacional, el concepto de «diligencia debida» significa que las empresas que realicen comprobaciones y controles adecuados de los subcontratistas no deberían considerarse responsables.

## 2. Esencia de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores forma parte de un paquete de propuestas. Junto con la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento, la Comisión ha presentado una propuesta de Reglamento que codifica la legislación vigente por la que se rige el derecho de adoptar medidas colectivas en situaciones transfronterizas<sup>(1)</sup>. La Comisión afirma que el propósito de ambas propuestas es crear más y mejores empleos y aumentar la competitividad de la UE, actualizando y mejorando el mercado único sin poner en peligro los derechos de los trabajadores.

2.2 La propuesta de Directiva de la Comisión relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores incluye lo siguiente:

- El capítulo I establece el marco para evitar los abusos y la elusión. Las propuestas incluyen disposiciones a fin de determinar si una empresa verdaderamente lleva a cabo actividades fundamentales y no puramente administrativas o de gestión interna. Se ofrece una descripción indicativa de los elementos constituyentes del concepto de desplazamiento para la prestación de servicios, así como de los criterios que determinan lo que constituye el establecimiento real de un proveedor de servicios en un Estado miembro. Todo esto está previsto para evitar desplazamientos falsos o empresas ficticias.
- El capítulo II establece las normas del acceso a la información, esto es, las necesidades de información de los empleados y empresas en relación con sus derechos y obligaciones. El artículo 5 contiene medidas más detalladas para garantizar el acceso público a la información sobre la legislación del mercado laboral, incluidas las normas fijadas en los convenios colectivos.
- El capítulo III contiene disposiciones sobre la cooperación entre las autoridades nacionales responsables del desplazamiento. Los principios, normas y procedimientos generales necesarios para lograr una cooperación y asistencia

administrativa eficaz se establecen en el artículo 6, y los requisitos del Estado miembro en el que tiene lugar el desplazamiento se tratan en el artículo 7.

- El capítulo IV aborda el seguimiento del desplazamiento, y trata además las medidas nacionales de control, donde los Estados miembros solo pueden imponer determinados requisitos administrativos y medidas de control.
- El capítulo V regula los mecanismos para garantizar el cumplimiento y asegurar la aplicación práctica, la presentación de denuncias y el derecho a iniciar procedimientos judiciales o administrativos. Las disposiciones del artículo 12 tienen que ver con la protección de los derechos de los trabajadores, que se basa en (1) la responsabilidad solidaria para la remuneración de los trabajadores desplazados en el sector de la construcción y en (2) una mejor gestión de las denuncias. Las disposiciones se limitan al sector de la construcción, tal y como viene definido en la lista de actividades contempladas en el anexo de la Directiva 96/71/CE. Se incluye el desplazamiento por empresas de colocación, siempre que se trate de actividades en el sector de la construcción. No obstante, los Estados miembros que lo deseen pueden ampliar estas disposiciones para que incluyan otros sectores.
- El capítulo VI establece las normas sobre la ejecución transfronteriza de multas y sanciones administrativas. Por último, en el capítulo VII se describen las sanciones y disposiciones en relación con el uso del Sistema de Información del Mercado Interior.

## 3. Antecedentes de la propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión considera que, aunque el número de trabajadores desplazados representa una pequeña parte del total de la mano de obra de la UE, en determinados Estados miembros se concentra un elevado número de estos trabajadores, y que este fenómeno es cada vez más común. Aunque no se cuenta con datos fiables, se calcula en aproximadamente un millón el número de trabajadores que se desplazan cada año. Si bien se trata de un porcentaje minúsculo –menos de un 1 %– en proporción al número total de trabajadores en los países en cuestión, estos trabajadores representan el 20 % en términos de movilidad laboral transfronteriza. Los países donde este fenómeno tiene mayor incidencia son Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Polonia.

3.2 La propuesta de la Comisión aparece tras un intenso debate, provocado por cuatro sentencias del Tribunal de Justicia (Viking-Line, Laval, Ruffert y Luxemburgo) sobre el equilibrio entre los derechos sociales y las libertades económicas. En octubre de 2008, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución en respuesta a dichas sentencias del Tribunal de Justicia. Los agentes sociales europeos llevaron a cabo un análisis conjunto de las sentencias del Tribunal de Justicia a petición de la Comisión y de la Presidencia francesa, en el segundo semestre de 2008.

3.3 Estas cuestiones también se destacaron en el informe sobre el relanzamiento del Mercado Único presentado por Mario Monti en 2010. Dicho informe recomendaba garantizar y aclarar la aplicación del derecho de huelga e introducir un mecanismo de resolución informal de los litigios laborales referentes a la aplicación de la Directiva.

<sup>(1)</sup> El Comité está elaborando un dictamen específico sobre esta propuesta.

3.4 El CESE abordó la cuestión de las sentencias del Tribunal de Justicia sobre la Directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores en dos dictámenes: *La dimensión social del mercado interior* <sup>(2)</sup> y *el Acta del Mercado Único: doce prioridades para estimular el crecimiento y reforzar la confianza* <sup>(3)</sup>.

En estos dictámenes, el CESE instó a lo siguiente:

- aclaración y mejora de las disposiciones de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores;
- cooperación más eficaz entre las autoridades de los Estados miembros;
- implementación del principio de no discriminación con respecto a las condiciones de trabajo y remuneración;
- consultas con los interlocutores sociales;
- no discriminación para las empresas en el mercado interior.

#### 4. Comentarios del CESE

4.1 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de Directiva de la Comisión que pretende perfeccionar la aplicación de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores aclarando las condiciones de los trabajadores desplazados y mejorando los servicios para que las autoridades nacionales pertinentes, las empresas y los trabajadores cooperen e intercambien información. El Comité considera que es importante que la propuesta garantice la protección de los trabajadores desplazados, respete los diferentes modelos de mercado laboral de los Estados miembros, sea eficaz en su propósito de frenar el dumping social y la competencia desleal, y fomente las posibilidades de comercio transfronterizo, por ejemplo, evitando los costes administrativos innecesarios. A fin de impulsar la prestación transnacional de servicios en un clima de competencia equitativa, es importante que las condiciones laborales mínimas fijadas por las legislaciones y los convenios colectivos nacionales sean las mismas.

4.2 El CESE considera la seguridad jurídica de máxima importancia y señala la inseguridad jurídica que afecta a los trabajadores extranjeros desplazados por una empresa de trabajo temporal, ya que están cubiertos tanto por la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores como por la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal. Para resolver esta ambigüedad, el CESE propone que la Directiva relativa a la garantía de cumplimiento establezca que los trabajadores temporales estarán cubiertos por ella excepto en los casos en que se acuerden términos y condiciones de empleo más favorables en virtud del apartado 3 del artículo 5 de la Directiva relativa al trabajo a través de empresas de trabajo temporal.

4.3 La postura del Comité es que los servicios transfronterizos son de gran relevancia de cara al desarrollo del mercado interior. Para dotarse de una mayor aceptación política y

potenciar la solidaridad en su seno, la UE debe poner más énfasis en los aspectos sociales de sus políticas. Con el fin de obtener todo el potencial del mercado interior, la UE debe reforzar la dimensión social. La propuesta de Directiva es un paso en la dirección correcta, pero no es suficiente para satisfacer los deseos del Comité. Para ello haría falta aclarar y reforzar de modo adicional dicha propuesta.

4.4 El CESE apoya la intención de la Directiva –en su artículo 3, apartado 1– de abordar el problema de las llamadas empresas ficticias, que son empresas sin actividad real en el país en el que están registradas y que existen con el único fin de evitar sus obligaciones en el país de acogida. Para asegurar la claridad, la seguridad jurídica y la coherencia con el artículo 3, apartado 2, la valoración de si una empresa lleva realmente a cabo actividades fundamentales en el país en el que está constituida debe realizarse mediante una valoración general en la que se consideren **todos** los factores relevantes, lo cual también implica que no se debe considerar que esta es una lista completa.

4.5 El artículo 3, apartado 2 de la propuesta de Directiva pretende aclarar cuándo se debe considerar que un trabajador lleva a cabo su trabajo temporalmente en otro Estado miembro. La distinción entre trabajo temporal y permanente en el país de acogida es de gran importancia, porque determina el derecho laboral del país que se aplica y si la situación se puede considerar un desplazamiento. El CESE acoge con satisfacción las aclaraciones que contiene la propuesta, en concreto la referencia a la necesidad de realizar valoraciones generales objetivas.

4.6 El CESE acoge favorablemente las nuevas disposiciones sobre la información, pero considera que el artículo 5, apartado 4, debe expresar además el respeto absoluto por la autonomía de los interlocutores sociales y por el papel que desempeñan en los diferentes modelos de mercado laboral. También es necesario garantizar que la carga administrativa de las tareas financieras, como las traducciones, no se transfiere a los interlocutores sociales. Es preciso apoyar las iniciativas que emprendan los interlocutores sociales para divulgar la información.

4.7 En lo relativo a las comprobaciones –artículo 7 de la Directiva–, es importante que las autoridades del país de acogida tengan la responsabilidad general de supervisar el abuso en el caso de que un trabajador sea desplazado temporalmente desde otro país, y que las autoridades en el país de origen cooperen con las del país de acogida. También debe ser posible que estas comprobaciones se lleven a cabo por iniciativa de las autoridades del país de acogida, y no solo por petición de las autoridades en donde se constituye la empresa.

4.8 El artículo 9, apartado 1, letra d) de la Directiva permite a los Estados miembros imponer la obligación a los proveedores de servicios extranjeros de designar a una persona de contacto para negociar, si es necesario, en nombre del empleador con los interlocutores sociales pertinentes del Estado miembro en el que tenga lugar el desplazamiento, de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales. En determinados países podría ser suficiente con designar a una persona de contacto ya que es posible garantizar el cumplimiento de las leyes y los convenios a través de las autoridades, mientras que en países con otros modelos

<sup>(2)</sup> DO C 44 de 11.2.2011, p. 90.

<sup>(3)</sup> DO C 24 de 28.1.2012, p. 99.

de mercado laboral se debería otorgar a estas personas de contacto la facultad de representar a las empresas frente a las autoridades y las organizaciones sindicales. Así pues, la Directiva ha de tener presentes los distintos modelos de mercado laboral. El artículo 11, apartado 5, letra b) de la Directiva debe incluir el requisito de proporcionar información sobre las contribuciones a la seguridad social o los impuestos, y el lugar donde se hayan pagado.

4.9 El artículo 11, apartado 3 de la Directiva establece que los Estados miembros se asegurarán que los sindicatos y otras organizaciones que tengan un interés legítimo en velar por el cumplimiento de la Directiva puedan iniciar, en nombre o en apoyo de los trabajadores desplazados o de sus empleadores, cualquier procedimiento judicial o administrativo. El artículo debe asegurar a los sindicatos y otras organizaciones del país de acogida la posibilidad de defender los derechos de los trabajadores desplazados de conformidad con las prácticas nacionales.

4.10 El CESE considera que la propuesta sobre «responsabilidad solidaria» en situaciones de subcontratación es un elemento fundamental de la Directiva presentada ya que prevé la protección de los trabajadores en el sector donde la subcontratación está más generalizada, al tiempo que tiene en cuenta la necesidad de los empresarios de saber con seguridad cuáles son sus responsabilidades. No obstante, el CESE subraya que la propuesta debería respetar los sistemas de responsabilidad vigentes en los Estados miembros. El CESE recomienda encarecidamente a los Estados miembros que no posean sistemas de este tipo introducirlos tras haber consultado a los interlocutores sociales. No obstante, el CESE insta a la Comisión a que, junto con los interlocutores sociales, ofrezca una definición más precisa de «diligencia debida», tal y como se ha hecho en algunos Estados miembros. El CESE entiende que, sin perjuicio del diálogo social a nivel nacional, el concepto de «diligencia debida» significa que las empresas que realicen comprobaciones y controles adecuados de los subcontratistas no deberían considerarse responsables.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (Eco-AP)»**

[COM(2011) 899 final]

(2012/C 351/14)

Ponente: **Lutz RIBBE**

El 15 de diciembre 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 — Innovación para un futuro sostenible. Plan de Acción sobre Ecoinnovación (Eco-AP)»

COM(2011) 899 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Comité

1.1 El CESE acoge favorablemente la presentación del Plan de Acción sobre Ecoinnovación. El Comité quiere destacar en particular el enfoque integrado del plan de acción tendente a identificar y eliminar los obstáculos que persisten al tiempo que se refuerzan los factores que impulsan los cambios positivos.

1.2 No es posible dar una definición universal de «ecoinnovación», ya que las percepciones de qué es «innovador» o «avanzado» difieren de forma significativa dentro de una sociedad (y de una cultura a otra). Por ello, la Comisión debería establecer criterios cualitativos lo más claro posibles —o de ser factible, incluso cuantitativos— para conceder financiación a los diferentes ámbitos en los que se propone actuar.

1.3 A las empresas que vayan a beneficiarse del plan de acción futuro debería imponérseles la obligación de describir brevemente en un pequeño estudio adicional dónde radican para ellas los principales obstáculos a la aplicación y la comercialización de sus tecnologías.

1.4 Las ecoinnovaciones que reciban ayudas de la UE deberán ser equitativas y sostenibles y gestionar adecuadamente los recursos durante todo su ciclo de vida. El fomento de las ecoinnovaciones debe vincularse a los criterios exigidos en la Estrategia de Sostenibilidad de la UE.

1.5 Habrá que prestar especial atención a las tecnologías medioambientales adecuadas de pequeña escala. En su dictamen sobre «Tecnologías medioambientales adecuadas en los nuevos Estados miembros: realidades y perspectivas»<sup>(1)</sup> el Comité ya señaló que existían numerosas alternativas a las grandes soluciones centrales y que deberían desarrollarse. Las soluciones adecuadas, descentralizadas y de pequeña escala técnica presentan con frecuencia un interés marginal para los centros de

investigación o los inversores, ya que generan pocos o nulos beneficios porque, pese a ser baratas son, no obstante, eficaces. El CESE recomienda a la Comisión que en el nuevo plan de acción incluya las recomendaciones que el Comité formuló en su momento en ese dictamen.

1.6 Las directivas y reglamentos existentes, pero también los criterios de subvencionabilidad de los Fondos Estructurales y de la Política Agrícola Común, deberán revisarse continuamente y con regularidad para verificar si es preciso adaptarlos a las innovaciones tecnológicas medioambientales más recientes.

1.7 Asimismo, la Comisión tiene que elaborar de una vez por todas una lista de las subvenciones que tienen efectos perjudiciales para el medio ambiente con objeto de proceder a su paulatina supresión. Hoy en día ya no es de recibo promover las ecoinnovaciones a un coste muy elevado y al mismo tiempo contribuir a dañar el medio ambiente con una política de subvenciones errada.

## 2. Contenido del documento de la Comisión

2.1 Cabe recordar que, para aplicar y dar contenido concreto a la Estrategia Europa 2020, instrumento actual de planificación y configuración de las políticas de la Comisión, se han puesto en marcha 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 globalización*

<sup>(1)</sup> DO C 112 de 30.4.2004, p. 83.



