

Diario Oficial de la Unión Europea



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

56º año

15 de enero de 2013

Número de información

Sumario

Página

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

484ª sesión plenaria de los días 14 y 15 de noviembre de 2012

2013/C 11/01

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Más Europa» para su presentación al Consejo Europeo que se celebrará el 22 y 23 de noviembre de 2012

1

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

484ª sesión plenaria de los días 14 y 15 de noviembre de 2012

2013/C 11/02

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación de las asociaciones de consumidores en el establecimiento y funcionamiento del mercado único» (dictamen de iniciativa)

3

2013/C 11/03

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios, procedimientos y acciones para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de Lisboa» (dictamen de iniciativa)

8

ES

Precio:
4 EUR

(continúa al dorso)

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	Página
2013/C 11/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La implicación y participación de las personas mayores en la sociedad» (dictamen de iniciativa)	16
2013/C 11/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Refuerzo de la autonomía social e integración de los gitanos en Europa» (dictamen adicional)	21
<hr/>		
III Actos preparatorios		
COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO		
484^a sesión plenaria de los días 14 y 15 de noviembre de 2012		
2013/C 11/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos» [COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS)]	27
2013/C 11/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA» [COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)]	31
2013/C 11/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) nº .../... del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito» [COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD)] y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hoja de ruta hacia una unión bancaria» [COM(2012) 510 final]	34
2013/C 11/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El sistema bancario en la sombra» [COM(2012) 102 final]	39
2013/C 11/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia en pos de la contratación pública electrónica» [COM(2012) 179 final]	44
2013/C 11/11	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 — Modernización de las ayudas estatales en la UE» [COM(2012) 209 final]	49
2013/C 11/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento» [COM(2012) 225 final]	54



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

484^a SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE NOVIEMBRE DE 2012

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre «Más Europa» para su presentación al Consejo Europeo que se celebrará el 22 y 23 de noviembre de 2012

(2013/C 11/01)

En su pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 15 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó por 187 votos a favor, 28 en contra y 28 abstenciones la presente resolución.

El CESE manifiesta que, a la luz de las crisis actuales, la UE debe restaurar la **confianza en un modelo de crecimiento dinámico y en la legitimidad de su proceso decisivo**. Debemos construir una Europa fuerte, sostenible, social y competitiva.

Por ello el CESE aboga por:

— «**Más Europa**», es decir una Europa cuyos elementos se refuercen mutuamente y más fuerte que la suma de sus partes. La UE debe dejar de percibirse como la inflexible segadora de la austeridad, la regresión social y la pobreza. La unión monetaria debe ahora ir acompañada por una unión política, dotada de una política coherente sobre la economía, las finanzas, el empleo y el ámbito social a favor de los ciudadanos. El **presupuesto de la UE** debería configurarse de modo que proporcione el estímulo adecuado para favorecer la competitividad, el crecimiento y la **creación de empleo**. Debe ser reforzado y apoyado por mecanismos de recursos propios, una sola política de cohesión en la que participe activamente la sociedad civil y un papel más intervencionista del Banco Europeo de Inversiones. En consecuencia, el CESE pide a los jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Cumbre Europea de los días 22 y 23 de noviembre soluciones que hagan posible estas tareas.

— La **participación de la sociedad civil** en el proceso decisivo y de elaboración de las políticas de la UE. Esta participación es un instrumento no solo para reforzar la legitimidad democrática de las instituciones europeas, sino también para forjar una idea común de la razón de ser de Europa y de los objetivos que persigue y para recuperar la confianza en el proyecto europeo, garantizando que los ciudadanos europeos participen plenamente en su construcción. Para ello se impone, de manera urgente, una rápida

aplicación de los dispositivos contemplados en el artículo 11 del Tratado de la UE en relación con la democracia participativa.

— Que en los programas nacionales de reforma se incorporen inversiones sostenibles en cualificaciones, infraestructuras, economía social, servicios y productos, y ello mediante un **pacto de inversión social**, acompañado de un **paquete europeo de medidas de reactivación centrado en la generación efectiva de empleo** y coordinado con los planes nacionales de desarrollo. Solo de este modo la Estrategia Europa 2020 podrá ser coronada por el éxito. Las **inversiones en producción industrial y energía inteligente para combatir el cambio climático**, combinadas con la aplicación de una economía verde, contribuirán a resolver los problemas del cambio climático a largo plazo y a asegurar un desarrollo sostenible.

— Promover acciones comunes en la eurozona para estabilizar la deuda y respaldar la recuperación en toda la UE. Habría que animar al BCE a que aplique su programa de compra de bonos para estabilizar los costes de los créditos en la eurozona, como anunció su presidente. En este sentido, el programa debería ejecutarse, obviamente, respetando el mandato del BCE. Asimismo, habría que apoyar al BEI en su emisión de bonos vinculados a proyectos, a fin de fomentar el crecimiento. El CESE acoge favorablemente la decisión de once Estados miembros de introducir un impuesto sobre las transacciones financieras. En este contexto, solicita a la UE

que redoble sus esfuerzos para fomentar la transparencia y combatir la economía sumergida, el fraude y la evasión fiscal y la corrupción, tanto dentro como fuera de la UE. La actividad de la eurozona debería seguir abierta para aquellos Estados miembros que quieran adherirse a la unión monetaria.

- **Una unión fiscal, bancaria y financiera**, que son los pilares indispensables que sostienen una **unión económica y monetaria**. Para aplicar estas medidas, es necesario el **diálogo social**, así como el **diálogo con la sociedad civil organizada**.
- Un apoyo a las pymes para reactivar el crecimiento con la Ley de la pequeña empresa (*Small Business Act*) como línea de conducta. Hay que liberar todo el potencial del mercado único, abriendo el sector de los **servicios**, reforzando el papel de la **economía social**, eliminando las cargas administrativas inútiles y facilitando el acceso a la información y a las nuevas tecnologías digitales, a la financiación, el crédito, los mercados de capitales, de trabajo y de tecnologías y los instrumentos financieros de la UE y las garantías de préstamos para las **pymes** y para los empresarios.
- **Respetar la protección y los derechos de defensa de los consumidores**, especialmente los más desfavorecidos, que afrontan situaciones de sobreendeudamiento, precariedad, extrema pobreza y exclusión.
- La creación de un verdadero mercado de trabajo que permita la movilidad y la utilización de la experiencia práctica allí donde sea necesaria. **La realización de un mercado único de trabajo** debe formar parte integral de la aplicación de la Estrategia Europa 2020.
- **Dar una oportunidad a nuestros jóvenes**. El CESE seguirá incitando a la UE a que fomente la investigación y la innovación en Europa, incremente la inversión en los sistemas educativos europeos y mantenga los recursos necesarios para financiar y reforzar los programas de movilidad juvenil,

como Erasmus. El CESE insta a la Comisión a que retire su propuesta de presupuesto de la UE si los Estados miembros que siempre están hablando de inversión y crecimiento no apoyan un MFP y un presupuesto de la UE que favorezcan el crecimiento y reflejen una visión de futuro. Se requiere la adopción de medidas para ayudar a las pymes a contratar empleados jóvenes que estén en paro y que quizás carezcan de experiencia.