— *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*

— *Plataforma europea contra la pobreza.*

2.2 El Plan de Acción sobre Ecoinnovación (EcoAP) servirá, entre otras cosas, para impulsar la iniciativa «Unión por la Innovación» y también para completar otras iniciativas emblemáticas de Europa 2020, por ejemplo las iniciativas «Una Europa que utilice eficazmente los recursos» y la «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos».

2.3 En el plan de acción se señala que las tecnologías de protección del medio ambiente pueden, por un lado, abrir mercados que se expandan rápidamente y, por otro, crear muchos empleos nuevos.

2.4 El plan de acción toma como base el «Plan de actuación a favor de las tecnologías ambientales (ETAP)» de 2004. No obstante, su centro de interés ya no reside únicamente en la investigación y el desarrollo clásicos de nuevas técnicas y tecnologías «más ecológicas», sino que el nuevo plan de acción debe entenderse sobre todo como un paquete de medidas de un concepto global de ecoinnovación, en el que también se plantea la cuestión de dónde radican los obstáculos y cuáles son los factores que pueden impulsar la aplicación de las nuevas tecnologías, y cómo pueden eliminarse o potenciarse respectivamente.

2.5 Además, el documento de la Comisión reproduce los interesantes resultados de una encuesta en la que se describen estos obstáculos y factores impulsores y se cuantifican en cierta medida.

2.6 En la encuesta se muestra que la incertidumbre en torno a la demanda del mercado y la rentabilidad de la inversión son dos de las principales barreras, mientras que los altos precios de la energía y de las materias primas, las nuevas leyes y normas y el acceso al conocimiento son algunos de los principales factores impulsores positivos.

2.7 Se afirma que «hasta ahora, la ecoinnovación ha penetrado en los mercados con relativa lentitud, salvo las energías renovables gracias a las políticas energética y climática. Entre los principales escollos para la innovación ecológica figura el hecho de que los precios de mercado no reflejen exactamente los costes y beneficios ambientales, la rigidez de las estructuras económicas, los bloqueos de infraestructuras y de comportamiento y los incentivos y subvenciones con efectos perjudiciales.» De ello se desprende que, para reforzar la ecoinnovación, deben suprimirse las subvenciones con efectos perjudiciales.

2.8 En su conjunto, el Plan de Acción busca acelerar la ecoinnovación en todos los sectores de la economía con acciones bien orientadas. Para contribuir a crear una demanda más fuerte y estable del mercado para la innovación ecológica, propone adoptar en el futuro medidas en materia de incentivos legales, contratación privada y pública y normas, así como movilizar un mayor apoyo a las PYME a fin de mejorar la disposición a invertir y las oportunidades de creación de redes.

2.9 Por consiguiente, el Eco-AP incluye acciones orientadas tanto a la demanda como a la oferta, centradas en la investigación y la industria y en instrumentos políticos y financieros. Se reconoce el papel clave de la regulación medioambiental como motor de la ecoinnovación y se prevé una revisión de la legislación y la normativa medioambiental correspondiente para el caso en que estas se revelaran como barreras.

2.10 El Plan también hace hincapié en el aspecto internacional de la ecoinnovación, y en una mejor coordinación de las políticas con los socios internacionales.

2.11 En total se enumeran siete acciones y para cada una de ellas se describen las etapas pertinentes:

1. el uso de la política y la legislación ambientales como factor impulsor de la innovación ecológica;
2. el apoyo a proyectos de demostración y asociación para llevar al mercado tecnologías operativas prometedoras, inteligentes y ambiciosas;
3. el desarrollo de nuevas normas para impulsar la ecoinnovación;
4. la movilización de instrumentos financieros y servicios de apoyo a las PYME;
5. la promoción de la cooperación internacional;
6. el apoyo al desarrollo de habilidades y empleos emergentes y de programas de formación asociados a fin de satisfacer las necesidades del mercado laboral;
7. la promoción de la ecoinnovación a través de la iniciativa emblemática «Unión por la Innovación».

### 3. Observaciones generales

3.1 El Comité respalda el plan de acción, que da la impresión de estar lógicamente estructurado y bien diseñado.

3.2 La innovación ecológica es un ejercicio de gran importancia, si no *el más* importante, para mantener la competitividad a largo plazo y alcanzar los objetivos de la sostenibilidad, pero también para mostrar a las regiones menos desarrolladas la manera de avanzar hacia un desarrollo económico y una prosperidad que no dañen el medio ambiente.

3.3 Sin embargo, una cuestión que no deja de tener importancia es la del significado exacto del concepto de «ecoinnovación». Lo que una persona o una cultura pueden considerar «innovador» o «avanzado» puede suscitar más bien rechazo en otras personas o culturas. Esta situación se ilustra claramente con los ejemplos de la genómica o el uso de la energía nuclear. De ello cabe deducir que no existe una definición de validez universal de «ecoinnovación».

3.4 No obstante, Comisión intenta, sin que le falte razón, dar con una especie de definición del concepto en su plan de acción. «Por **ecoinnovación** se entiende cualquier forma de innovación que persiga un avance significativo y demostrable hacia el objetivo del desarrollo sostenible, mediante la reducción de las repercusiones negativas sobre el medio ambiente, mejorando la resistencia a las presiones medioambientales, o mediante la consecución de un aprovechamiento más eficiente y responsable de los recursos naturales.» Sin embargo, una vez más no está claro qué es un avance «significativo y demostrable» mediante la reducción de las repercusiones negativas sobre el medio ambiente. Por consiguiente, el Comité recomienda que la Comisión, en el plan de aplicación que se

publicará más adelante, describa con más detalle los distintos ámbitos prioritarios y garantice que la financiación de la UE para la ecoinnovación se destina a los proyectos que contribuyan más eficazmente a alcanzar los objetivos medioambientales de cada sector.

3.5 El CESE recomienda además a la Comisión que reflexione sobre la posibilidad de definir, en el marco del plan de acción, áreas prioritarias que deban promoverse con carácter preferente. Podría tratarse de cualquier sector de la política medioambiental en el que a) Europa haya hecho sólo progresos muy escasos desde hace muchos años, b) sea evidente que existen problemas graves para lograr cumplir los objetivos ambientales, y c) la tecnología siga resultando igual de cara.

3.6 El CESE otorga importancia a la afirmación de que debe prestarse especial atención también a las tecnologías medioambientales adecuadas y de pequeña escala. En su dictamen sobre «Tecnologías medioambientales adecuadas en los nuevos Estados miembros: realidades y perspectivas» (NAT/203, 31 de marzo de 2004) el Comité ya señaló que existían numerosas alternativas a las grandes soluciones centrales y que deberían desarrollarse. Las soluciones adecuadas, descentralizadas y de pequeña escala técnica presentan con frecuencia un interés marginal para los centros de investigación o los inversores, ya que generan pocos o nulos beneficios porque, pese a ser baratas, son, no obstante, eficaces. El CESE recomienda a la Comisión que en el nuevo plan de acción incluya las recomendaciones que el Comité formuló en su momento en ese dictamen.

3.7 Junto con las nuevas tecnologías que se imponen en el mercado, las ecoinnovaciones pueden también adoptar la forma de ideas y conceptos, cuya aplicación puede llevarse a cabo sin inversiones demasiado grandes, pero que, por esta misma razón, suscitan menos interés por parte de las empresas, que tienen que consolidarse en el mercado o abrir nuevos mercados.

3.8 Por lo tanto, el desarrollo de este tipo de soluciones más adecuadas, entre otras cosas, para las zonas rurales o las regiones y países menos desarrollados, debe promoverse al menos con la misma intensidad que se aplica en el caso de los proyectos de investigación y desarrollo de las empresas.

3.9 El Comité apoya el plan de acción en su conjunto y se congratula del anuncio de que la mayoría de los obstáculos a la innovación ecológica serán sometidos a un escrutinio riguroso.

#### 4. Observaciones particulares

4.1 Con todo, sigue estando poco claro cómo va a proceder para eliminar los mencionados obstáculos, puesto que en primer lugar hay que identificar los escollos a la innovación (de carácter técnico y no técnico). Es esta la tarea fundamental.

4.2 Un ejemplo concreto al respecto es el siguiente: en el marco del séptimo Programa Marco de Investigación, la UE ha financiado un proyecto denominado 2ndVegOil «aceite vegetal de segunda generación». Su objetivo era determinar si con aceites vegetales sin refinar, producidos de forma descentralizada, es posible hacer funcionar tractores agrícolas que cumplan además las normas europeas de protección del medio ambiente y el clima. El resultado es que los actuales motores de alta tecnología permiten la utilización de este tipo de combustible, lo que ha supuesto una reducción de casi el 60 % (!) de las emisiones de gases de efecto invernadero, porcentaje que supera con mucho los valores mínimos establecidos por la Directiva sobre las energías renovables.

4.3 Sin embargo, esta tecnología que sin el menor atisbo de duda cabe clasificar en la categoría de ecoinnovación, no podrá imponerse en la UE en tanto en cuanto el gasóleo de origen fósil siga beneficiándose de un trato fiscal favorable, el componente basado en las emisiones de CO<sub>2</sub> del impuesto sobre la energía propuesto siga siendo tan reducido como está previsto o sencillamente la utilización del aceite vegetal siga estando prohibida por ley.

4.4 Por ello, la Comisión debería considerar la posibilidad de imponer a todos los proyectos de financiación la obligación de realizar un breve estudio adicional en el que se indique de manera pertinente cuáles son los obstáculos reales o potenciales. El tratamiento de los temas no tendría por qué ser de un nivel científico muy elevado, sino que se trataría simplemente de aportar indicaciones que muestren a los decisores políticos las áreas en las que hay necesidades suplementarias de aplicación.

4.5 Al mismo tiempo es preciso que la Comisión revise a intervalos regulares todas sus directivas y reglamentos anteriores, pero también los criterios de subvencionabilidad de los Fondos Estructurales y de la Política Agrícola Común, con objeto de verificar si es preciso adaptarlos a las innovaciones tecnológicas medioambientales más recientes.

4.6 Para terminar, al CESE le gustaría señalar que también en este plan de acción –como en muchos otros documentos– se afirma con toda razón que hay que suprimir las subvenciones con efectos perjudiciales para el medio ambiente. Por esta razón, el CESE considera aún más irritante que la Comisión, pese a las numerosas admoniciones del Comité, siga sin presentar la correspondiente lista de subvenciones con efectos perjudiciales para el medio ambiente, tras más de cinco años de promesas. Cuando es tanta la distancia que separa las palabras de los hechos, es lícito dudar de la seriedad de la voluntad expresada por la Comisión.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños»**

[COM(2012) 196 final]

(2012/C 351/15)

Ponente: **Antonio LONGO**

El 2 de mayo de 2012, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia europea en favor de una Internet más adecuada para los niños»

COM(2012) 196 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 134 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) toma nota de la Comunicación sometida a examen, que pretende realizar uno de los compromisos del programa de la UE para los derechos del menor (acción 9), a fin de reforzar la prevención de los riesgos y procurar la capacitación y participación de los niños en el uso de Internet, en una visión positiva de Internet, como «lugar en el que los niños puedan acceder al conocimiento, comunicarse, desarrollar sus aptitudes y mejorar sus perspectivas laborales y su empleabilidad»<sup>(1)</sup>.

1.2 Un aspecto importante de la Comunicación se refiere al propósito de generar nuevas competencias de alto nivel por lo que respecta a la seguridad, la calidad de los contenidos y las nuevas aplicaciones. Se trata de un aspecto muy importante porque el mercado europeo no es bastante grande para atraer las inversiones apropiadas.

1.3 La Comunicación **diseña una estrategia** global en la que todos están llamados a participar en la construcción de este «nuevo ecosistema» que será fundamental en las próximas décadas y por ello merece ser tomada en consideración.

1.4 Sin embargo, el Comité señala también algunos aspectos críticos y lagunas, al tiempo que invita a la Comisión a rectificar algunas decisiones y completar la estrategia con nuevas propuestas.

Ante todo, el CESE manifiesta su profunda perplejidad por el planteamiento general de la Comunicación, que parece **más atenta al crecimiento del negocio** que a la creación de una Internet mejor para los niños, garantizándoles la máxima protección.

1.5 El CESE está convencido de la necesidad de definir **ante todo un marco coherente de medidas de protección y garantías para los menores**, así como de las orientaciones que cabrá proponer a todos los interesados. Desde este punto de vista la Comunicación no es suficientemente concreta ni detallada.

1.6 Otro elemento de perplejidad es la **eficacia de la autorregulación**. El Comité tiene la firme convicción de la necesidad de establecer **normas precisas y rigurosas** sobre las **cuestiones más importantes**, como la protección de los datos personales, el respeto de la privacidad y la lucha contra la pornografía infantil, así como imponer sanciones adecuadas hasta llegar al cierre inmediato de los sitios y la revocación de las autorizaciones.

1.7 Asimismo, cabe prestar una particular atención a la **publicidad en línea**<sup>(2)</sup>. La propia Comisión reconoce la fragilidad de los niños, pero asume solo compromisos genéricos. El Comité considera que esta estrategia es vaga e insuficiente, y solicita disposiciones más precisas y obligatorias para todos los operadores del sector.

1.8 Por otra parte, el Comité subraya la falta de toda referencia a la **publicidad alimentaria**, motivo de seria preocupación por los problemas de obesidad y trastornos alimentarios. Por ello espera que la Comisión sea consecuente con su propia afirmación de que los objetivos son «asegurarse de que las normas sobre publicidad en sitios web para niños permitan un nivel de protección comparable al de la publicidad en los servicios audiovisuales».

<sup>(1)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «la protección de la infancia en el uso de Internet», DO C 224 de 30.8.2008, pp. 61-66, y Dictamen del CESE sobre el tema «Repercusión de las redes sociales de comunicación e interacción en el ciudadano consumidor», DO C 128 de 18.5.2010, pp. 69-73.

<sup>(2)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Un marco para la publicidad dirigida a los niños y jóvenes», Véase la página 6 del presente Diario Oficial.

1.9 El Comité no se opone a la constitución de asociaciones público-privadas para desarrollar contenidos de calidad siempre y cuando se salvaguarde la libertad e independencia de las propias ONG y no se propicie la promoción publicitaria de las empresas.

1.10 En cuanto a la **participación de los menores en la creación de nuevos contenidos** de calidad, el Comité acoge favorablemente toda acción que valore la creatividad de los jóvenes, pero emite serias reservas por una visión predominantemente comercial de las acciones que cabe apoyar, relegando la protección a un segundo plano.

1.11 El Comité comparte la **preocupación por los ciberdelitos**, como la pornografía infantil y la captación (*grooming*), y está de acuerdo con la intención de la Comisión de potenciar las líneas de ayuda y la continuación de programas comunitarios de éxito como los Centros de Seguridad en Internet.

1.12 Hay que reforzar la acción **preventiva en algunos aspectos derivados del uso fraudulento de la web** por lo que respecta a los contenidos descargables en teléfonos móviles y tabletas, como los tonos para el teléfono móvil y las aplicaciones, haciendo más estricta la normativa de la UE y exigiendo que las autoridades reguladoras asuman su responsabilidad al respecto.

1.13 En cuanto a la **protección de los datos personales**, el Comité ya ha manifestado en diversos dictámenes su preocupación y sus llamamientos respecto a este delicado problema<sup>(3)</sup>, y solicita un mayor rigor no solo a las empresas de la UE, sino también a todos los demás operadores del mercado europeo.

1.14 Por otra parte, el Comité subraya que en la Comunicación falta toda referencia y medida en cuanto a los **riesgos para la salud física y psicológica de los menores y, en particular, las dependencias**. Sobre este importante aspecto, el Comité desea una integración de la estrategia o un nuevo documento.

1.15 Por último, el CESE invita a la Comisión a que supervise constantemente, de modo amplio y profundo, la relación entre los jóvenes e Internet, porque estos datos son el presupuesto fundamental de toda decisión de intervención<sup>(4)</sup>.

## 2. Contenido de la Comunicación

2.1 Según las conclusiones del Consejo de la UE sobre la protección de los niños en el mundo digital, de 28 de noviembre de 2011, para conseguir una Internet más adecuada para los niños, hace falta una **combinación de políticas**, a nivel europeo, nacional y sectorial, con intervenciones que deberán incluirse en una estrategia global que establezca unos requisitos básicos y evite la fragmentación.

<sup>(3)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Reglamento general de protección de datos», DO C 229 del 31.7.2012, pag. 90.

<sup>(4)</sup> Las estadísticas de Eurostat se remontan a 2009; en cambio, estudios más recientes están disponibles a nivel nacional en los diversos países. Importante es el estudio «EU Kids Online», que viene haciéndose desde 2006 en el programa *Safer Internet* y ha llegado al III Informe 2011-2014, abarcando 33 países.

2.2 La Comisión está convencida de que la regulación sigue siendo una opción viable, pero deberían privilegiarse la autorregulación de los operadores, la educación y la capacitación en el uso de Internet.

2.3 El análisis de la Comisión se centra, en primer lugar, en lo que llama «Lagunas y problemas actuales», como son la fragmentación y el fracaso del mercado a la hora de ofrecer medidas de protección y contenidos de calidad en la UE, la dificultad de la gestión de los riesgos a fin de generar confianza y la constatación de que los menores tienen competencias insuficientes y un verdadero «déficit de competencias digitales».

2.4 La Comunicación propone una serie de orientaciones que deberán guiar a la Comisión, a los Estados miembros y a todos los operadores del sector, con arreglo a una estrategia global que se articula en torno a **cuatro grandes «pilares» que se refuerzan mutuamente**:

- **estimular los contenidos en línea de calidad para los jóvenes;**
- **intensificar la sensibilización y la capacitación;**
- **crear un entorno en línea seguro para los niños;**
- **luchar contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños.**

2.5 Finalmente, el compromiso importante y sugerente que la Comisión solicita a Europa, a los Estados miembros y a los operadores de los servicios y contenidos es un «nuevo ecosistema», que podrá resultar de la puesta en práctica de diez acciones:

- producción de contenidos creativos y didácticos
- promoción de experiencias positivas
- alfabetización digital y mediática, así como enseñanza de la seguridad en línea en la escuela
- sensibilización y participación de los jóvenes
- herramientas de denuncia sólidas y sencillas para los usuarios
- parámetros de confidencialidad ajustados a la edad
- mayor disponibilidad y uso del control parental
- uso más amplio de la clasificación por edades y por contenidos (sistema PEGI)
- publicidad en línea y control del gasto excesivo (tonos para el teléfono móvil, etc.), juegos de azar en línea
- lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los niños (material en línea, colaboración internacional, etc.)



### 3. Observaciones generales

#### a) Aspectos positivos

3.1 El Comité acoge con gran interés esta Comunicación, que encuentra su justificación sustancial en el artículo 3, apartado 3 del Tratado de Lisboa, en el que se prevé explícitamente que la Unión deberá promover la protección de los derechos de los menores contemplados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (artículo 24).

3.2 Además, es uno de los compromisos contemplados en el programa de la UE para los derechos del menor <sup>(5)</sup>, que, en la acción 9, prevé intervenciones dirigidas a apoyar a los Estados miembros y otros interesados para reforzar la prevención, capacitación y participación de los niños con objeto de aprovechar al máximo las tecnologías en línea y hacer frente al cibercoso, a la exposición a contenidos dañinos y a otros riesgos en línea.

3.3 Es apreciable el planteamiento general de una visión positiva de Internet, que se ve como un «lugar en el que los niños puedan acceder al conocimiento, comunicarse, desarrollar sus aptitudes y mejorar sus perspectivas laborales y su empleabilidad» <sup>(6)</sup>.

3.4 Por consiguiente, Internet constituye una gran oportunidad, pero su utilización requiere una cierta capacidad, conocimientos e informaciones útiles para prevenir dificultades y peligros. «Navegar por la red» es una metáfora expresiva y muy significativa, porque Internet se ve como un medio natural, fisiológico y no patológico, un «mar» en el que es necesario aprender a moverse para aprovechar plenamente todas las oportunidades y riquezas que encierra, con normas de comportamiento y atención a los peligros.

3.5 **El Comité está de acuerdo con la decisión de la Comisión de ofrecerse para coordinar las políticas nacionales** sobre un tema cuyas dimensiones están en continua expansión en una sociedad en constante evolución.

3.6 **Otro aspecto importante es la posibilidad de generar nuevas competencias de alto nivel** por lo que respecta a la seguridad, la calidad de los contenidos y las nuevas aplicaciones.

3.7 Esta decisión es importante porque en Europa el mercado sigue encontrando dificultades para dedicar los recursos financieros a proporcionar contenidos de calidad, y el mercado europeo no es bastante grande para atraer las inversiones adecuadas.

3.8 **Al mismo tiempo hay que dar respuesta al déficit de competencias de que adolecen los jóvenes europeos** que, aun siendo «nativos digitales», confiesan que no disponen de los conocimientos informáticos necesarios para acceder de modo cualificado al mundo del trabajo.

3.9 Por último, la Comunicación merece ser tenida debidamente en cuenta porque **diseña una estrategia** en la que todos están empeñados en construir este «nuevo ecosistema» que será fundamental en las próximas décadas.

#### b) Aspectos negativos e insuficiencias

3.10 Sin embargo, el CESE también manifiesta su profunda perplejidad por el planteamiento general de la Comunicación y subraya insuficiencias en algunos aspectos particulares.

Ya desde las primeras afirmaciones de la Comunicación **parece que el crecimiento del negocio sea un objetivo prioritario** o, al menos, equivalente respecto a la creación de una Internet mejor para los jóvenes, garantizándoles la máxima protección.

3.11 Por otra parte, la Comisión lo declara con toda franqueza en el punto 1.1. cuando afirma que «prestar atención a las demandas de los niños abre un amplio abanico de oportunidades para las empresas». Asimismo, en el punto 1.2. sobre las «lagunas y problemas actuales» presenta como prioritarias la preocupación por la fragmentación del mercado y el «fracaso del mercado», mientras que solo más tarde se habla de la «gestión de los riesgos a fin de generar confianza» y de la «carencia de capacitación» de los jóvenes.

3.12 El Comité está de acuerdo con la Comisión cuando reconoce que estos años ha faltado un marco coherente y se han producido intervenciones con objetivos particulares, desde los canales mediáticos a las plataformas tecnológicas. Por consiguiente, era necesario un cambio decisivo para propiciar la realización de un mercado único digital de dimensiones apreciables que pueda competir a nivel internacional.

Sobre este último punto en particular el Comité ya se ha manifestado en diversos dictámenes, sosteniendo la acción de la Comisión.

3.13 Pero aún era y sigue siendo más necesario definir un **marco coherente de protección y garantías para los menores**, así como de orientaciones para todos los interesados, desde los Estados miembros a las autoridades e instituciones de vigilancia, pasando por las empresas, escuelas y familias. Desde este punto de vista la Comunicación es una ocasión perdida.

3.14 Otro elemento de perplejidad es la **eficacia de la autorregulación**. La elección entre leyes, reglamentos, controles y autorregulación para prevenir y examinar los contenidos de Internet potencialmente dañinos para el desarrollo psicológico del niño, o incluso contenidos asociales o criminales, debe hacerse en función de la edad de los niños, el contexto y la eficacia de todos los medios, cada uno de los cuales puede resultar útil y eficaz <sup>(7)</sup>.

3.15 Internet tiene una dimensión planetaria y es fácil abrir o trasladar sitios a países no sujetos a la legislación europea. La autorregulación podría ser la vía más útil y rápida para intervenir, a la espera de un acuerdo internacional; puede ser una opción temporal en espera de una regulación. No cabe ninguna

<sup>(5)</sup> COM(2011) 60 final de 15 de febrero de 2011.

<sup>(6)</sup> Prioridades clave de la estrategia de la UE sobre las competencias informáticas: «Cibercapacidades para el siglo XXI», COM(2007) 496.

<sup>(7)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «El planteamiento proactivo del Derecho: un paso más hacia una mejor legislación a nivel de la UE», DO C 175 de 28.7.2009, p. 26.

duda de que la autorregulación suele revelarse como un espejismo y es conculcada por las propias empresas que la han adoptado, por lo que sería oportuno reforzarla con controles periódicos y la imposición de sanciones, que pueden ser competencia de las autoridades reguladoras nacionales.

3.16 Con todo, el Comité tiene la firme convicción de la necesidad de establecer **normas precisas y rigurosas** sobre las **cuestiones más importantes**, como la protección de los datos personales, el respeto de la privacidad y la lucha contra la pornografía infantil, así como imponer sanciones adecuadas hasta llegar al cierre inmediato de los sitios y la revocación de las autorizaciones.

3.17 Particular atención merece la **publicidad en línea**. La propia Comisión, en el punto 2.3.4 reconoce que «los niños, especialmente los más jóvenes, no han desarrollado aún la capacidad para asimilar críticamente los mensajes publicitarios», y cita los casos de las compras en línea, los juegos de azar y los tonos para el teléfono móvil, lo que «podría traducirse en elevados gastos». Pero a renglón seguido solo asume compromisos genéricos para intensificar la vigilancia del respeto de las normas vigentes en la UE, estudiar si no se obtienen los resultados esperados de la autorregulación, abordar con más detenimiento la futura Agenda del Consumidor, etc.

El Comité considera vaga e insuficiente esta estrategia y solicita compromisos más precisos y vinculantes para todos los operadores del sector.

3.18 A este respecto el Comité considera, además, que falta toda referencia a la publicidad alimentaria, que constituye un motivo de seria preocupación por los problemas de obesidad y trastornos alimentarios.

#### 4. Observaciones específicas

##### a) Contenidos de calidad, competencias y escuela

4.1 El Comité está de acuerdo con la afirmación de que las escuelas carecen de recursos de enseñanza en línea pertinentes, y *no se opone* a la constitución de asociaciones público-privadas con la participación de los padres, los profesores y las ONG dedicadas a la protección de los menores y la promoción de sus derechos, siempre y cuando se salvaguarde la libertad e independencia de las propias ONG y no propicien la promoción publicitaria de las empresas.

4.1.1 Es importante proceder a la máxima difusión de las numerosas experimentaciones en curso en muchos países, como la creación interactiva de libros de texto a través del «método wiki»<sup>(8)</sup>, la formación de comunidades escolares virtuales que se intercambian experiencias o la puesta a disposición en línea de módulos de autoformación a distancia.

4.1.2 En cuanto a la participación de los menores en los nuevos contenidos de calidad, el Comité evalúa positivamente toda acción que valore la creatividad de los jóvenes, sabiendo que a algunos de ellos se deben las mayores innovaciones de los

últimos años, desde Google a Facebook, pasando por las aplicaciones de Apple. Sin embargo, el Comité manifiesta su preocupación por la tendencia de la Comisión, puesta de manifiesto más o menos explícitamente en diversos puntos de la estrategia, a adoptar una visión predominantemente comercial de las acciones que cabe apoyar, relegando, en cambio, la protección a un segundo plano.

4.1.3 Para la elaboración de contenidos didácticos y contenidos interactivos de calidad para los menores sería conveniente requerir la participación de grupos de expertos de alto nivel (psicólogos evolutivos, pedagogos, etc.) a fin de proponer los materiales más adaptados a las diversas edades y los procesos de desarrollo que pueden emprenderse, así como preparar breves publicaciones destinadas tanto a los profesores como a los padres, participar en la clasificación por edad de los sitios y videojuegos, y colaborar en la creación de portales dedicados y contenidos estimulantes de calidad.

4.1.4 El esfuerzo para la creación de estos contenidos podría verse apoyado por dispositivos de la UE y exenciones fiscales nacionales. Asimismo, es deseable la creación de un programa europeo de contenidos y aplicaciones de calidad, que podría favorecer, sobre todo, la creación de viveros de jóvenes, protagonistas notorios de la innovación en Internet.

4.1.5 El CESE aprovecha la ocasión para invitar a la Comisión a que mejore su comunicación directa a los jóvenes en el portal «Europa», sobre todo por lo que respecta a los peligros de Internet, con contenidos creados expresamente para ellos.

##### b) Alfabetización digital de los adultos

4.2 En una situación que podríamos calificar de transitoria, en la que coexisten generaciones de «nativos digitales» y generaciones que han pasado solo parcialmente del uso pasivo (televisión, prensa, cine) al uso activo de los medios de comunicación, pero que tienen la responsabilidad de proteger a los menores de eventuales daños, la mejor solución consiste en la amplia alfabetización digital de los adultos, especialmente de los que se ocupan de la educación de los menores, desde la escuela a la familia y el asociacionismo. Hay que evitar el riesgo de que nuestros jóvenes se transformen en «huérfano digitales» sin un guía capaz de orientarles y ayudarles a ser dueños de sus decisiones.

4.2.1 El programa de la Comisión podría ser más preciso a este respecto, así como sobre la parte que se refiere a Internet como instrumento para el desarrollo de la creatividad y el aprendizaje. Ambos aspectos deben aunarse para estimular en los padres una actitud positiva<sup>(9)</sup>.

##### c) Contenidos ilícitos y fraudulentos

4.3 La prevención de los riesgos y la promoción de Internet como instrumento de desarrollo del niño son aspectos inseparables de un mismo proceso, que permita una prevención clara.

<sup>(8)</sup> Referencia a las modalidades de redacción de Wikipedia, enciclopedia digital gratuita por Internet, fruto de la cooperación de miles de expertos voluntarios.

<sup>(9)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales», DO C 318 de 29.10.2011, pp. 9-18.

Es importante establecer un equilibrio entre la curiosidad natural del niño y las barreras de las prohibiciones, que pueden atrasar o torcer el camino hacia la madurez y la autonomía.

4.3.1 La prevención de delitos informáticos, como la pornografía infantil, la captación (*grooming*) y la lucha contra el ciberracoso, comporta por parte de los adultos la capacidad de evaluar las señales de malestar. A este fin resulta necesario conseguir la participación de los expertos (psicólogos evolutivos, neuropsiquiatras infantiles, pediatras, especialistas en apoyo psicológico y médicos generalistas) en la producción de cursos y materiales dirigidos a los padres y educadores.

4.3.2 Por otra parte, se podría estudiar la solución técnica para incluir en todo navegador un símbolo gráfico de lectura intuitiva –que habría que difundir con la publicidad adecuada– con la función de «llamada de emergencia» para enviar el enlace sospechoso en tiempo real a la autoridad competente.