- **Aumentar la competitividad de la economía europea** gracias a la innovación y a una financiación estable para investigación y desarrollo, así como a una política de formación y acompañamiento específico de las pymes, las microempresas y sus asalariados, a una política de apoyo a las inversiones, al acceso a los mercados y a la reducción de los trámites administrativos. De esta manera también se facilitará la renovación de la industria europea como un importante sector para el crecimiento y el empleo.
- La UE necesita un entorno jurídico propicio, cuya administración y observancia no generen costes innecesarios. La legislación económica ha de ser clara, imparcial y proporcionada. Esto es importante para todas las empresas pero, en particular, para las pymes.
- Realizar un esfuerzo especial para que la UE sea considerada **un socio activo y global**. En este sentido, la **política comercial internacional** es también importante, y debería fomentar los valores de la UE en apoyo del **desarrollo sostenible** y de la participación de la sociedad civil mediante, entre otras cosas, la creación de **órganos de la sociedad civil encargados de supervisar la aplicación de los acuerdos comerciales**.
- Garantizar el **equilibrio entre hombres y mujeres**. Procede aplicar la legislación en materia de igualdad entre hombres y mujeres y el principio de igualdad de oportunidades. Aún se registra una diferencia salarial del 17 % entre hombres y mujeres para el mismo trabajo; además, las mujeres y los jóvenes son los más afectados por la crisis.

Bruselas, 15 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

484^a SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE NOVIEMBRE DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación de las asociaciones de consumidores en el establecimiento y funcionamiento del mercado único» (dictamen de iniciativa)

(2013/C 11/02)

Ponente: **Bernardo Hernández BATALLER**

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 participación de las asociaciones de consumidores en el establecimiento y funcionamiento del mercado único».

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 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En el contexto actual, en el que el regreso a los niveles de crecimiento que se han conocido en el pasado tardará en reproducirse, resulta esencial poner al consumidor en el centro de las políticas económicas y financieras de la Unión, en línea con la Comunicación de la Comisión «Europa 2020-Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador». Es de suma importancia el papel que desempeñan en el mercado las organizaciones de consumidores independientes y fuertes, que deben ser dotadas de medios humanos, materiales y técnicos necesarios para el cumplimiento de su misión que es la defensa de los derechos e intereses de los consumidores.

1.2 El derecho de los consumidores a organizarse para salvaguardar sus intereses se reconoce en el derecho primario, en el artículo 169 del TFUE, en virtud del cual se reconoce normativamente, a nivel europeo, que sus organizaciones desempeñan un papel insustituible como garantes de la confianza y el desarrollo del mercado único europeo.

1.3 Sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad, el CESE insta a la Comisión a tomar la iniciativa para alcanzar unos derechos mínimos comunes de las organizaciones de consumidores, destacando entre éstos, los derechos a ser consultadas y a ser oídas por vía representativa, una definición legal y/o administrativa de los derechos e intereses de los consumidores a través de la audiencia y consulta previa sobre

medidas que afecten a derechos o intereses legalmente protegidos, sea a nivel nacional, sea a nivel comunitario, y el derecho a participar en el ámbito de la regulación de los servicios de interés económico general.

1.4 La circunstancia de que los prestadores de servicios de interés económico general compartan la misma base común de consumidores de estos servicios, incluidos muchos consumidores vulnerables, exige un acompañamiento de las especificidades de cada mercado (gas, agua, electricidad, etc.) sin perder una visión integrada de todos esos servicios ante los efectos que pueden tener, en su conjunto, en la calidad de vida y los presupuestos familiares. Las organizaciones de consumidores son especialmente aptas para abordar estos aspectos. Debería establecerse para los servicios defectuosos un sistema similar al que existe para los productos (RAPEX), de manera que las asociaciones de consumidores, a través de la red, pudieran advertir a los consumidores de la existencia de estos servicios.

1.5 Hay una enorme disparidad en el acceso a la información y el conocimiento experto en el funcionamiento de los mercados para los servicios de interés económico general, en la forma de construir los precios, los valores y elementos que integran el acceso a las redes y la forma en que se repercuten a los consumidores, pues la materia de regulación es muy técnica y compleja, pero de indudable interés para los consumidores y las organizaciones que los representan.

1.6 Normalmente, los consumidores tienen más dificultades para comparar los servicios, más que los productos. Esta tarea resulta especialmente compleja en los servicios de interés económico general. En estos servicios no solo los términos contractuales son muy variados, como por ejemplo, la metodología para la fijación de tarifas, sino que la incorporación de componentes, además del propio servicio, tiene que ser explicada adecuadamente por los organismos reguladores, discutiendo con las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores y comprendidas por éstos.

1.7 El Comité considera que la Comisión debería alentar a los Estados miembros y los reguladores nacionales a promover la transparencia, la información y la toma de decisiones, fomentando la discusión de los intereses en juego- oferta/demanda (sectores económicos regulados y consumidores)- apoyando la discriminación positiva de las organizaciones representativas de los intereses de los consumidores para la participación en igualdad de condiciones con los agentes económicos, en los foros de discusión y órganos consultivos del regulador, para garantizar la potenciación (*empowerment*) de las organizaciones de consumidores y por esa vía, del propio consumidor.

2. Introducción

2.1 El CESE, como organismo europeo que da voz a las organizaciones de la sociedad civil, pretende con el presente dictamen de iniciativa hacer hincapié en la necesidad de adoptar una perspectiva humanista del mercado interior y defender la democracia económica⁽¹⁾, con todas las consecuencias que se derivan principalmente de la consulta, participación y transparencia de la toma de decisiones en la regulación de los servicios de interés general, el acceso a la información y la participación, consulta y representación de los consumidores en la regulación de los servicios de interés económico general, incluyendo aquí también los servicios financieros.