4.3.3 Asimismo, hay que reforzar la acción preventiva en algunos aspectos derivados del uso fraudulento de Internet, que tiene como primeras víctimas a los niños. En particular, en lo que respecta a los contenidos descargables en móviles y tabletas, como los tonos para el teléfono móvil y las aplicaciones, haciendo más estricta la normativa de la UE y exigiendo que las autoridades reguladoras asuman su responsabilidad al respecto.

El Comité comparte el compromiso de la Comisión (punto 2.3.4) por «asegurarse de que las normas sobre publicidad en sitios web para niños permitan un nivel de protección comparable al de la publicidad en los servicios audiovisuales».

4.3.4 Asimismo, conviene prestar una especial atención al coste de los programas informáticos de prevención y protección de la seguridad informática (filtros, antivirus, control parental, etc.). Y por otra parte, hay que evitar que se produzca una brecha en cuanto al riesgo, con el peligro de que, a causa de los elevados costes de los programas informáticos, los niños, las

familias y las escuelas con menos recursos estén más expuestos a los peligros informáticos.

4.4 Sin embargo, sigue siendo indispensable y fundamental que antes de emprender toda acción represiva se proceda a la prevención a través de la educación familiar y la escuela. Hay que potenciar la acción formativa del personal docente, incluyendo también el conocimiento de Internet en su programa de estudios. Y por otra parte, podría ser conveniente definir y difundir en las escuelas una especie de «protocolo» para el uso de los teléfonos móviles y de las redes sociales, con normas compartidas entre niños, profesores y familias.

#### d) Protección de los datos personales

4.5 En cuanto a la protección de los datos personales, en estos últimos años el Comité ha manifestado sus preocupaciones y llamamientos en diversos dictámenes. El Comité considera necesario exigir un mayor rigor no solo a las empresas de la UE, sino también a todos los demás operadores del mercado europeo. En particular, por lo que respecta a las redes sociales, cabe oponerse a la acción aparentemente «simplificadora» de Google y Facebook, que en realidad parecen perseguir una especie de «manos libres» en la utilización comercial de los datos personales procedentes de los perfiles de los usuarios. En este caso, al tratarse de menores, es necesaria una protección aún mayor <sup>(10)</sup>.

#### e) Salud y dependencias

4.6 En cambio, en la Comunicación falta toda referencia y medida sobre los riesgos para la salud física y psicológica de los niños que dedican mucho tiempo a navegar por Internet o a jugar con los diversos soportes informáticos: daños musculoesqueléticos y posturales, daños para la vista, obesidad, dependencia psicológica <sup>(11)</sup>, tendencia al aislamiento y a la huida de la realidad.

A este respecto sería deseable una integración de las acciones o un documento ad hoc y un seguimiento constante. Las actuales estadísticas europeas ya han quedado obsoletas, ya que el fenómeno está en continua y rápida evolución.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(10)</sup> Dictamen del CESE sobre el tema «Reglamento general de protección de datos», DO C 229 de 31.7.2012, pp. 90-96; y Dictamen del CESE sobre el tema «Uso responsable de las redes sociales» aún no publicado en el DO.

<sup>(11)</sup> Los estudios sobre la adicción a Internet se remontan a 1995, cuando la doctora Kimberly Young fundó en Estados Unidos el primer «Center for Internet Addiction» ([www.netaddiction.com](http://www.netaddiction.com)). En estos últimos años se han llevado a cabo importantes estudios al respecto en Alemania, Italia y la República Checa.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior»**

[COM(2012) 238 final]

(2012/C 351/16)

Ponente: **Thomas McDONOGH**

El 15 de junio y el 25 de junio de 2012 respectivamente, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior»

COM(2012) 238 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de septiembre de 2012.

En su 483º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior, con el objetivo de fortalecer el mercado único de la UE, aumentando la confianza y la conveniencia de unas transacciones electrónicas seguras y sin fisuras.

1.2 El Comité apoya decididamente el avance del mercado único y cree que el Reglamento aumentará la eficacia de los servicios en línea públicos y privados, los negocios electrónicos y el comercio electrónico en la UE en beneficio de los ciudadanos de la UE que trabajan o estudian en otro país de la UE, así como de las pymes en sus negocios transfronterizos.

1.3 El Comité acoge favorablemente que el Reglamento proponga un planteamiento neutral desde el punto de vista tecnológico y abierto a la innovación.

1.4 Sin embargo, el Comité considera que la Comisión debería haber ido aún más lejos con este Reglamento y haber propuesto el desarrollo de una identificación electrónica *de facto* y *de jure* para una determinada serie de servicios.

1.5 Si bien reconoce que la regulación de la prueba de identidad es competencia nacional y respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el CESE recomienda que la Comisión considere ahora cómo podría introducirse una identificación electrónica europea estandarizada que pudieran solicitar todos los ciudadanos sobre una base voluntaria. Un sistema europeo de identificación electrónica disponible para todos los ciudadanos facilitaría la realización de un verdadero mercado

único de bienes y servicios, proporcionando sustanciales beneficios sociales y de servicio, con un mayor grado de protección contra el fraude, un mayor clima de confianza entre operadores económicos, menores costes en la prestación de servicios y una mayor calidad de servicio y protección para los ciudadanos.

1.6 El Comité recomienda que la Comisión desarrolle una identificación electrónica europea estandarizada, análoga a las normas desarrolladas por el Comité Europeo de Normalización (CEN). Una norma sobre la identificación electrónica europea definiría los parámetros para una identificación electrónica de la Unión Europea, al tiempo que permitiría la armonización de los diferentes sistemas nacionales de identificación electrónica, así como un modelo para la introducción de cualquier nuevo sistema de identificación electrónica si se carece del mismo en la actualidad.

1.7 El CESE recomienda que la Comisión considere la posibilidad de emprender la introducción de una identificación electrónica de la UE disponible sobre una base voluntaria para todos los ciudadanos, creando un sistema básico para proporcionar una identificación electrónica autenticada de la UE para una serie limitada de transacciones de comercio electrónico.

1.8 Como quiera que en la actualidad no hay sistemas nacionales de identificación electrónica bien desarrollados para empresas (personas jurídicas) en ninguno de los 27 Estados miembros, el Comité recomienda que la Comisión, en el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, haga todo lo posible para una pronta introducción de un sistema voluntario de identificación electrónica europea para las personas jurídicas que incluya una determinada serie de parámetros para todas las empresas de la UE.

1.9 El Comité acoge favorablemente las disposiciones para autenticar sitios web, y considera que la temprana aplicación



de estas disposiciones facilitaría el desarrollo de un clima de gran confianza entre consumidores y empresas que es tan vital para el mercado único digital.

1.10 El Comité insta de nuevo a la Comisión a que formule propuestas para la introducción de un sello de confianza europeo para las empresas. Tal como se expone en dictámenes anteriores del CESE, un sello de confianza europeo para las empresas aumentaría considerablemente la confianza de los consumidores en el comercio transfronterizo en línea.

1.11 El CESE acoge con satisfacción que el Reglamento propuesto tenga en cuenta los numerosos dictámenes del Comité que abogan por la armonización transfronteriza de la identificación electrónica, la firma electrónica y los servicios de confianza, así como el interés del Comité por defender el derecho de los ciudadanos a la privacidad y seguridad cuando están conectados en línea <sup>(1)</sup>. Asimismo, el Comité está satisfecho de que la propuesta de Reglamento incluya la disposición de que los Estados miembros asumirán la responsabilidad por sus sistemas.

1.12 El Comité señala que el Reglamento tiene en cuenta el trabajo de normalización técnica y desarrollo de procesos de los proyectos STORK <sup>(2)</sup> para establecer una plataforma de interoperabilidad europea en materia de identificación electrónica y aplicar un sistema práctico que creará un mercado interior para las firmas electrónicas y los correspondientes servicios de confianza en línea a través de las fronteras. El Comité recomienda que la Comisión facilite este esfuerzo crítico y preste el apoyo necesario para acelerar el trabajo.

1.13 El CESE recomienda que la aplicación del Reglamento propuesto vaya acompañada de una campaña informativa para explicar a los ciudadanos cómo operarán en la práctica la identificación electrónica y la firma electrónica transfronteriza y les tranquilice por las preocupaciones que pudieran tener en materia de privacidad y seguridad.

1.14 A medida que evoluciona la sociedad digital y se prestan más servicios públicos fundamentales en línea, el Comité subraya la crítica necesidad de que la Comisión mantenga su apoyo a las estrategias dirigidas a acelerar la inclusión digital en toda la Unión.

1.15 El CESE pide a la Comisión que examine de nuevo en qué casos se invoca en el Reglamento el recurso a actos delegados y que explique al Comité por qué es esencial el uso de las competencias para la aplicación de los artículos pertinentes.

## 2. Antecedentes

2.1 La Directiva sobre la firma electrónica ha estado en vigor durante más de doce años. La Directiva presenta ciertas lagunas

como la obligación no definida de la supervisión nacional de los proveedores de servicios, que están frenando el establecimiento de la firma electrónica transfronteriza, y no cubre muchas nuevas tecnologías.

2.2 Todos los países de la UE tienen marcos jurídicos para la firma electrónica, pero estos divergen y de hecho imposibilitan las transacciones electrónicas transfronterizas. Y lo mismo cabe decir de los servicios de confianza como marcas de tiempo electrónicas, ventas y servicios de entrega electrónica, y autenticación electrónica, que carecen de interoperabilidad europea. Por ello, este Reglamento propone prácticas y normas comunes para dichos servicios.

2.3 En la propuesta de Reglamento hay tres elementos fundamentales:

- i. mejora el marco jurídico de la firma electrónica sustituyendo la Directiva vigente sobre la firma electrónica. Por ejemplo, permite «firmar» con un teléfono móvil, impone una mayor responsabilidad por la seguridad y establece normas claras y más estrictas para la supervisión de la firma electrónica y servicios relacionados;
- ii. al imponer el requisito del reconocimiento mutuo entre diversos sistemas nacionales de identificación electrónica (diferentes a la armonización o centralización), el Reglamento amplía la capacidad –las oportunidades brindadas por la propia identificación electrónica– haciéndola operativa a través de las fronteras de la UE;
- iii. en el Reglamento se incluyen por primera vez otros servicios de confianza, por lo que habrá un claro marco jurídico y más salvaguardias gracias a unos sólidos organismos de supervisión para los prestadores de servicios relacionados con ventas electrónicas, marcas de tiempo, aceptabilidad electrónica de documento, servicios de entrega electrónica y autenticación electrónica.

2.4 El Reglamento propuesto:

- no obligará a los Estados miembros de la UE a introducir (ni a los individuos a obtener) documentos nacionales de identidad, tarjetas electrónicas de identidad u otras soluciones de identificación electrónica;
- no introducirá una identificación electrónica europea ni ninguna especie de base europea de datos;
- no permitirá ni requerirá que se comparta información personal con otras partes.

2.5 Entre los servicios con mayor probabilidad de recibir el mayor impacto positivo de un mayor uso de la identificación electrónica se encuentran la recaudación de impuestos en línea, los cursos educativos y otros servicios sociales, la contratación pública y la sanidad en línea.

<sup>(1)</sup> DO C 97 de 28.4.2007, pp. 27-32  
DO C 228 de 22.9.2009, pp. 66-68  
DO C 44 de 11.2.2011, pp. 178-181  
DO C 54 de 19.2.2011, pp. 58-64  
DO C 318 de 29.10.2011, pp. 105-108  
DO C 229 de 31.7.2012, pp. 1-6.

<sup>(2)</sup> [www.eid-stork.eu/](http://www.eid-stork.eu/).

2.6 Por medio de los proyectos STORK, en los que han participado 17 Estados miembros trabajando en el desarrollo de sistemas de interoperabilidad, la Comisión y los Estados miembros de la UE han demostrado que el reconocimiento mutuo transfronterizo de la identificación electrónica funciona.

2.7 La propuesta de Reglamento es la última de las doce acciones clave propuestas en el Acta del Mercado Único <sup>(3)</sup>, así como una de las propuestas presentadas en el Plan de Acción de la Administración Electrónica 2011-2015 <sup>(4)</sup>, la Hoja de Ruta de la UE para la Estabilidad y el Crecimiento <sup>(5)</sup> y la Agenda Digital para Europa <sup>(6)</sup>.

### 3. Observaciones generales

3.1 Crear un mercado único digital totalmente integrado reviste una vital importancia para la realización de la Agenda Digital para Europa, el bienestar de los ciudadanos europeos y el éxito de las empresas de la UE, especialmente de los 21 millones de pymes. En la actualidad, 13 millones de ciudadanos trabajan en otro país de la UE y 150 millones realizan compras por Internet; sin embargo, solo un 20 % de los compradores de la UE en línea adquieren bienes y servicios de otro Estado de la UE. La creación de una identificación electrónica paneuropea armonizada e interoperable, así como de la firma electrónica y los servicios de confianza (incluida la autenticación del sitio web, la marca de tiempo y las ventas electrónicas) es fundamental para el desarrollo del mercado único digital.

3.2 Es esencial promover el desarrollo de la contratación pública electrónica y mejorar la eficiencia, transparencia y competencia. El ritmo actual de aplicación de la contratación pública electrónica es lento, ya que solo el 5 % de los procedimientos de adjudicación de contratos dentro de la UE permiten el tratamiento electrónico.

3.3 Es lamentable que, ante la falta de un sistema europeo de tarjeta de identificación electrónica, se hayan desarrollado muchos y diferentes sistemas nacionales. El CESE reconoce que la política propuesta ahora por la Comisión en su proyecto de Reglamento, para facilitar la creación de un mercado único digital totalmente integrado antes de 2015 <sup>(7)</sup>, se dirige hacia el reconocimiento jurídico mutuo de los diferentes sistemas nacionales notificados de identificación electrónica y hacia la creación de una concreta interoperabilidad técnica de todos los sistemas notificados.

3.4 El Comité señala el planteamiento evolutivo adoptado por la Comisión en la elaboración de este Reglamento, que se basa en la Directiva sobre la firma electrónica <sup>(8)</sup>, para asegurar que las personas y las empresas puedan utilizar sus propios sistemas nacionales de identificación electrónica para acceder a los servicios públicos en otros países de la UE en los que esté disponible la identificación electrónica.

3.5 Sin embargo, el Comité cree que la UE necesita un sistema estandarizado de identificación electrónica europea para todos los ciudadanos y empresas, y lamenta que el Reglamento

no intente adelantar el desarrollo de una identificación electrónica europea común. Aunque el Reglamento requerirá que todos los Estados miembros acepten todos los sistemas nacionales de identificación electrónica notificados de acuerdo con el Reglamento, permitirá que los países decidan si notifican o no sus sistemas nacionales, al tiempo que respeta las preferencias de los Estados miembros que no disponen de un sistema nacional de identificación electrónica.

3.6 Aunque el Reglamento propuesto respeta la soberanía nacional y no impone la obligación de que todos los ciudadanos de la UE tengan una identificación electrónica, habría que considerar los beneficios de un sistema universal de identificación electrónica europea. Con el tiempo, los ciudadanos que no dispongan de una identificación electrónica se encontrarán en desventaja. Para disfrutar de la igualdad de oportunidades, todo ciudadano necesitará una identificación electrónica que pueda utilizarse a través de todas las fronteras en la UE.

3.7 La aplicación de los sistemas de interoperabilidad a lo largo y ancho de la UE es fundamental para la ejecución de operaciones electrónicas sin fisuras que dependan de la identificación electrónica y la prestación de los servicios de confianza, y aún queda mucho trabajo por hacer para presentar una completa plataforma de interoperabilidad de la identificación electrónica europea.

3.8 Debería haber un programa informativo europeo para asesorar a las personas sobre cómo utilizar la identificación electrónica, la firma electrónica y los servicios de confianza para que puedan proteger apropiadamente su privacidad y seguridad en línea. Debería llevarse a cabo una campaña informativa para comunicar con los ciudadanos con diferentes niveles de necesidad de información y conocimientos en materia digital.

3.9 Muchas personas tienen preocupaciones en materia de privacidad y seguridad cuando hacen transacciones en servicios digitales. Esas preocupaciones se ven magnificadas cuando no comprenden las tecnologías utilizadas para proveer esos servicios, lo que genera un innecesario temor y resistencia. Los órganos públicos y los Estados miembros deberían hacer más esfuerzos para explicar en qué medida la privacidad y seguridad personal están protegidas cuando se utilizan tecnologías notificadas de identificación y firma electrónica. A este respecto el CESE señala que el sistema propuesto sobre los servicios de confianza se ha diseñado para que no se revelen ni intercambien datos innecesarios y para evitar la centralización de la información.

3.10 En dictámenes anteriores, el Comité ha instado a la Comisión a que presente propuestas para la aplicación de un sistema de certificación de la UE y un sello europeo de confianza para las empresas que operan en línea. Un sello europeo de confianza aseguraría que la empresa cumple totalmente la legislación europea y que los derechos del consumidor quedarán protegidos. Tal sistema aumentaría la confianza del consumidor en el comercio en línea.

3.11 El Comité considera que, dado que Europa está más digitalmente conectada, con la utilización de la identificación electrónica y de los servicios de confianza, es vital que todos los ciudadanos tengan acceso a la tecnología y las competencias que les permitan beneficiarse igualmente de la revolución digital.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 206 final.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 743 final.

<sup>(5)</sup> COM (2011) 669 final.

<sup>(6)</sup> COM(2010) 245 final.

<sup>(7)</sup> EUCO 2.1.11 y EUCO 52.1.11.

<sup>(8)</sup> Directiva 1999/93/CE.

La inclusión digital sigue siendo una gran cuestión para la UE, ya que una cuarta parte de su población nunca ha utilizado Internet: la edad, el género y la educación siguen siendo los principales problemas.

#### 4. Observaciones específicas

4.1 Si bien respeta el principio de subsidiariedad, el CESE recomienda que la Comisión considere cómo podría introducirse una tarjeta de identificación electrónica de la UE para todos los ciudadanos. Quizá esto podría conseguirse definiendo una serie estándar de parámetros que podrían incluirse en cualquier sistema nacional de identificación electrónica para conferir el estatus de identificación electrónica de la UE y mediante la introducción de una identificación electrónica autenticada de la UE para una determinada serie de servicios. De esta manera los ciudadanos podrían solicitar una identificación electrónica europea, sobre una base voluntaria, para utilizarse cuando no exista un sistema nacional.

4.2 El Comité querría que la Comisión considerase la introducción de una identificación electrónica europea mediante la creación de un sistema básico que proporcione una identificación electrónica autenticada de la UE limitada para las transacciones de comercio electrónico de los consumidores. La autenticación de dicha identificación electrónica europea podría ser gestionada centralmente por una autoridad controlada por la UE que proporcionaría a los consumidores y comerciantes el elevado grado de confianza y seguridad que requieren.

4.3 Como quiera que en la actualidad no hay sistemas nacionales de identificación electrónica bien desarrollados para empresas (personas jurídicas) en ninguno de los 27 Estados miembros, el Comité recomienda que la Comisión aproveche ahora la oportunidad para promover la pronta introducción de un sistema europeo de identificación electrónica para las personas jurídicas. El diseño de tal sistema debería, por supuesto, respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Al actuar ahora, la UE evitaría los problemas de armonización causados por la miríada de diferentes sistemas nacionales de identificación electrónica para los ciudadanos que se han planteado ante la falta de una tarjeta universal de identificación electrónica europea. Por otra parte, la aplicación de un sistema europeo de identificación electrónica para las personas jurídicas reportaría un inmediato beneficio comercial para los 21 millones de pymes europeas a medida que desarrollan sus negocios transfronterizos.

4.4 El Comité señala que en 16 de los 42 artículos de la propuesta de Reglamento se confiere a la Comisión la facultad de adoptar actos delegados<sup>(9)</sup>. Si bien el CESE comprende que los actos delegados son necesarios para facilitar la ejecución de algunos aspectos técnicos del Reglamento y proporcionar a la Comisión flexibilidad a este respecto, el Comité está preocupado por tal extensivo uso de dichas competencias. El CESE teme que las salvaguardias relativas al uso de actos delegados<sup>(10)</sup> puedan no ser suficientes para asegurar que el Consejo y el Parlamento Europeo tendrán el control efectivo del ejercicio de esas competencias por parte de la Comisión, lo que tendrá consecuencias para la seguridad y certidumbre jurídicas del dispositivo.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

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

---

<sup>(9)</sup> Artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.  
<sup>(10)</sup> Salvaguardias como las recogidas en el artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y el Acuerdo Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre el funcionamiento del artículo 290 del TFUE.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Comercio, crecimiento y desarrollo — Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados»**

[COM(2012) 22 final]

(2012/C 351/17)

Ponente: **Evelyne PICHENOT**

El 27 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«Comercio, crecimiento y desarrollo — Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados»

COM(2012) 22 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 5 de septiembre de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 127 votos a favor, 1 voto en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### 1.1 El Comité recuerda

Al término de una década de políticas voluntaristas vinculando comercio y desarrollo, la Comunicación presentada por la Comisión Europea en 2012 «Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados»<sup>(1)</sup> hace un balance más bien moderado de las mismas en un mundo en completa transformación. Más del 50 % del comercio mundial de hoy en día está en manos de los países en desarrollo. El comercio Sur-Sur presenta el mayor potencial de crecimiento en los próximos años. Los propios obstáculos al comercio han cambiado y adoptan más que nunca la forma de barreras no arancelarias, lo que constituye un importante problema para las exportaciones de los países en desarrollo.

En este contexto el CESE subraya la importancia de una mejor inserción de los países en desarrollo en los intercambios regionales e internacionales. Asimismo, apoya el compromiso de la Unión Europea en pro del multilateralismo y la rápida celebración en la OMC de un acuerdo favorable a los países menos desarrollados (PMD). Sin embargo, el CESE recuerda que el comercio sigue siendo un medio y no un fin. En un mundo en evolución, marcado por una presión medioambiental sin precedentes y crecientes desigualdades, el desafío actual radica en inscribir las políticas comerciales en un nuevo modo de desarrollo, más integrador y más sostenible.

### 1.2 El Comité apoya

Cabe considerar que la nueva Comunicación sobre el comercio, la inversión y el desarrollo es el fruto de una colaboración eficaz entre direcciones generales de la Comisión Europea. El CESE

reconoce la calidad de la participación de la sociedad civil en la consulta pública, la pertinencia del diagnóstico en aras de la coherencia y la aplicación del Programa para el cambio<sup>(2)</sup> en sus aspectos relativos al comercio. En particular, celebra el interés prestado al impacto, seguimiento y evaluación de las políticas comerciales, que ofrecen mejores bases para un enfoque pragmático de la relación entre comercio y desarrollo. El CESE acomete con sus socios este seguimiento y desea que se haga una evaluación de los obstáculos al comercio y a la inversión de los que podrían ser víctimas ciertos países en desarrollo.

El CESE comparte el interés prestado al acceso al crédito y a la ayuda al comercio de los operadores privados y, en particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como al apoyo a los intercambios locales y regionales entre pequeños explotadores agrarios. El CESE recuerda a los dirigentes de los países en desarrollo la importancia de generar un clima de inversión seguro a escala de su territorio nacional, así como el lugar crucial que ocupa la oferta productiva en el desarrollo.

El CESE apoya la iniciativa de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación (DEVCO) encaminada a entablar un diálogo estructurado sobre el desarrollo, el «Policy Forum for Development», en fase intermedia hasta 2013.

### 1.3 El Comité es crítico

Ante un mundo en completa transformación, la urgencia climática y la creciente brecha entre los países emergentes y los no emergentes, la Comunicación se limita a un ajuste de sus políticas con una justificación a posteriori de la reforma del sistema

<sup>(1)</sup> Comercio, crecimiento y desarrollo – Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados, COM(2012) 22 final.

<sup>(2)</sup> Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio, COM(2011) 637 final.



generalizado de preferencias (SGP). La construcción de una visión renovada del desarrollo debe ser una prioridad tanto para la UE como para sus socios, cuyas capacidades deberán reforzarse en una perspectiva de desarrollo integrador y sostenible. El Comité insta a proseguir un amplio debate con la sociedad civil para avanzar en esta dirección.

Por otra parte, la Comunicación pasa de puntillas por algunos asuntos importantes. En particular, no extrae todas las lecciones de sus análisis sobre la fragmentación del comercio. La Comunicación confirma que en la actualidad se distinguen tres grupos de países en el intercambio: los PMD, cuya participación en el comercio mundial sigue siendo marginal, los países emergentes de rápido crecimiento y, entre ambos grupos, los países «del medio». Como la Comunicación hace hincapié en los países «más necesitados», se limita a aludir al trato comercial dispensado a dichos países «del medio» que, sin embargo, constituyen la mayoría de los países en desarrollo. Un SGP más restrictivo no puede hacer las veces de estrategia de desarrollo.

Por último, el CESE advierte contra las limitaciones que supone diferenciar los países con el único criterio de la renta (PIB). Superar el criterio de la renta nacional (como se hace en el caso de los PMD) para diferenciar mejor los países en desarrollo es un paso prometedor que la UE debe seguir fomentando en los foros internacionales. Es un tema que la UE podría aportar, a partir de ahora, al debate sobre los Objetivos del Milenio para el Desarrollo posterior a 2015 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

#### 1.4 El Comité recomienda

El CESE recuerda la importancia de elaborar estrategias de desarrollo *sui generis* combinando las políticas internas y comerciales, en una perspectiva de crecimiento sostenible e integrador. Medidas domésticas para reforzar el Estado de Derecho, corregir las deficiencias del mercado y asegurar el entorno económico y humano son componentes esenciales de las estrategias de desarrollo. Sin estos elementos, la contribución del comercio al desarrollo solo puede ser marginal y limitada, especialmente en el ámbito agrario.

El Comité reitera su recomendación de inscribir las evaluaciones de impacto relativas al desarrollo sostenible en un ciclo más amplio de la evaluación de las consecuencias de las políticas comerciales, desde el *ex ante* hasta el *ex post*, que tenga en cuenta los objetivos europeos de la Estrategia Europa 2020.

El CESE anima a la UE a integrar más estrechamente en su estrategia comercial dirigida a los países en desarrollo las conclusiones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de junio de 2012, sobre el «piso de la protección social».

El CESE recomienda que las disposiciones relativas al desarrollo sostenible se integren en una evaluación global de los acuerdos de libre cambio a través de procedimientos de seguimiento regular y de análisis *ex post* de estos acuerdos en el seno del

Comité. Asimismo, el CESE desea que las disposiciones de desarrollo sostenible de todo acuerdo comercial incluyan un compromiso específico de seguimiento y evaluación del impacto del acuerdo completo sobre el desarrollo sostenible.

El CESE anima a la UE a promover en mayor medida un acceso exento de derechos de aduana y de contingentes a los productos procedentes de los PMD en los foros multilaterales. El refuerzo por la UE de la capacidad negociadora de los PMD a fin de que puedan firmar acuerdos comerciales «Sur-Sur» también podría ser una prioridad para la Unión.

El CESE insta a la UE a que emprenda una reflexión sobre el futuro de los Acuerdos de Asociación Económica (AAE), frente a la persistente situación de bloqueo. Asimismo, desea mantenerse estrechamente asociado a ese ejercicio, y considera conveniente que las especificidades de los «países del medio» puedan tenerse mejor en cuenta en dicha reflexión.

## 2. Lecciones que deben aprenderse de la fragmentación del comercio internacional

2.1 Desde 2006, y por primera vez desde la revolución industrial, la parte de los países en desarrollo en el comercio internacional es superior al 50 %. Desde hace ya diez años se observa un principio de convergencia entre los ingresos de los países en desarrollo y de los países desarrollados, al que aún se denomina «recuperación del atraso». Estos dos fenómenos están unidos a la disminución de las barreras aduaneras en el mundo y al papel desempeñado en el comercio internacional por los países emergentes, y especialmente China. La geografía del intercambio industrial se desplaza hacia Asia. La del intercambio agrícola se desplaza a Brasil. La composición del intercambio se transforma al mismo tiempo, el comercio de bienes se duplica en un comercio de tareas, pues la mayoría de los productos intercambiados en el mundo son productos intermedios, no productos acabados. Se distinguen tres grupos de países: los PMD, cuya participación en el comercio mundial sigue siendo marginal; los países emergentes de rápido crecimiento; y, entre ambos grupos, los países «del medio», que constituyen la mayoría de los países en desarrollo.

2.2 El reciente inicio de la recuperación de este atraso económico disimula, sin embargo, unas importantes disparidades de velocidad de convergencia entre países, en detrimento de los países en desarrollo no emergentes (PEDNE). Respecto de este primer aspecto, el intercambio es desigual entre los países más pobres y los demás. Si bien es cierto que todos los países ganan con el intercambio, algunas especializaciones tienen mayor valor añadido que otras, y fundamentalmente las especializaciones (relativamente) menos rentables son todavía hoy las de los países en desarrollo más pobres. Estos se ven atrapados en la explotación de un puñado de recursos extractivos y agrícolas tropicales que les confieren una ventaja absoluta en el intercambio, pero cuya remuneración tiende a disminuir comparativamente con el tiempo respecto de las actividades industriales y los servicios.

2.3 El aumento sostenido de los precios de las materias primas mineras y agrícolas como consecuencia, en particular, del crecimiento de la demanda de los países emergentes parece una bendición para los países en desarrollo exportadores de esos

productos, aunque, por el contrario, corre el riesgo de ahorrarlos en la especialización primaria exponiéndolos a la «maldición de las materias primas»: escasa resistencia a los choques, inestabilidad de los ingresos de exportación y de los presupuestos públicos, propensión a la constitución de rentas y a la financiación de conflictos armados, a los fenómenos de sobrestimación de los tipos de cambio y de acaparamiento de tierras. La diversificación de las exportaciones es necesaria para el desarrollo sostenible de una economía. Los mercados parecen así confirmar, no obstante, la dependencia histórica de las economías en desarrollo respecto de esos productos.

2.4 La recuperación del atraso económico viene también acompañada de un crecimiento de las desigualdades en el interior de los países. Es responsabilidad del Estado velar por el justo reparto de las ganancias de la apertura comercial en el conjunto de su economía y en el conjunto de su territorio. Las ventajas de la apertura comercial y del crecimiento no se difunden espontáneamente entre el conjunto de los operadores económicos y, en particular, entre sus segmentos más vulnerables. De ahí la importancia de elaborar estrategias de desarrollo *sui generis* que combinen las políticas internas y comerciales, en una perspectiva de crecimiento compartido. Con una base fiscal reducida y con capacidades presupuestarias más débiles, los países en desarrollo se ven confrontados aquí con una segunda desventaja.