2.2 En línea con la Comunicación de la Comisión «Europa 2020 - Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo» que pretende colocar en el centro del mercado único al consumidor en pleno uso de sus derechos, los consumidores deben poder confiar en que sus organizaciones, nacionales y europeas, sean capaces de protegerlos y puedan disponer de los medios, conocimientos e instrumentos necesarios para actuar en su defensa. Las normas destinadas a garantizar que no se falsee la competencia en el mercado interior tienen por objeto, en definitiva, aumentar el bienestar del consumidor⁽²⁾.

2.3 El CESE constata que, en el actual contexto, es esencial colocar al consumo en el centro de las políticas de la UE y de la construcción del mercado único, por lo que es función primordial de las organizaciones de consumidores ser independientes y fuertes. El Comité ya tomó nota de que la preservación del equilibrio económico requiere que estas organizaciones sean capaces de desempeñar plenamente su papel como contrapeso

⁽¹⁾ DO C 175, de 28.7.2009, p. 20.

⁽²⁾ Sentencia del Tribunal de primera instancia (quinta sección) de 7 de junio de 2006, Compilación de la jurisprudencia de 2006, página II-01601.

en el mercado, recomendándole a la Comisión un aumento significativo de la financiación, en particular, para que puedan dotarse de los medios de especialización requeridos⁽³⁾.

2.4 El Comité subraya y reconoce que la diversidad entre los Estados miembros también se refleja en la manera en que se considera el papel de las organizaciones de consumidores, en la forma en que estas se organizan, en los medios, niveles de conocimiento y especialización que poseen o en la representatividad que han de garantizar. Y aunque existen organizaciones de ámbito europeo (por ejemplo, BEUC, ANEC), dada la relevancia de las organizaciones nacionales para los consumidores y para el mercado único, el CESE considera fundamental que sus problemas se aborden desde el punto de vista de la Unión Europea.

Asimismo, el CESE promueve la cooperación entre organizaciones representativas de profesionales y de consumidores como una forma privilegiada de diálogo útil que permita hallar las soluciones más equilibradas para el desarrollo del mercado, respaldando la existencia de foros, nacionales y europeos, que tengan este objetivo.

3. Consumidores europeos - organizaciones representativas nacionales

3.1 Las instituciones europeas han reconocido sobradamente la importancia que tiene la confianza de los consumidores para la plena realización del mercado único. Desde el primer programa para una política de protección de los consumidores de 1975⁽⁴⁾, en el que los Estados miembros confirmaron su determinación de incrementar los esfuerzos en pro de los consumidores, se reconoce expresamente el derecho a la representación y a ser oídos. Los sucesivos programas venían a confirmar los objetivos y derechos contenidos en los mismos hasta que se aprobaron los denominados Planes Estratégicos de protección a los consumidores, en los que se contempla la participación adecuada de las organizaciones de consumidores en las políticas comunitarias, tanto desde el punto de vista del contenido como del procedimiento.

3.2 Según estos programas y planes, los consumidores y sus representantes debían disponer de la capacidad y los recursos necesarios para poder velar por sus intereses en las mismas condiciones que las demás partes implicadas del mercado, por lo que deberían revisarse los mecanismos de participación de las organizaciones en la elaboración de las políticas de la UE.

3.3 Sin embargo, en el actual Plan Estratégico⁽⁵⁾, la potenciación de las asociaciones de consumidores, a nivel europeo, desaparece como objetivo principal de la política de consumo, centrándose el interés en la potenciación del movimiento consumerista dentro de los Estados miembros. Lamentablemente, hasta el momento presente, nunca se ha evaluado a nivel de la UE, el resultado de los objetivos de dichos planes, respecto a la participación de los consumidores.

⁽³⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

⁽⁴⁾ Primer Programa Preliminar de la Comunidad para una Política de Protección y de Información a los Consumidores, aprobado por el Consejo el 14.4.1975.

⁽⁵⁾ COM(2007) 99 final.

3.4 La Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo han optado en los últimos años por una estrategia de revalorización (*empowerment*) de los consumidores considerados individualmente, esperando forzar con ella la deseada confianza en el mercado interior. Para hacer realidad esta estrategia, asociaron la revisión del acervo en materia de protección de los consumidores a la defensa de una armonización máxima en ámbitos típicos de la política de los consumidores y, por otra parte, desarrollaron al máximo la teoría del consumidor medio⁽⁶⁾, «el individuo normalmente informado y razonablemente atento y perspicaz⁽⁷⁾», por lo que la legalidad se construye sobre una falacia que es la existencia de un consumidor ideal, informado y consciente, que las estadísticas demuestran que no existe.

3.5 Los datos disponibles demuestran que muchos consumidores están lejos de desempeñar un papel activo, informado y firme que un mercado competitivo e innovador exigiría. En realidad, en su mayoría, los consumidores europeos no se sienten confiados, conocedores ni protegidos⁽⁸⁾.

3.6 Paralelamente, respecto de los consumidores considerados como colectivo, el enfoque europeo ha sido muy restringido. Las realizaciones de la UE en materia de organizaciones representativas de los consumidores son escasas, por lo que el CESE insta a la Comisión a que presente una propuesta concreta sobre la acción colectiva, instrumento de enorme importancia para la defensa de los intereses de los consumidores, tanto a nivel nacional como europeo.

3.7 El derecho de los consumidores a organizarse para salvaguardar sus intereses se contempla en el artículo 169 del Tratado, por lo que es esencial reconocer, a nivel europeo, que las organizaciones de consumidores desempeñan un papel único e insustituible como garantes de la confianza y del desarrollo del mercado único europeo, quedando pues justificado que, sin perjuicio de la autonomía en la correspondiente definición, en las políticas nacionales de los Estados miembros estén consagrados algunos derechos y principios básicos comunes.

3.8 En enero de 2011, el Grupo Consultivo Europeo de los Consumidores (GCEC) enumeró entre las principales razones para la necesidad de unas organizaciones de consumidores fuertes, las siguientes:

- a) el número de decisiones europeas con impacto en los consumidores a nivel nacional;
- b) el hecho de que las asociaciones de consumidores sean crecientemente escuchadas por las instituciones europeas;
- c) el derecho de los consumidores a ser oídos en las definiciones de las políticas que les afecten;

⁽⁶⁾ Muy criticada por el CESE en sus dictámenes.

⁽⁷⁾ TJUE C-220/98, de 13.1.2000, Estée Lauder Cosmetics contra Lancaster Group, y Asunto C-210/96 de 16.7.1998, Gut Springenheide e Tusky.

⁽⁸⁾ «Consumer Empowerment in the EU» (Capacitación de los consumidores en la UE), SEC(2011) 469 final.

d) la existencia de desequilibrios de los recursos financieros entre los representantes de los profesionales y los representantes de los consumidores en el ámbito decisorio dando origen a una mayor o menor participación, y la influencia de las propias asociaciones⁽⁹⁾.