2.5 Como en el caso de los intercambios, en los que se transforman su geografía y composición, las propias políticas industriales y comerciales también evolucionan. Desde hace diez años la incorporación de los países en desarrollo al comercio internacional se ha transformado, bajo el efecto de la erosión de las preferencias comerciales y la multiplicación de los acuerdos regionales y bilaterales. En su documento de trabajo, la Comisión señala la persistente marginación de los PMD en el comercio mundial. El enfoque voluntarista de la Comunicación de 2002 adoptado en la perspectiva de cerrar el ciclo de Doha para el desarrollo no ha sido suficiente para aumentar significativamente la integración de los PMD en el comercio mundial, y la casi totalidad de los intercambios tienen lugar «sin ellos».

2.6 La competencia ya no se juega en las fronteras, sino dentro de los propios países. En general, con la excepción de algunas líneas arancelarias, las barreras al comercio adoptan cada vez más la forma de obstáculos no arancelarios tales como normas, códigos, subvenciones y reglamentaciones. En este sentido la emergencia de los BRIC en los intercambios internacionales es menos un efecto de las virtudes de la mera apertura comercial que los beneficios de estrategias de desarrollo claras y planificadas, adecuadas y autónomas, que combinan políticas voluntaristas e incentivos de mercado. La ausencia de estrategia de desarrollo y de capacidad de proyección en la mundialización señala a la inversa una tercera desigualdad que afrontan los países menos desarrollados.

2.7 Las desigualdades de *ingresos* derivados de la especialización en los intercambios, las desigualdades de capacidad para *financiar* un crecimiento ecológico e integrador y, por último, las desigualdades de capacidad política para *concebir, programar y pilotar* una estrategia de desarrollo son las tres desigualdades «modernas» de los intercambios que afectan a los países menos desarrollados. Se encuentran relacionadas entre ellas y están

abocadas a incrementarse si no hay una acción colectiva adecuada que combine políticas comerciales, políticas de inversión y políticas de cooperación para el desarrollo, tal como preconiza el objetivo nº 8 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

### 3. Necesidad de una visión estratégica europea en un mundo en transformación que sea coherente con la Estrategia Europa 2020

3.1 La Comunicación de la Comisión sobre comercio, crecimiento y desarrollo confirma los principios fundamentales de la Comunicación de 2002, pero subraya la necesidad de que se establezcan diferencias entre los países en desarrollo, para centrarse en los más necesitados. A partir de esta constatación, la Comisión modula seis prioridades para la década actual: orientar mejor las preferencias, ayudas al comercio más eficaces, promoción y protección de las inversiones directas extranjeras, negociación por módulos –en función de la renta de cada país– de acuerdos de libre comercio completos, promoción de la buena gobernanza (incluido el desarrollo sostenible) y, por último, refuerzo de la resistencia a las perturbaciones externas e internas de los países más vulnerables.

3.2 El CESE apoya estas prioridades, que se enmarcan en la continuidad, a la vez que subraya que no responden más que en parte a los tres desafíos contemporáneos del desarrollo. La nueva Comunicación sobre comercio, crecimiento y desarrollo está elaborada sobre materiales de primer interés recogidos durante la importante consulta pública realizada en 2011 sobre el tema, y debe acogerse como el fruto de una colaboración eficaz entre direcciones generales. Asimismo, aporta un complemento a la Comunicación sobre comercio, crecimiento y asuntos mundiales, que sigue siendo la columna vertebral de la relación entre el comercio y la Estrategia Europa 2020. Al margen de los avances de esta Comunicación específica, como el aumento de la diferenciación entre los países en desarrollo y un interés creciente para los operadores privados, la Comunicación sobre la relación entre comercio y desarrollo carece de visión prospectiva renovada.

3.3 Como se indica en la Comunicación y el estudio que la precedió, la integración del mercado mundial no es un fin en sí mismo ni una condición suficiente para el desarrollo. La liberalización del comercio y el acceso a los mercados no son una estrategia de desarrollo: no son más que un elemento del mismo. Las medidas internas para fortalecer el Estado de Derecho, corregir las carencias del mercado y asegurar el entorno económico y humano son un componente indispensable de las estrategias de desarrollo y de los requisitos previos de ganancias en los intercambios, en particular en el ámbito agrícola.

3.4 Sin una visión compartida del desarrollo, las iniciativas políticas de acceso privilegiado a los mercados extranjeros, tales como el SGP y los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) celebrados por la Unión Europea, no han podido generar el aumento del crecimiento que se esperaba. La mayor preocupación no radica en la modesta escala de los beneficios económicos de estas iniciativas para los países en desarrollo, sino en la débil voluntad política manifestada por los países en desarrollo afectados por estas iniciativas. Convendría que la Unión enunciase más claramente la magnitud exacta de las ganancias

esperadas por la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, tanto por ella misma como por los países socios. Por último, compete a la Unión demostrar la coherencia de su política exterior respecto de los países ACP, que privilegia la dimensión regional en materia de comercio (AAE) <sup>(3)</sup>, siendo así que en esas regiones las políticas de desarrollo y crecimiento siguen siendo nacionales.

3.5 En el plano multilateral la situación es la misma. Contrariamente a lo que se puede observar en las negociaciones sobre el cambio climático, en las que los países en desarrollo, y especialmente los PEDNE, han aprovechado los retos de la negociación, la implicación política de los PEDNE en la Ronda de Doha sigue siendo baja o nula. Las prioridades y las necesidades de los países receptores de ayudas al comercio siguen estando también mal definidas, a falta de la capacidad y el espacio político suficientes para elaborar unas estrategias sostenibles de desarrollo en esos países.

3.6 En defensa de la Unión Europea hay que decir que la cooperación internacional para el desarrollo sigue estando basada en el espíritu de acuerdos entre Estados-nación soberanos. Ahora bien, esta diplomacia, en la práctica, se desarrolla con países que son Estados frágiles con capacidad limitada. El resultado hoy es que el comercio se deja de lado en las estrategias de desarrollo y en la programación de la ayuda. La construcción de una nueva visión del desarrollo debe ser una prioridad tanto para la Unión como para sus socios, cuyas capacidades deben ser reforzadas en este sentido. La aplicación de políticas nacionales es la clave para hacer del comercio uno de los factores del desarrollo. A corto plazo el pragmatismo, el método de ensayo y error y la experimentación deben guiar las acciones de la UE en el ámbito del comercio para el desarrollo y ayudar a construir esta visión de forma coherente con la Estrategia Europa 2020.

#### 4. Un enfoque pragmático del comercio y la inversión al servicio de una visión del desarrollo

##### 4.1 *Desarrollar las capacidades y los mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto del comercio*

4.1.1 La naturaleza empírica de la relación entre el comercio y el desarrollo obliga a elaborar un enfoque pragmático para las políticas comerciales, en un contexto de experimentación y aprendizaje. Que un acuerdo de libre comercio sea bueno o no para el desarrollo es algo que no puede determinarse ni afirmarse con antelación. El Comité reitera su recomendación expresada en un dictamen anterior de enmarcar las evaluaciones de impacto relativas al desarrollo sostenible dentro del ciclo más amplio de la evaluación de las consecuencias de las políticas comerciales, desde el *ex ante* hasta el *ex post*, que tenga en cuenta los objetivos europeos de la Estrategia Europa 2020.

<sup>(3)</sup> Véase la Declaración final de Santo Domingo con ocasión del 12º seminario regional de los medios económicos y sociales ACP-UE celebrado los días 5 y 6 de julio de 2012: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-acp-eu-twelfth-regional-seminar-fd.24031>.

4.1.2 El seguimiento y la evaluación son especialmente necesarios en el ámbito de las políticas de acompañamiento de los acuerdos comerciales con vistas a mejorar el rendimiento de tales políticas mediante sucesivas revisiones. También lo son para el examen de las disposiciones relativas al «desarrollo sostenible», respecto de las cuales el CESE reafirma su necesaria inclusión en todos los acuerdos comerciales de la Unión. El CESE recomienda que las disposiciones relativas al desarrollo sostenible se integren en una evaluación global de los acuerdos de libre cambio, a través de procedimientos de seguimiento regular y de análisis *ex post* de estos acuerdos en el seno del CESE. Asimismo, el CESE desea que las disposiciones de desarrollo sostenible en proceso de negociación incluyan un compromiso específico de seguimiento y evaluación del impacto del acuerdo completo en el desarrollo sostenible.

4.1.3 La evaluación periódica de la eficacia y el impacto de la facilitación del comercio y de las diversas formas de acceso a los mercados ofrecidas por la UE a los países en desarrollo (trato especial y diferenciado, los AAE, el SGP, etc.) debería permitir también consolidar los elementos de las políticas de la Unión que son hoy esenciales. La evaluación de impacto, científica e independiente, se encuentra en la base de la refundación de las políticas de ayuda pública al desarrollo (APD). Con un importe superior a los 10 000 millones de euros en 2010, la ayuda al comercio ganaría en eficacia y en pertinencia por la producción de indicadores que permitan evaluar sus efectos.

4.1.4 Además del SGP, siguen sin utilizarse unos márgenes de maniobra de los que podrían beneficiarse los países en desarrollo. De acuerdo con un dictamen anterior, el CESE apoya toda iniciativa de la UE que pretenda animar a los países en desarrollo a utilizar los dispositivos relativos a la seguridad alimentaria. Es especialmente necesario facilitarles, en marcos multilaterales, regionales y bilaterales, el recurso a los instrumentos comerciales disponibles, tales como las medidas de salvaguardia que les permitan actuar en caso de un aumento significativo de las importaciones susceptible de poner en peligro la producción local de alimentos <sup>(4)</sup> y medir sus efectos.

4.1.5 El Comité reitera su recomendación expresada en un dictamen anterior <sup>(5)</sup> de conceder recursos y apoyo constante para el desarrollo de la transparencia, del seguimiento y una mayor credibilidad del comercio justo. El Comité alienta también la evaluación sistemática del impacto del comercio justo, no solo en los supuestos beneficiarios, sino también en los no beneficiarios de las zonas productoras para los mismos productos considerados.

<sup>(4)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Comercio, crecimiento y asuntos mundiales - La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE» - COM(2010) 612 final, DO, C 043 de 15.2.2012.

<sup>(5)</sup> Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Contribución al desarrollo sostenible: el papel del comercio justo y de los sistemas no gubernamentales de garantía de la sostenibilidad commercial» - COM(2009) 215 final, DO C 339 de 14.12.2010.

4.1.6 Conforme al programa de trabajo 2010-2013, que trata de la coherencia de las políticas al servicio del desarrollo, es indispensable evaluar la coherencia de los instrumentos comerciales que afecten a la UE, en particular en materia de acceso a los medicamentos, derechos de propiedad intelectual y trabajo digno. El CESE anima a la Unión a integrar más estrechamente en su estrategia comercial dirigida a los países en desarrollo las conclusiones de la OIT, de junio de 2012, sobre el «piso de la protección social».

4.1.7 El CESE insta a que el seguimiento y la evaluación de los obstáculos al comercio y a la inversión se hagan extensivos a los obstáculos que podrían sufrir también algunos países en desarrollo.

4.1.8 Para ser eficaz y dar lugar a una reforma de la política comercial favorable al desarrollo, el aprendizaje y la evaluación deben en gran medida involucrar a la sociedad civil, más allá de las prácticas actuales, en particular en los mecanismos de seguimiento de los acuerdos comerciales y de asociación económica.

#### 4.2 Apoyar a los operadores privados de los países en desarrollo

4.2.1 El Comité reconoce que la Comunicación se centra en el papel crucial desempeñado por los operadores privados, en especial de las pequeñas explotaciones agrícolas y los pequeños empresarios, que son la columna vertebral de las economías de muchos países en desarrollo. Subraya la importancia de promover una conducta empresarial responsable, alentar la colaboración entre los sectores público y privado y reconocer las diferentes formas de actividad empresarial, tales como las cooperativas, mutualidades y otras formas de empresa de la economía social<sup>(6)</sup>. Reconoce la importancia de crear un clima de inversión seguro, un Derecho mercantil estable y una fiscalidad justa, así como de establecer un sistema jurídico eficaz y previsible que garantice la seguridad jurídica de las inversiones nacionales y extranjeras. El CESE subraya la importancia de las infraestructuras y servicios de comercio en línea en el marco de una estrategia de refuerzo y diversificación de la oferta de exportación.

4.2.2 El CESE apoya las medidas tendentes a facilitar el acceso de las pequeñas explotaciones agrícolas y los pequeños empresarios a las ayudas al comercio, de modo que puedan aprovechar los beneficios del intercambio y la promoción de políticas que conduzcan a la transferencia desde el sector informal a las actividades registradas. El CESE recuerda en este sentido la actualidad de las conclusiones del estudio conjunto elaborado por la OIT y la OMC<sup>(7)</sup>, según la cual «la fuerte incidencia del empleo informal en el mundo en desarrollo impide a los países aprovechar la apertura del comercio, al encerrar a los trabajadores en período de transición en la trampa de la pobreza». Acciones en favor de la igualdad hombre/mujer y el apoyo a la actividad de las mujeres han contribuido a esta transferencia desde el sector informal hacia las actividades registradas. Debe mantenerse la prioridad dada a la lucha contra la

corrupción y al desarrollo de las infraestructuras. La colaboración entre interlocutores sociales y las restantes organizaciones de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción en el seno de la asociación Euromed podría ser objeto de estudio y aprendizaje.

4.2.3 La ventaja comparativa de la UE en el apoyo a los operadores privados, con independencia de la forma empresarial, debe reforzarse a la luz de la que disponen otras instituciones –tanto nacionales como multilaterales– para aumentar la eficacia de los dispositivos de ayuda al comercio de la Unión, en particular a medida que aumenta el comercio Sur-Sur. La Unión debe garantizar a sus delegaciones en terceros países unos medios humanos a la altura de las circunstancias y hacer que participen más en la capitalización de experiencias sobre el terreno.

4.2.4 Las organizaciones profesionales muy activas en el sector privado pueden aportar una contribución significativa a la identificación de las necesidades de cooperación de los países socios. Una consulta más profunda a las organizaciones profesionales de los países en desarrollo, a través del CESE, debería ayudar a equilibrar la oferta y la demanda de cooperación. Los antecedentes que suponen la negociación de los AAE y la elaboración de planes estratégicos para la reducción de la pobreza bajo los auspicios del Banco Mundial, han ayudado a fortalecer y estructurar las organizaciones profesionales de los países en desarrollo.

4.2.5 Tal como señala la Comisión, el Comité acoge favorablemente la idea de que la responsabilidad social de las empresas ayude a promover unas condiciones de competencia leal a escala mundial en el comercio y las inversiones. Está demostrado que, a través de los acuerdos marco internacionales que incluyen a los subcontratistas, las grandes empresas de origen europeo han desempeñado un papel pionero en la introducción de las normas sociales, medioambientales y de buena gobernanza en los intercambios. Suscribir los principios fundamentales de la OCDE constituye, pues, una buena propuesta, que tiene la ventaja de incluir un mecanismo de reclamación en caso de litigios. Además, estos principios se refieren a la necesidad de publicar cada año informaciones societales pertinentes, fiables y verificables, que tienen que generalizarse.

#### 4.3 Preparar las reformas de la gobernanza mundial

4.3.1 La oferta de cooperación en materia de comercio y desarrollo debería ampliarse y reunir a los países emergentes al lado de los países de la OCDE, proveedores históricos de la ayuda oficial al desarrollo y de acceso preferencial a los mercados. Hoy en día el margen de maniobra más importante reside en el lado de los países emergentes. En particular, el CESE exhorta a la UE a promover en mayor medida un acceso efectivo –exento de derechos de aduana y de contingentes– a los productos procedentes de los países menos desarrollados (PMD) en los foros multilaterales (particularmente en el seno del G-20), así como en sus relaciones bilaterales con los países emergentes. El refuerzo por parte de la UE de la capacidad de los PMD para negociar acuerdos comerciales «Sur-Sur» podría también convertirse en una prioridad de la Unión.

<sup>(6)</sup> Dictamen del CESE sobre «La economía social en América Latina» DO C 143 de 22.5.2012.

<sup>(7)</sup> «Mundialización y empleo informal en los países en desarrollo», estudio conjunto OMC/OIT, 2009.



4.3.2 El CESE pide que se haga todo lo posible para concluir la Ronda de Doha para el Desarrollo con, al menos, un acuerdo anticipado que sea favorable solo a los PMD y que incluya un compromiso amplio por parte de los donantes, sean o no miembros del comité de ayuda al desarrollo (CAD). El CESE reafirma su deseo de que el año 2015 –fin del plazo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)– se dedique a la cooperación internacional. El balance de los ODM y la perspectiva abierta en la cumbre de Río+20 sobre el desarrollo sostenible serán objeto de un dictamen del Comité, paralelamente a las consultas.

4.3.3 Al mismo tiempo, la estrategia de comercio y desarrollo de la UE no se limita, por una parte, a una mayor reciprocidad con los países emergentes y, por otra, al acceso libre de derechos para los productos de los países menos desarrollados.

Entre estos dos grupos de países, los PEDNE o países «del medio» no emergentes son socios con los que la UE podría desarrollar intereses mutuos. Y podrían ser serios aliados para la promoción de una mejor gobernanza, objetivo clave de la UE. A causa de la prioridad conferida a los países más necesitados, falta en esta Comunicación una estrategia explícita que no se limite a un SGP más restrictivo.

4.3.4 Superar el único criterio de la renta nacional (como se hace en el caso de los PMD) para diferenciar mejor los países en desarrollo es un paso abierto y prometedor para mejorar la eficacia del trato especial y diferenciado, así como la ayuda al comercio. Se trata de un asunto que la UE podría introducir en el debate sobre los ODM a partir de 2015 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 850/98 del Consejo para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos y se deroga el Reglamento (CE) n° 1288/2009 del Consejo»**

[COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD)]

(2012/C 351/18)

Ponente general: **Brian CURTIS**

El Consejo, con fecha 5 de julio de 2012, y el Parlamento Europeo, con fecha 10 de julio de 2012, de conformidad con el artículo 43 (2) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 850/98 del Consejo para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos y se deroga el Reglamento (CE) n° 1288/2009 del Consejo*

COM(2012) 298 final — 2012/0158 (COD).

El 10 de julio de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 483° Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha nombrado ponente general al Sr. CURTIS y ha aprobado por 122 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Dado que las medidas técnicas temporales que figuran en el Reglamento del Consejo (CE) n° 1288/2009 dejarán de ser aplicables el 31 de diciembre de 2012, el Comité Económico y Social Europeo está de acuerdo con la propuesta de la Comisión para garantizar la seguridad jurídica mientras se elabora un nuevo Reglamento marco de medidas técnicas dentro de la reforma de la Política Pesquera Común,

1.2 Estas medidas técnicas son importantes para asegurar una pesca sostenible, por lo que debe garantizarse su continuidad. Interrumpir (incluso temporalmente) dichas medidas tendría consecuencias negativas en la conservación de las poblaciones a las que se aplican y en el ecosistema de hábitats vulnerables de aguas profundas, incluyendo una serie de lugares de la red NATURA 2000. Su interrupción entrañaría asimismo la supresión de ciertas excepciones, justificadas y aceptadas, a las disposiciones del Reglamento (CE) n° 850/98.

1.3 El Comité sugiere mantener el método anterior de prorrogar la aplicación de las medidas técnicas transitorias del Reglamento (CE) n° 1288/2009 durante un período adicional de 18 meses, en lugar de incorporarlas al Reglamento (CE) n° 850/98.

## 2. Antecedentes

2.1 El 4 de junio de 2008, la Comisión presentó una propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas <sup>(1)</sup>,

destinado a sustituir al Reglamento (CE) n° 850/98 para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos, y a garantizar la aplicación permanente de las medidas técnicas establecidas con carácter transitorio en el Reglamento anual relativo a las posibilidades de pesca.

2.2 Sobre esta propuesta el Comité Económico y Social Europeo emitió el correspondiente dictamen que, tras su trámite reglamentario, fue aprobado por el 451° Pleno del Comité el 25 de febrero de 2009 <sup>(2)</sup>.

2.3 La tramitación por parte de la Comisión del Reglamento correspondiente a esta propuesta se vio dificultada en el año 2009 por las negociaciones para la aprobación del Tratado de Lisboa.

2.4 En el ínterin y por su urgencia fue aprobado el Reglamento (CE) n° 43/2009 <sup>(3)</sup> por el que se establecían para 2009 las posibilidades de pesca y las condiciones correspondientes para determinadas poblaciones y grupos de poblaciones de peces.

2.5 Mientras tanto y mientras seguía durante el año 2009 la tramitación del Reglamento del Consejo sobre medidas técnicas, dejaron de aplicarse las medidas previstas en el anexo III del Reglamento (CE) n° 43/2009 anteriormente mencionado, por haber finalizado su período de aplicación.

<sup>(1)</sup> COM(2008) 324 final.

<sup>(2)</sup> DO C 218 de 11.9.2009.

<sup>(3)</sup> DO L 22 de 26.1.2009, p. 1.

2.6 Debido a ello y por motivos de seguridad jurídica y para garantizar la conservación y gestión adecuada de los recursos marinos, se adoptó el Reglamento (CE) n° 1288/2009 del Consejo por el que se establecen medidas técnicas transitorias desde el 1 de enero de 2010 hasta el 30 de junio de 2011 <sup>(4)</sup>, que dispone la prórroga de medidas técnicas temporales incluidas en el anexo III del Reglamento (CE) n° 43/2009 durante un período transitorio de 18 meses.

2.7 A raíz de los nuevos requisitos derivados del Tratado de Lisboa, la Comisión retiró la propuesta de 2008.

2.8 La aplicación de las medidas transitorias se prorrogó 18 meses más en virtud del Reglamento (UE) n° 579/2011, ya que, a 30 de junio de 2011, no había sido aún posible incorporarlas al Reglamento (CE) n° 850/98, que recogía las medidas técnicas vigentes (ni a un nuevo Reglamento que lo sustituyese).

2.9 La Comisión tiene previsto revisar el Reglamento (CE) n° 850/98 en consonancia con los resultados de la reforma de la Política Pesquera Común, que actualmente es objeto de negociación. Así pues, no es posible tener preparado un nuevo Reglamento de medidas técnicas para que entre en vigor el 1 de enero de 2013. Por tanto, se precisa una solución que garantice el mantenimiento de las medidas técnicas transitorias después del 31 de diciembre de 2012 y permita disponer del tiempo necesario para elaborar un nuevo marco de medidas técnicas.

2.10 Consecuencia de todo ello es la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, objeto del

presente proyecto de dictamen del CESE, que modifica el Reglamento (CE) n° 850/98 incorporando las medidas técnicas señaladas.

### 3. Observaciones

3.1 El artículo 34 ter resultaría más claro colocando el punto 3 después del punto 1: las excepciones inmediatamente después de la prohibición general, como se hace en el Reglamento (CE) n° 43/2009, y a continuación la exigencia de una autorización especial de pesca para redes fijas (punto 2 de la propuesta actual).

3.2 La excepción que figura en el punto 9.12 del Anexo III del Reglamento (CE) n° 43/2009, en vigor hasta el 31 de diciembre de 2012, debería ampliarse. Concretamente, durante el último trimestre de 2011 y el primer semestre de 2012, un programa de investigación en profundidades superiores a 600 metros ha mostrado bajos niveles de las capturas accesorias de tiburón, por lo que debería concederse esta excepción a la flota de rape con redes de enmalle, una vez que el informe haya sido validado por el Comité Científico, Técnico y Económico de Pesca.

3.3 Los puntos 1, 2, 4, 5a, 5b, 5c, 5d, 17 y 18 del Anexo III del Reglamento (CE) n° 43/2009, aplicable hasta el 31 de diciembre de 2012, no se reflejan en la propuesta. La Comisión señala que los puntos 5a, 5c y 5d son redundantes desde el 1 de enero de 2010; los puntos 1 y 2 se han omitido y no volverán a incluirse a petición de Dinamarca; los puntos 17 y 18 se incluyen en la propuesta como puntos 6 y 3 respectivamente.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> DO L 347 de 24.12.2009, p. 6.

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enmarcadas en el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura»**

[COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD)]

y la

**«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contabilidad del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en los compromisos climáticos de la UE»**

[COM(2012) 94 final]

(2012/C 351/19)

Ponente: **Ludvik JÍROVEC**

Los días 12, 15 y 26 de marzo de 2012, de conformidad con los artículos 192.1 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron respectivamente consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enmarcadas en el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura»*

COM(2012) 93 final — 2012/0042 (COD),

y la

*«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contabilidad del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en los compromisos climáticos de la UE»*

COM(2012) 94 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 29 de agosto de 2012.

En su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 19 de septiembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 185 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité acoge favorablemente el texto de la Comisión ya que, en su opinión, se trata de una propuesta ambiciosa que responde a la necesidad de disponer de un sistema contable más riguroso, con el objeto de incorporar las recomendaciones de los acuerdos internacionales a la legislación de la UE. Cuando prepare y redacte actos normativos, la Comisión debería garantizar que los documentos pertinentes se transmitan al Parlamento Europeo, al Consejo y a la sociedad civil de forma simultánea, puntual y adecuada. La Comisión debería llevar a cabo las consultas apropiadas, también con expertos, en relación con la actualización de las definiciones en función de los cambios acordados por los órganos de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) o el Protocolo de Kioto, o de aquellas adoptadas con arreglo a otros acuerdos multilaterales. Resulta muy importante garantizar la compatibilidad de la propuesta con las decisiones adoptadas en el contexto de la CMNUCC.

1.2 Teniendo en cuenta que antes de 2015 se deberá negociar un acuerdo jurídico universal sobre el cambio climático que, según los planes actuales, entraría en vigor en 2020, la

UE debería centrarse ahora en el desarrollo de unos modelos equitativos y eficaces desde el punto de vista del clima que fomenten la mitigación del cambio climático, al objeto de contribuir a las negociaciones sobre dicho acuerdo mundial. En este ámbito el LULUCF desempeña un papel clave, por lo que es importante disponer de normas comunes tanto sobre el cálculo de las emisiones como de los sumideros de emisiones.

1.3 El Comité subraya la necesidad de una evaluación global orientada a la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en la agricultura, que tenga en cuenta todos los flujos de emisiones (tanto las emisiones como las absorciones) de las tierras de cultivo y los pastos, así como las actividades agropecuarias. Por otra parte, las medidas relativas a la notificación y contabilidad de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de las actividades agropecuarias ya son obligatorias en aplicación del Protocolo de Kioto, y también están cubiertas por los límites de emisiones fijados en la Decisión sobre el reparto del esfuerzo <sup>(1)</sup>.

1.4 El Comité concluye que esta compleja cuestión debe examinarse con más detalle, tomando en consideración el contexto más amplio de la política europea de cambio climático

<sup>(1)</sup> Decisión nº 406/2009/CE.



y las necesidades de la UE en materia de energía. El Comité propone incrementar la visibilidad de los esfuerzos de mitigación en el ámbito de la agricultura, la silvicultura y las industrias conexas, lo que constituiría una base para establecer medidas incentivadoras adecuadas –por ejemplo, en el marco de la política agrícola común–, así como para crear condiciones equitativas entre los Estados miembros.

1.5 Asimismo, la Comisión debería prestar atención a todas las políticas posibles, no solo a las, relacionadas con el medio ambiente y el entorno natural, y buscar sinergias mediante la asociación de estas políticas.

1.6 El sector forestal no se considera de manera global, ni se tiene en cuenta su papel multifuncional, en particular, como productor de biomasa para las energías renovables. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión de incluir los productos de madera aprovechada en las normas contables, pues el hecho de contabilizar la reserva de carbono de estos productos refuerza la importancia de la madera y los productos derivados en la evaluación y el control del impacto sobre el clima.

1.7 El CESE acoge favorablemente la creación de planes de acción nacionales, dado que permitirían lograr extremadamente bien la «visibilidad» de las posibles medidas que se pide en el punto 1.4. Sin embargo, es necesario tener en cuenta tres principios fundamentales:

- 1) Los planes de acción deben ir acompañados de otras medidas políticas, o combinados con las actuales, a fin de lograr las condiciones marco que permitan a los propietarios y administradores de tierras aplicar medidas LULUCF eficaces, económicamente razonables y que no se limiten a generarles costes. Porque, del mismo modo que en la actualidad hay numerosas medidas de protección de la naturaleza que cuestan dinero, no son en absoluto rentables económicamente y carecen de atractivo económico, las medidas de protección contra el cambio climático (como, por ejemplo, el mantenimiento de humedales de elevado contenido orgánico) suelen ser económicamente poco interesantes. Un marco de competencias de la UE deberá ofrecer incentivos y alentar a los productores de la UE a alcanzar los objetivos fijados, del mismo modo que el sistema de intercambio de emisiones, en el cual la UE no se propone incluir, conscientemente, el sector del LULUCF.
- 2) Los planes de acción y los procedimientos de supervisión y notificación deben concebirse de tal manera que puedan ser aplicados con costes administrativos mínimos tanto por los propietarios y administradores de tierras como por los organismos administrativos.
- 3) Todas las normas y medidas que adopte la UE deben estar en consonancia absoluta con el principio de subsidiariedad.

1.8 El Comité considera importante estimular el potencial de mitigación del cambio climático del sector LULUCF y mejorar la visibilidad de las medidas de mitigación adoptadas por los agricultores. La evaluación de este sector no debería realizarse de

manera aislada sino integrada, haciendo uso de las sinergias con las políticas existentes a nivel nacional y europeo. El Comité insiste en la importancia de evitar la creación de cargas administrativas innecesarias y la duplicación de tareas, así como de tener debidamente en cuenta las particularidades nacionales y las competencias a los distintos niveles. Entre los puntos de partida de la política climática de la UE deberían contarse la gestión y utilización activas de los bosques de la UE, junto a un mayor uso de la madera como combustible renovable y sostenible, como instrumentos eficientes de mitigación del cambio climático.