El CESE ya se ha pronunciado al respecto y reitera aquí sus afirmaciones sobre los requisitos que deberían reunir las organizaciones de consumidores⁽¹⁰⁾.

3.9 Sin organizaciones de consumidores fuertes e independientes del poder político y económico, que contribuyan activamente en un mercado libre y competitivo y reivindiquen la transparencia de la información, y que actúen en defensa de los intereses individuales y colectivos de los consumidores, será más difícil lograr que haya confianza entre los consumidores europeos.

4. Los derechos de consulta y de participación en organismos reguladores de los servicios económicos de interés general

4.1 Las organizaciones de consumidores son aliadas cruciales en la recuperación de la confianza de los consumidores y en la construcción del mercado interior, por lo que el CESE insta a la Comisión a que tome la iniciativa para que se reconozcan unos derechos mínimos comunes a las organizaciones de consumidores; concretamente, el derecho a ser consultadas y a ser oídas a través de sus representantes, una definición legal y/o administrativa de los derechos e intereses de los consumidores en lo que se refiera a la consulta previa sobre medidas que afecten a sus derechos o intereses legalmente protegidos – ya sea a nivel nacional o de la UE –, y el derecho a participar en el ámbito de la regulación de los servicios de interés económico general.

4.2 Al no ser posible debatir en el presente dictamen todos los aspectos que han de garantizarse a las organizaciones de consumidores relevantes, el Comité destaca:

- a) **El derecho a ser consultadas y escuchadas** por vía representativa, sobre la definición legal y/o administrativa de los derechos e intereses de los consumidores, mediante audiencias y consultas previas acerca de las medidas que afecten a los derechos o intereses legalmente protegidos, ya sea a nivel nacional o de la Unión;
- b) El derecho a **participar** en el ámbito de la **regulación sectorial**, en particular de los **servicios de interés general**, esenciales para la vida en sociedad, respecto de los cuales los consumidores no pueden realmente elegir entre tener o no tener.

⁽⁹⁾ Informe del GCEC sobre «Monitoring indicators of the consumer movement» (Indicadores de seguimiento del movimiento de los consumidores).

⁽¹⁰⁾ Véase punto 3.5 del dictamen del CESE: personalidad jurídica y judicial, ausencia de fines de lucro, defensa y representación de los intereses de los consumidores como finalidad estatutaria principal, funcionamiento interno democrático, autonomía financiera, independencia del poder político (DO C 221, de 8.9.2005, p. 153).

4.3 El CESE recuerda que el Tratado de Lisboa, en el Protocolo nº 26, relativo a los servicios de interés general, y en el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales, señalan la importancia de los servicios de interés general para la UE, que establece los principios que guían su enfoque. Recuerda también que el plazo de los servicios de interés económico general no podía ser satisfecho por el mercado (o solo podía serlo en condiciones diferentes y en cuanto a calidad, seguridad y accesibilidad, igualdad de trato y acceso universal), sin intervención pública. La obligación específica de servicio público se impone al proveedor a través de un mandato, basado en un criterio de interés general que garantice la provisión de las condiciones de servicio para que pueda cumplir su misión⁽¹¹⁾.

4.4 Muchos de los servicios de interés económico general, como la electricidad y el gas, el agua o las comunicaciones, tradicionalmente han sido proporcionados por los Estados que tenían las redes de suministros. A menudo su debate era abordado en término de riesgo (salud, seguridad, medio ambiente), de las políticas estratégicas de los recursos naturales nacionales o de los procesos de liberalización de los mercados, como el sector de la energía.

4.5 Desde el punto de vista del consumidor, las cuestiones principales están relacionadas con las garantías de la seguridad de suministro y del propio acceso, siendo el precio el factor determinante y casi único de la elección del consumidor.

Si los consumidores ya tienen más dificultades en comparar servicios que productos, esta tarea se vuelve, especialmente ardua, cuando estamos ante términos contractuales que no suelen ser debidamente explicados, como la propia metodología de fijación de tarifas y precios que es amplia e incorpora muchos componentes, además del servicio en sí mismo considerado. Además, esta metodología no es discutida ni percibida por las organizaciones representativas de sus intereses.

Debería establecerse para los servicios defectuosos un sistema similar al que existe para los productos (RAPEX), de manera que las asociaciones de consumidores, a través de la red, pudieran advertir a los consumidores de la existencia de estos servicios.

4.6 El Observatorio del Mercado de Energía desglosa el precio de la energía en tres grandes grupos, energía, transporte y distribución (redes) por un lado, otros impuestos por otro y, finalmente, el IVA con varias comparaciones entre los Estados miembros. A pesar de la falta de identificación -que debe hacerse- de los elementos específicos que componen, en cada Estado miembro, el grupo denominado «otros impuestos», este tipo de desglose del precio es posible en otros servicios de interés económico general (agua, comunicaciones), por lo que sería una información útil si se detallase también en otros sectores.

4.7 La Comisión Europea ha desarrollado estudios sobre el precio de algunos servicios de interés económico general en

⁽¹¹⁾ COM(2011) 900 final.

detalle, destacando los datos facilitados por el Observatorio de Mercado de la Energía, en el que se concluye, entre otros:

- a) La mayoría de los Estados miembros siguen regulando los precios de un conjunto de los hogares y las prácticas de la industria mediante la complejidad de las cuentas de la electricidad hacen difícil la entrada de nuevos competidores y proveedores de conmutación de los consumidores.
- b) Las tarifas pueden representar una importante fuente adicional de ingresos, cuyo valor ha ido en aumento y se refleja en la factura que pagan los consumidores domésticos e industriales.

4.8 La verdad es que, a pesar de la existencia de muchos y diferentes organismos reguladores y de los incentivos europeos en favor de la transparencia de sus decisiones, existe una enorme disparidad en el acceso a la información y el conocimiento especializado sobre el funcionamiento de estos mercados de servicios de interés económico general de que disponen las organizaciones de consumidores, en particular en forma de construcción de precios, los valores que integran o el acceso a las redes y el modo como los mismos son repercutidos a los consumidores.

4.9 El CESE considera que la Comisión Europea debe incentivar a los Estados miembros y a los reguladores nacionales para que promuevan no sólo la transparencia de la información y del proceso de toma de decisiones sino también favorezcan el equilibrio de los intereses en juego -sectores económicos regulados y consumidores- apoyando y discriminando positivamente a las organizaciones que representan los intereses de los consumidores (por ejemplo, a través de formaciones específicas, acompañamiento, soporte financiero).

4.10 La participación de las organizaciones de consumidores, en pie de igualdad con los agentes económicos en foros de debate y órganos consultivos es, en opinión del CESE, el mecanismo más apropiado para garantizar, en un mercado competitivo, la revalorización (*empowerment*) de las organizaciones de consumidores y, de esta manera, la revalorización del propio consumidor⁽¹²⁾.

4.11 El CESE entiende, no obstante, que tales riesgos (empezando por que las organizaciones queden cautivas) deben ceder ante la importancia de garantizar la adquisición de conocimientos específicos en áreas complejas con un impacto significativo en la calidad de vida de los consumidores, la cual sólo se verá protegida por una representación efectiva de los consumidores.

⁽¹²⁾ Cabe señalar los datos del Eurobarómetro nº 51.1 de 1999, en el que a la pregunta: En su opinión, ¿cuál de las siguientes funciones (10 alternativas para una sola respuesta, incluida la de «no sabe») debe ser una prioridad para las asociaciones de consumidores? seguían las respuestas más numerosas siguientes (promedio de los 15 Estados miembros en aquel momento): 1º la distribución de la información (26,8 %); 2º la asistencia y consejos prácticos (25,4 %); 3º la protección del consumidor (19,2 %); y 4º la representación de los consumidores (7,3 %).

4.12 La participación de las organizaciones de consumidores en los órganos y foros de debate de los reguladores –que repercuten en los foros de discusión de tarifas y precios⁽¹³⁾– puede y debe ser alentada por las instituciones europeas, no sólo como manifestación de independencia y transparencia del proceso regulatorio, en particular en lo que se refiere a la estructura tarifaria, sino también como contribución a una ciudadanía activa y a la existencia de organizaciones de consumidores fuertes.

4.13 Es cierto que existe un ligero afloramiento de esta problemática, cuando en las directivas relativas a las normativas comunes para el mercado interior de la electricidad y el gas natural⁽¹⁴⁾ se afirma que «Sin perjuicio de su independencia y sus competencias y de acuerdo con “legislar mejor” el principio, la autoridad reguladora deberá consultar, en su caso, los operadores del sistema de transmisión y establecer, en su caso, una estrecha cooperación con otras autoridades nacionales competentes para llevar a cabo las obligaciones». La participación y el debate con las organizaciones representativas de los consumidores no son, sin embargo, recomendados en todos los entornos competitivos.

4.14 En entornos competitivos, la estructura tarifaria condiciona el acceso no sólo de los prestadores de servicios sino también de los consumidores, ya que influye directamente en el precio, lo que puede generar exclusión e inmovilidad (*switching*) entre los consumidores⁽¹⁵⁾.

4.15 La regulación ha desatendido la cuestión del precio y la necesidad de debatir con los representantes de los consumidores

sobre las estructuras tarifarias que originan dicho precio. Tampoco estos puntos figuran en los actos jurídicos de la Unión sobre este asunto (por ejemplo, las directivas señaladas). No obstante, la información que llega sistemáticamente del Observatorio para el Mercado de la Energía revela a las claras que, en el precio de dichos servicios, repercuten costes (impuestos y otros) sobre los consumidores y sobre las propias empresas en perjuicio de la competitividad de estas y con incremento de la vulnerabilidad de aquellos dentro del mercado interior.

4.16 Existen opciones en cuanto a los servicios de interés económico general que tienen efecto directo sobre los costes, los cuales al final se repercuten en el precio abonado por los consumidores. El CESE considera que la sana competencia en el mercado único y la protección de los consumidores justifican la intervención de las instituciones de la Unión, para garantizar una mayor transparencia en la formación de los precios de los servicios esenciales de interés económico general y seguir la evolución de sus diversos componentes y tarifas. A tal fin, debe alentarse a los Estados Miembros y los reguladores nacionales a que apoyen la participación activa tanto de las organizaciones representativas de los consumidores como de las PYME en el proceso decisivo para la fijación de las tarifas⁽¹⁶⁾.

4.17 Finalmente, cabe al CESE recordar que la representación de los consumidores difícilmente será eficaz mientras no se garantice la posibilidad de acción mediante recursos colectivos, por lo que insta a la Comisión a retomar las actividades en lo relativo a la aplicación de un recurso colectivo europeo.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

⁽¹³⁾ En el ámbito de los servicios de empresas de servicios públicos, aunque las posibilidades de riesgos para la salud y la seguridad de los consumidores sean remotas -hoy en día poco se hace por los servicios de telefonía y electricidad- el precio es un factor casi único y determinante de la elección del consumidor.

⁽¹⁴⁾ Directivas 2009/72/CE y 2009/73/CE (DO L 211, de 14.8.2009, p. 55 y p. 94).

⁽¹⁵⁾ Véase artículo 32, apartado 1, de la Directiva 2009/72/CE.

⁽¹⁶⁾ DO C 318, de 29.10.2011, p. 155.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios, procedimientos y acciones para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de Lisboa» (dictamen de iniciativa)

(2013/C 11/03)

Ponente: **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:

«Principios, procedimientos y acciones para la aplicación del artículo 11, apartados 1 y 2, del Tratado de Lisboa».

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

En su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre (sesión de 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 168 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

«No se puede hacer nada sin los ciudadanos, nada puede durar sin instituciones».

Jean Monnet

1. Conclusiones

1.1 El CESE considera de importancia crucial el desarrollo de propuestas de acción concreta con el fin de que las diferentes instituciones de la UE asuman las iniciativas que corresponden a cada una de ellas para la definición de las medidas adecuadas que permitan aplicar los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE. Este proceso debe considerarse como una ocasión para ampliar y reforzar las estructuras de diálogo con la sociedad civil a escala europea, así como nacional, regional y local.

1.2 La democracia representativa sigue siendo el núcleo de la democracia. La democracia participativa constituye un enfoque complementario y en ningún caso alternativo a la democracia representativa, sobre la cual se basan todas nuestras sociedades. De la misma forma, el diálogo civil no compite con el diálogo social, sino que cada uno desempeña un papel muy específico y peculiar, conforme a las disposiciones del Tratado.

1.3 Es necesario poner en práctica una democracia participativa real, tal y como se prevé en el TUE, y que refleje los valores y la identidad de la Unión Europea. Considerando la actual crisis económica, social y política, la necesidad de aplicar plenamente el artículo 11 es extraordinariamente relevante para reforzar la legitimidad democrática de la Unión Europea a los ojos de sus ciudadanos. En último término, solo una mayor transparencia, un mayor sentido de apropiación y una mayor participación de los ciudadanos y de la sociedad civil organizada, tanto a escala nacional como europea, permitirán a Europa evitar el extremismo, defender sus valores democráticos y crear una «comunidad de destino».