1.9 El Comité acoge positivamente el esfuerzo de la UE de ir más allá de los acuerdos de Copenhague, Cancún y Durban, y la propuesta de adoptar un objetivo de reducción del 30 % si se reúnen determinadas condiciones; no obstante, pide que se tenga muy en cuenta la situación económica de la UE. Asimismo, la UE debe presionar a las demás Partes de la CMNUCC para que tomen medidas similares, a fin de evitar el riesgo de fuga de carbono a zonas que biológicamente son incluso más sensibles que la UE.

1.10 Por último, a la luz de los preparativos actuales para la adopción de un marco adecuado de la PAC para el próximo período de financiación, convendría reconocer que esta propuesta debería vincularse cuidadosamente a la política agrícola y a otras políticas de la UE. El carbono del suelo ha ido incorporándose más adecuadamente a la evaluación de las políticas, de modo que la protección del clima y la adaptación al cambio climático han adquirido una mayor relevancia en la agenda de la agricultura y de la silvicultura. El Comité acoge efusiva y positivamente que la propuesta no imponga a la agricultura y la silvicultura obligación alguna de reducir las emisiones que deban soportar únicamente agricultores y silvicultores. Una inversión moderada en los Estados miembros bastará para mejorar el análisis de las diferentes situaciones nacionales.

## 2. Contexto político

2.1 La propuesta de la Comisión presenta nuevos elementos relativos al Protocolo de Kioto y los resultados de la Cumbre de Durban <sup>(2)</sup>.

2.1.1 En la situación actual, las emisiones y absorciones del sector LULUCF no se contabilizan en el objetivo de reducción del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero que tiene fijado la Unión para 2020 aunque sí, pero solo parcialmente, en el objetivo cuantificado de limitación y reducción de emisiones de la Unión previsto en el artículo 3, apartado 3, del Protocolo de Kioto. Por ello es necesario establecer normas contables comunes para calcular exactamente el volumen de las emisiones y absorciones e incorporarlo a la obligación de informar a la UE.

2.1.2 Cualquier propuesta legislativa que incluya una notificación obligatoria para los «pastos» y las «tierras de cultivo» debe ser conforme a las decisiones tomadas por la 17ª Conferencia de las Partes (CP 17) de la CMNUCC.

<sup>(2)</sup> Conferencia de las Partes del Protocolo de Kioto, CP 17, diciembre de 2012, Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

2.1.3 En lo que respecta a la «Gestión forestal», antes de la CP 17 no existía una contabilidad obligatoria para los Estados miembros, ya que se asumía el uso del método de «oxidación instantánea» de toda la biomasa obtenida. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la UE de incluir los productos de madera aprovechada en las normas contables, lo que significa que se utiliza la reserva de carbono contenida en el almacén de productos de madera aprovechada. Ello puede reforzar el papel de la madera y los productos de la madera en la mitigación del cambio climático.

2.1.4 Para desarrollar aún más la capacidad forestal con fines de mitigación (como se reconoce en la propuesta), el establecimiento de períodos más largos de rotación de árboles, la eliminación de la corta a hecho (como se señala en la exposición de motivos) y la conversión en bosques no perturbados son medidas que no pueden contemplarse a gran escala, ya que dependen de la especie y la edad de los árboles, en el marco de una gestión sostenible de los bosques. No obstante, cabe destacar que no se incluyen en la actual propuesta legislativa.

2.1.5 El corcho es un producto muy importante de la categoría de «productos de madera aprovechada», dado que presenta varias ventajas. En primer lugar, es un producto natural que se obtiene a partir de recursos renovables mediante un proceso respetuoso del medio ambiente, y ni siquiera requiere talar el árbol. Por otra parte, la industria del corcho ha demostrado su importancia para mantener la estabilidad ecológica del frágil y amenazado ecosistema mediterráneo. Por último, la industria del corcho es importante para el empleo y las rentas.

2.2 La propuesta dispone que los Estados miembros llevarán y mantendrán una contabilidad que recoja con precisión todas las emisiones y absorciones resultantes de las actividades de «gestión de tierras de cultivo».

2.2.1 La lista de «almacenes de carbono» incluye la «biomasa aérea», de conformidad con las directrices del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático) para el sector LULUCF. El problema de contabilizar la «biomasa aérea» en las tierras de cultivo se deriva de la distinción entre los cultivos «herbáceos» (solo se contabiliza el carbono del suelo) y «leñosos» (se contabiliza la biomasa). Aunque se reconoce el enorme valor de los cultivos perennes, como olivos, árboles frutales o viñedos, no se tiene en cuenta la absorción de CO<sub>2</sub> por los cultivos anuales, ya que la referencia son los cambios en la reserva de carbono desde 1990. En estos casos no se toma en consideración el papel de los productos agrícolas como la colza (alimento, pienso y combustible), el forraje (pienso y combustible) o las hortalizas (alimento), ya que podría verse amenazado por un cambio en la reserva de carbono. Esto se debe a que tanto el IPCC como el Protocolo de Kioto consideran los cultivos anuales como neutros en carbono.

2.2.2 En los sectores agrícolas en que el aumento potencial de la absorción no es significativo como, por ejemplo, en el aprovechamiento de productos cosechados en la silvicultura, la contabilidad de los suelos agrícolas podría resultar problemática en algunos casos, y tener repercusiones negativas. La inclusión tanto de las emisiones como del almacenamiento de carbono debe definirse claramente.

2.2.3 En determinadas zonas con dificultades climáticas, en las que la agricultura de secano garantiza el sustento de los agricultores y ayuda a la población rural, o en las que determinados cultivos perennes se ven amenazados debido a su escasa rentabilidad (por ejemplo, los olivos en el sur de Europa), el riesgo de un aumento potencial nulo también podría contribuir al abandono de tierras y a la pérdida de interés por mantener la producción en dichas tierras. En el anexo IV de la propuesta de la Comisión se enumeran las medidas que podrían incluirse en los planes de acción propuestos por ella. Sin embargo, conviene evitar el solapamiento con las medidas que ya se han tomado dentro del segundo pilar de la PAC como «medidas agroambientales», haciendo estas cuantificables.

2.2.4 El CESE acoge favorablemente la creación de planes de acción nacionales, dado que permitirían lograr extremadamente bien la «visibilidad» de las posibles medidas que se pide en el punto 1.4. Sin embargo, es necesario tener en cuenta tres principios fundamentales:

- 1) Los planes de acción deben ir acompañados de otras medidas políticas, o combinados con las actuales, a fin de lograr las condiciones marco que permitan a los propietarios y administradores de tierras aplicar medidas LULUCF eficaces, económicamente razonables y que no se limiten a generarles costes. Porque, del mismo modo que en la actualidad hay numerosas medidas de protección de la naturaleza que cuestan dinero, no son en absoluto rentables económicamente y carecen de atractivo económico, las medidas de protección contra el cambio climático (como, por ejemplo, el mantenimiento de humedales de elevado contenido orgánico) suelen ser económicamente poco interesantes. Un marco de competencias de la UE deberá ofrecer incentivos y alentar a los productores de la UE a alcanzar los objetivos fijados, del mismo modo que el sistema de intercambio de emisiones, en el cual la UE no se propone incluir, conscientemente, el sector del LULUCF.
- 2) Los planes de acción y los procedimientos de supervisión y notificación deben concebirse de tal manera que puedan ser aplicados con costes administrativos mínimos tanto por los propietarios y administradores de tierras como por los organismos administrativos.
- 3) Todas las normas y medidas que adopte la UE deben estar en consonancia absoluta con el principio de subsidiariedad.

### 3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de la Comisión Europea tiene por objeto establecer un sistema contable más riguroso, que incorpore las recomendaciones de los acuerdos internacionales a la legislación de la UE. La propuesta recoge elementos clave de las normas contables revisadas del sector LULUCF, acordadas en Durban en diciembre de 2011, y que entrarán en vigor al iniciarse el segundo período de compromiso del Protocolo de Kioto. No obstante, algunas disposiciones difieren de las decisiones adoptadas en Durban, como la propuesta de hacer obligatoria la contabilidad en el caso de la gestión de tierras de cultivo y la gestión de pastos, así como las disposiciones relativas a las normas contables de las perturbaciones naturales.

3.2 La propuesta de nueva contabilidad obligatoria de todas las emisiones y absorciones derivadas de las actividades de «gestión de las tierras de cultivo» y «gestión de los pastos» aumentará la carga administrativa a nivel nacional, y exigirá de la Comisión importantes esfuerzos para hacer un seguimiento en los Estados miembros. Las normas contables adoptadas en la propuesta y los niveles de referencia establecidos serán de enorme importancia en la puesta en práctica de la Decisión. El Comité teme una posible duplicación de las obligaciones impuestas a los Estados miembros en, por una parte, la CMNUCC y, por otra, la legislación de la UE.

3.3 Los bosques de la UE ofrecen beneficios socioeconómicos primordiales, así como unos servicios de los ecosistemas esenciales, y potencian la capacidad de combatir el cambio climático y adaptarse a él, al eliminar cada año un 10 % de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> en la UE. Los bosques proporcionan una gran variedad de bioproductos sostenibles e inteligentes, y la madera representa la mitad de la energía renovable de la UE. El Comité hace hincapié en el papel multifuncional de los bosques en la sociedad y pide a la Comisión que adopte un enfoque global en esta cuestión, que incluya tanto los aspectos climáticos como los relativos a la gestión forestal sostenible practicada en la UE. Las políticas relacionadas con el clima deberían reconocer que los bosques son mucho más que meras reservas de carbono.

#### 4. Otras consideraciones

4.1 El CESE desea hacer hincapié en el potencial de la agricultura y la silvicultura para mitigar el cambio climático. Sin embargo, este potencial se ve limitado por las condiciones y perturbaciones naturales, el riesgo de saturación, la complejidad de los flujos, la insuficiente capacidad para controlar las emisiones y la gran incertidumbre en torno a los métodos contables.

4.2 El Comité toma nota de los resultados de la evaluación de impacto realizada por el CCI y respeta su posición en lo relativo a la viabilidad de la propuesta. No obstante, para aumentar la confianza en los inventarios de gases de efecto invernadero relativos a la silvicultura y la agricultura, es preciso perfeccionar los correspondientes conocimientos científicos y métodos de control. Tanto su precisión como su coherencia deben mejorarse, y es importante examinar las distintas opciones de mitigación desde un punto de vista global, adoptando a tal fin un enfoque integrado. En este sentido, el Comité subraya la experiencia de algunos países, como Dinamarca y Portugal, cuyos informes sobre agricultura se adaptan plenamente a la CMNUCC. El Comité considera esencial señalar la complejidad de la medición de las emisiones en el sector LULUCF, y no comparte la convicción inequívoca de que este ámbito deba incluirse en los objetivos de reducción de emisiones de la Unión Europea.

4.3 La propuesta de la Comisión no menciona la inclusión del sector LULUCF en los compromisos climáticos de la UE en la fase actual, pero se presenta como un primer paso en esta dirección, al establecer el contexto político apropiado. El Comité lamenta que la propuesta no se haya ampliado para incluir una referencia a los efectos combinados de la sustitución de los combustibles fósiles y los materiales no renovables por biocombustibles y biomasa en los sectores de la silvicultura y la agricultura. Es algo que debería hacerse en las siguientes fases, que además deberían abarcar los procesos bioeconómicos y energéticos relacionados con el sector LULUCF. La evaluación de este sector no debería hacerse de manera aislada sino integrada, utilizando las sinergias con las políticas existentes a nivel nacional y europeo. Los Estados miembros son los más indicados para adoptar las medidas apropiadas.

Bruselas, 19 de septiembre de 2012.

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

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común»**

[COM(2012) 277 final — 2012/143 (COD)]

(2012/C 351/20)

El 14 de junio de 2012 y el 15 de junio de 2012, el Parlamento Europeo y el Consejo respectivamente, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 2371/2002 del Consejo sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común»*

COM(2012) 277 final — 2012/0143 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), decidió por 148 votos a favor y 8 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada»**

[COM(2012) 332 final — 2012/162 (COD)]

(2012/C 351/21)

El 2 de julio de 2012 y el 10 de julio de 2012, respectivamente, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo y decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada»*

COM(2012) 332 final — 2012/162 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 483º Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), decidió por 141 votos a favor, ningún voto en contra y 7 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

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

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2008/971/CE del Consejo a fin de incluir materiales forestales de reproducción de la categoría “cualificados” en el ámbito de aplicación de dicha Decisión y actualizar el nombre de las autoridades responsables de la autorización y del control de la producción»**

[COM(2012) 355 final — 2012/172 (COD)]

(2012/C 351/22)

El 5 de junio de 2012, de conformidad con el artículo 43 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 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2008/971/CE del Consejo a fin de incluir materiales forestales de reproducción de la categoría “cualificados” en el ámbito de aplicación de dicha Decisión y actualizar el nombre de las autoridades responsables de la autorización y del control de la producción»*

COM(2012) 355 final — 2012/172 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 483<sup>o</sup> Pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), decidió por 145 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo ampliando su periodo de aplicación y actualizando los nombres de un tercer país y de las autoridades responsables de la autorización y el control de la producción»**

[COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD)]

(2012/C 351/23)

El 5 de junio de 2012 y el 23 de julio de 2012, respectivamente, de conformidad con los artículos 43.2 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 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo ampliando su periodo de aplicación y actualizando los nombres de un tercer país y de las autoridades responsables de la autorización y el control de la producción»

COM(2012) 343 final — 2012/0165 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 483º pleno de los días 18 y 19 de septiembre de 2012 (sesión del 18 de septiembre de 2012), decidió por 142 votos a favor, 3 en contra y 8 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 18 de septiembre de 2012.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Staffan NILSSON

---

<u>Número de información</u>	Sumario ( <i>continuación</i> )	Página
2012/C 351/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior» [COM(2012) 238 <i>final</i> ] .....	73
2012/C 351/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo — Comercio, crecimiento y desarrollo — Una política de comercio e inversión a medida para los países más necesitados» [COM(2012) 22 <i>final</i> ] .....	77
2012/C 351/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 850/98 del Consejo para la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos y se deroga el Reglamento (CE) n° 1288/2009 del Consejo» [COM(2012) 298 <i>final</i> — 2012/0158 (COD)] .....	83
2012/C 351/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre las normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enmarcadas en el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura» [COM(2012) 93 <i>final</i> — 2012/0042 (COD)] y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Contabilidad del uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura (LULUCF) en los compromisos climáticos de la UE» [COM(2012) 94 <i>final</i> ] .....	85
2012/C 351/20	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° 2371/2002 del Consejo, sobre la conservación y la explotación sostenible de los recursos pesqueros en virtud de la política pesquera común» [COM(2012) 277 <i>final</i> — 2012/143 (COD)] .....	89
2012/C 351/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) n° 1005/2008 del Consejo, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada» [COM(2012) 332 <i>final</i> — 2012/162 (COD)] .....	90
2012/C 351/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2008/971/CE del Consejo a fin de incluir materiales forestales de reproducción de la categoría “cualificados” en el ámbito de aplicación de dicha Decisión y actualizar el nombre de las autoridades responsables de la autorización y del control de la producción» [COM(2012) 355 <i>final</i> — 2012/172 (COD)] .....	91
2012/C 351/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión 2003/17/CE del Consejo ampliando su periodo de aplicación y actualizando los nombres de un tercer país y de las autoridades responsables de la autorización y el control de la producción» [COM(2012) 343 <i>final</i> — 2012/0165 (COD)] .....	92





## 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](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>**