1.4 La aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE debe considerarse una oportunidad decisiva para ir más allá de los procesos ya existentes de consulta y participación de la sociedad civil, que se desarrollaron a escala europea a partir de

la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001. Ya se han desarrollado diferentes prácticas de participación de la sociedad civil, algunas de las cuales han ido más allá de la puesta en común de información y podrían considerarse buenos ejemplos sobre los que construir un marco estructurado de diálogo civil europeo, en aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11.

1.5 Por lo tanto, el CESE realiza las siguientes recomendaciones:

- la Comisión Europea debería llevar a cabo un estudio en profundidad para examinar los procesos existentes para la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas a escala europea; dicho estudio debería valorar la eficacia del actual sistema de cooperaciones estructuradas y formular recomendaciones para un marco general que establezca cómo podrían aplicar los apartados 1 y 2 del artículo 11 todas las instituciones de la UE; se debería solicitar al CESE y a las partes directamente interesadas que contribuyeran a este estudio, en lo relativo a la concepción, realización y difusión de los resultados;
- el Registro de Transparencia, una herramienta de uso común entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, debería ampliarse para incluir al Consejo. Podría convertirse en el futuro en una herramienta útil para la identificación de las partes interesadas del diálogo civil europeo;
- las instituciones europeas deberían crear una única base de datos con informaciones sobre los contactos, las consultas y el diálogo con la sociedad civil; se debería prever,, además, la elaboración de un informe anual, como herramienta útil de comunicación para demostrar la amplitud de las iniciativas de democracia participativa llevadas a cabo en la UE;

- el CESE debería realizar un análisis interno para valorar la eficacia, la relevancia y la percepción de su propia cooperación con las organizaciones de la sociedad civil (OSC), con el fin de definir mejoras efectivas;
- el CESE debería desarrollar una base de datos con información detallada acerca de las organizaciones de la sociedad civil que han participado en los trabajos del CESE y de qué forma;
- el CESE debería aprovechar plenamente el nuevo Protocolo de cooperación firmado con la Comisión Europea en febrero de 2012 para conseguir una mayor participación en la definición de las prioridades europeas, los programas de trabajo y las políticas clave;
- el CESE debería comprometerse a volver a examinar y revitalizar su grupo de enlace con la sociedad civil europea, para ampliar la participación y contribuir a una mejor aplicación del apartado 1 del artículo 11;
- el CESE debería contribuir a organizar con todas las demás partes directamente interesadas, y principalmente las instituciones de la UE, un acto anual a gran escala, con el fin de aportar una contribución activa a la agenda de prioridades de la UE; la repercusión política de un acto de ese tipo aumentaría si se realizase paralelamente a una conferencia conjunta de los parlamentos nacionales de los veintisiete Estados miembros junto con el Parlamento Europeo. El primero de estos actos podría organizarse antes de las elecciones europeas de 2014, lo que permitiría una consolidación de los puentes que unen a los ciudadanos europeos, al electorado y a los representantes elegidos.

1.6 De esta forma, un compromiso significativo y cada vez más decidido del CESE en la construcción del espacio público europeo podría impulsar y favorecer un papel cada vez más activo por parte de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo respecto a la aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE, produciendo así resultados apreciables desde el punto de vista de los procesos y los fines para el conjunto de las instituciones y de las OSC europeas.

2. Introducción

2.1 Durante los últimos doce años, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha realizado progresos significativos en la definición del diálogo civil europeo, de su papel complementario respecto a la democracia representativa y de su naturaleza distintiva respecto al diálogo social. El diálogo civil se ha definido como un proceso democrático y de formación de la opinión pública, que puede adoptar diversas formas en función de los actores implicados. El CESE ha acordado una definición de los actores y de los conceptos del diálogo civil y de su relación mediante la gobernanza participativa⁽¹⁾.

⁽¹⁾ En el documento «*Participatory democracy in 5 points*», redactado por el Grupo III del CESE en marzo de 2011, presenta una buena síntesis de dichos conceptos <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.15525>.

2.2 El CESE ha reafirmado, asimismo, el principio de subsidiariedad a escala europea; ha propuesto un conjunto preciso de catorce criterios cuantitativos y cualitativos para calificar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil que deben participar en el diálogo civil horizontal, vertical y sectorial; ha definido con precisión las diferencias entre la consulta (proceso de arriba abajo) y el diálogo civil (proceso de abajo arriba o, más exactamente, circular). El CESE ha contribuido de esta forma a las conquistas institucionales consagradas actualmente en el artículo 11 del TUE⁽²⁾.

2.3 El TUE, en vigor desde diciembre de 2009, consagra el reconocimiento formal del papel de la democracia participativa (diálogo civil, consulta, ICE –Iniciativa Ciudadana Europea). Las disposiciones del artículo 11⁽³⁾ se añaden a la institución central de la democracia representativa (artículos 10 y 12)⁽⁴⁾ y la refuerzan, constituyendo de tal forma un modelo europeo innovador de democracia.

2.4 En este momento se trata de trabajar para lograr una aplicación concreta del artículo 11 y, en particular, se deben poner en marcha las medidas relativas a los apartados 1 y 2, dado que las prácticas de consulta establecidas en el apartado 3 ya están ampliamente desarrolladas y la iniciativa ciudadana europea ya ha sido reglamentada⁽⁵⁾. Efectivamente, la historia del CESE nos ha enseñado que para contar con estructuras de diálogo eficaces necesitamos un marco reglamentario preciso y de continuidad institucional.

2.5 En marzo de 2010, el CESE invitaba a la Comisión a presentar «un Libro Verde sobre el diálogo civil, sobre la organización concreta del artículo 11.1 y 11.2, a fin de reflexionar sobre las prácticas existentes, definir y evaluar los procedimientos y principios básicos y, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, aportar mejoras y en particular crear estructuras claras»⁽⁶⁾. Un año después, en 2011, una reunión extraordinaria promovida por el Grupo III del CESE sobre el tema «*¿Qué perspectivas tiene la democracia participativa en la UE?*» relanzaba dichas peticiones y aprobaba una «hoja de ruta para la democracia participativa»⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Todo esto se puede encontrar descrito ampliamente en el compendio «*Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC*», disponible en la dirección <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

⁽³⁾ Artículo 11, apartado 1: «Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. (2). Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. (3). Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. (4). Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea ...»

⁽⁴⁾ El artículo 10, apartado 1, estipula que el «funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa» y el artículo 10, apartado 3, que «Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos».

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome> En cualquier caso, en el plazo de un año será oportuno realizar una amplia evaluación del funcionamiento concreto de la ICE, también con la sociedad civil organizada.

⁽⁶⁾ DO C 354 de 28.12.2010, p. 59.

⁽⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>.

2.6 El CESE constata que, salvo las prácticas de consulta y la reglamentación de la ICE, en vigor desde el 1 de abril de 2012, no se ha producido ninguna evolución en las diferentes instituciones respecto a los dispositivos inherentes al diálogo civil (apartados 1 y 2 del artículo 11) y que tampoco la solicitud de un Libro Verde en este campo ha obtenido aún respuestas positivas.

2.7 Además, en toda Europa se ha extendido una crisis económica estructural, que pone en tela de juicio los propios cimientos de la construcción europea y contribuye, asimismo, a alimentar un fenómeno doble y peligroso: por una parte, un repliegue en la negociación intergubernamental para hallar soluciones a la crisis, multiplicando las cumbres europeas; por otra, un creciente distanciamiento de los ciudadanos y sus organizaciones respecto a las instituciones de la UE. A esto se añade también la difusión de la percepción de que la UE no solo no es capaz de determinar la salida de la crisis, sino que impone políticas de austeridad que afectan negativamente a la vida de todos los ciudadanos europeos, con un debate casi inexistente con las diferentes expresiones de la sociedad civil organizada respecto a las decisiones que se toman. Por tanto, la incomprendimiento y la distancia parecen aumentar, sentando las bases para una peligrosa deslegitimación de las propias instituciones de la Unión Europea.

2.8 El CESE está convencido de que las dinámicas generadas por el TUE, así como la variedad y amplitud de las cuestiones y de las prioridades actualmente inscritas en la agenda política de la Unión, exigen un relanzamiento enérgico y determinado del «método comunitario». Todo ello puede tener lugar únicamente gracias a un refuerzo y una renovación de dicho método, a un refuerzo de la democracia parlamentaria –que es la base fundamental de las instituciones europeas–, así como a una nueva etapa de compromiso directo de la sociedad civil destinada a reforzar la identidad europea y a suscitar el interés de los ciudadanos. Una mayor participación de los ciudadanos a través del diálogo civil, tanto en las formas directas como a través de las organizaciones representativas, tal y como se prevé en el artículo 11, se convierte así en un desafío crucial para el futuro mismo de la construcción europea. Efectivamente, se trata de apropiación, adhesión, transparencia y mayor legitimación democrática de los procesos de toma de decisiones.

2.9 El artículo 11 y su aplicación constituyen, por tanto, una valiosa herramienta para lograr esta dinámica de democracia participativa y el CESE cuenta indudablemente con toda la experiencia para ofrecerse como catalizador de este proceso de refuerzo de la vida democrática europea, en estrecha relación con las diferentes instituciones de la UE y las principales redes europeas y nacionales de la sociedad civil organizada.

2.10 El CESE es consciente de que refleja solo parcialmente las diversidades incluidas en el término «sociedad civil organizada»⁽⁸⁾ y, precisamente por este motivo, con un enfoque pragmático, desde hace tiempo ha adoptado numerosas iniciativas para garantizar una articulación cada vez más amplia de sus

⁽⁸⁾ El CESE «estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural». Artículo 300, apartado 2, del TFUE.

relaciones con la sociedad civil organizada europea. En una época de crisis, el CESE considera que reforzar un «puente» de este tipo entre instituciones y sociedad civil resulta más crucial que nunca para acompañar las decisiones políticas estructurales, así como las reformas institucionales que la UE debe llevar a cabo a fin de tener un futuro.

2.11 El artículo 11 en su conjunto constituye un mensaje claro de confianza en el valor añadido de la ciudadanía activa, en el valor de la democracia participativa y en el papel que esta puede desempeñar a la hora de reforzar el sentido de adhesión ciudadana al proyecto europeo, haciendo emergir una opinión pública europea cada vez más informada y coherente. Por tanto, el artículo 11, situando la ya consolidada tradición de los procedimientos de consulta (apartado 3) en el marco del pilar participativo, marca con sus apartados 1 y 2 un paso significativo hacia un modelo más avanzado de diálogo estructurado.

2.12 Despues de quince años de teorías y análisis importantes, como los que se reseñan en el compendio anteriormente citado⁽⁹⁾, hoy en día son **necesarias acciones puntuales y herramientas específicas para cada institución de la UE**, si bien al mismo tiempo se debe desarrollar un marco de conjunto coordinado y coherente, a fin de permitir una mejor realización del objetivo global indicado en el citado artículo.

2.13 El CESE considera que debe evitarse la tentación de transformar el sistema prescriptivo del artículo 11 (en particular, los apartados 1 y 2) en algo meramente descriptivo, casi como si se tratase de una fotografía de lo que ya existe. Esto no reflejaría en absoluto las intenciones del legislador ni respondería a las grandes expectativas de la sociedad civil organizada europea.

3. Partir de las buenas prácticas existentes

3.1 El CESE considera que, para empezar a desarrollar acciones concretas para la aplicación de los apartados 1 y 2 del artículo 11, es útil partir de las buenas prácticas existentes.

3.2 En el seno de la Unión Europea, en estos últimos diez años, han crecido progresivamente las formas de cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. En gran parte, se trata de prácticas de consulta promovidas por la Comisión Europea.

3.3 En el ámbito de la CE, un número creciente de Direcciones Generales ha desarrollado una serie de consultas de este tipo, con objetivos, regularidad, formato y repercusión diversos. Aquellas han evolucionado de manera sustancialmente independiente y, en ocasiones, se han transformado en auténticos «foros consultivos». Una variedad de situaciones y de resultados que, en algunos casos, ya han configurado formas bastante estructuradas

⁽⁹⁾ *Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC* <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

de diálogo permanente con la sociedad civil⁽¹⁰⁾. El CESE considera necesario subrayar en cada caso que no se puede confundir la estructura jurídica de las consultas con la nueva institución del diálogo civil, el cual, además, debe llegar a ser estructurado y permanente.

3.4 Podríamos recordar el Foro de la UE sobre la salud, de la Dirección General de Sanidad y Consumidores (DG SANCO); la Plataforma de los Derechos Fundamentales de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE; el grupo de contacto de la sociedad civil, de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid (DG DEVCO); y el «Diálogo con la sociedad civil» puesto en marcha por la Dirección General de Comercio (DG TRADE).

3.5 Este último constituye quizás el mecanismo más avanzado de diálogo estructurado sectorial, tanto por el número considerablemente amplio y estructurado de actores implicados (más de 800 organizaciones registradas) como también porque casi la mitad de ellos tiene su sede en uno de los Estados miembros y no en Bruselas. También es el único para el que consta que se ha encargado una evaluación externa⁽¹¹⁾ por parte de la propia DG TRADE.

3.6 Un segundo ejemplo es el «Foro europeo sobre la integración»⁽¹²⁾, nacido en 2009 a partir de una iniciativa conjunta del CESE y de la CE, que tiene una base estable de un centenar de participantes, tanto europeos como nacionales. Este foro cuenta, además, con una participación constante también del PE, del CDR y de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de la UE. A pesar de haber empezado con algunas dificultades, actualmente ha llegado a convertirse en un foro de diálogo estructurado en relación con la evolución concreta de la agenda europea sobre políticas de integración, sobre todo en la fase ex ante.

3.7 Un tercer ejemplo lo constituyen los foros de la sociedad civil en el marco del complejo sistema de relaciones exteriores de la Unión. Se recuerda, en especial, el éxito de los comités consultivos mixtos instituidos en el marco de las negociaciones de adhesión a la UE, el papel del Comité Consultivo Cariforum-UE en el seguimiento del Acuerdo específico de asociación económica entre la UE y el Cariforum y el papel de la sociedad civil instituido en el marco del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y Corea.

3.8 El caso del Acuerdo de Cotonú⁽¹³⁾ es posiblemente el más complejo y estructurado, tanto por el número de países y actores implicados como por el número de acciones realizadas. En él se establece el reconocimiento formal del «papel complementario y la contribución potencial de los participantes no oficiales en el proceso de desarrollo (definidos como sector privado, interlocutores económicos y sociales y sociedad civil)»⁽¹⁴⁾. Sobre la base de un mandato específico, el CESE organiza encuentros regulares con los agentes socioeconómicos ACP-UE y, además, se ha desarrollado un programa específico de apoyo financiero en

los distintos países, gestionado por las respectivas delegaciones de la UE, con la participación creciente de dichos agentes y la inversión en desarrollo de capacidades⁽¹⁵⁾.

3.9 Por último, se recuerda la iniciativa impulsada por el Parlamento Europeo, que desde 2007 ha llevado a cabo, si bien de manera irregular y con resultados diversos, tres Ágoras de ciudadanos sobre una base temática, con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil europea⁽¹⁶⁾. Este trabajo se está sometiendo en la actualidad a una evaluación interna específica en el PE, con el objetivo de un relanzamiento necesario y más incisivo en años futuros.

3.10 Cabe mencionar, asimismo, algunos ejemplos de participación efectiva de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones a escala internacional. Entre estos se encuentran el Convenio de Aarhus⁽¹⁷⁾ de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa y el «Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones», adoptado por la Conferencia de OING⁽¹⁸⁾.

3.11 El Convenio de Aarhus no solo prevé que el público y las organizaciones pertinentes de la sociedad civil tengan derecho de «acceso a la información ambiental» de las autoridades públicas, sino que, además, prevé el derecho de participación del público en las decisiones en materia ambiental y, si procede, el derecho de impugnar las decisiones públicas. Además, los representantes de la sociedad civil pueden nombrar a sus miembros en el comité de observación del convenio y pueden ser representantes en la mesa presidencial. Por último, dichas organizaciones de la sociedad civil disponen de un apoyo financiero.

3.12 En cuanto al Consejo de Europa, el Código de buenas prácticas, reconocido por el Comité de Ministros, pretende mejorar la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones a escala local, regional y nacional. El Código de buenas prácticas define cuatro niveles diferentes de participación (información, consulta, diálogo y asociación), que pueden ser usados como una matriz tanto por la sociedad civil como por las autoridades públicas.

3.13 Existen además otros buenos ejemplos a escala regional y nacional. Entre estos, destaca la acción francesa *Grenelle Environnement*, creada por iniciativa del presidente de la República Francesa en 2007⁽¹⁹⁾. El foro reunió a representantes del Estado, de los entes locales, de las ONG y de los interlocutores

⁽¹⁵⁾ Para hacerse una idea de la labor de seguimiento llevada a cabo por el CESE, véase la declaración final del Seminario regional de Addis Abeba, del 7-10 de julio de 2010. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/00567de5f7/Agora.html>.

⁽¹⁷⁾ Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en los procesos de toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, adoptado en 1998. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

⁽¹⁸⁾ El Código fue adoptado en octubre de 2009. www.coe.int/ngo.

⁽¹⁹⁾ *Grenelle Environnement* – <http://www.grenelle-environnement.fr/>.

⁽¹⁰⁾ A continuación solo se proporcionan algunos breves datos.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legalcfm>.

⁽¹³⁾ Capítulo 2, artículo 4.

⁽¹⁴⁾ Capítulo 2, artículo 6.

sociales en un proceso de diálogo y de asociación, para desembocar posteriormente en dos paquetes legislativos medioambientales significativos, en 2008 y en 2010 respectivamente. Además, a raíz de la propuesta de *Grenelle Environnement*, en 2008 se cambió el nombre del CES por el de «Consejo Económico, Social y Medioambiental» y se nombraron en su seno representantes del sector medioambiental⁽²⁰⁾. Por último, cabe recordar otros modelos de diálogo civil desarrollados a escala nacional y local, que adoptan la forma de «plataformas de cooperación», «pactos», «acuerdos o protocolos de cooperación», etc., y que deberían valorarse como tales.

4. Lecciones y oportunidades para desarrollar

4.1 La situación actual pone de manifiesto ejemplos de extraordinario interés que, en la práctica, han superado ampliamente las formas estándar de mera consulta y han llevado a cabo, en distintos casos, procesos más estables y mejor estructurados de participación activa y de consolidación de las formas de cooperación que establecen posibles vías para un diálogo civil estructurado, conforme a las disposiciones del artículo 11 del TUE. No obstante, en gran medida, estas prácticas no son suficientemente conocidas al margen de quienes trabajan en cada sector y necesitan ser evaluadas, promovidas a un mayor nivel, ampliadas y por último, estabilizadas.

4.2 La forma en que estos foros se perciben por las diferentes partes interesadas, en especial con respecto a su eficacia, depende, además, de una serie de factores: del nivel bastante diversificado de *apropiación* del proceso, del nivel percibido de representatividad de los actores⁽²¹⁾, de las condiciones financieras que apoyan o no la participación incluso de los sujetos menos estructurados y no presentes en Bruselas, de la capacidad técnica para contribuir activamente al debate y garantizar el seguimiento del proceso, y de la continuidad de la inversión operativa realizada por las instituciones de la UE.

4.3 Cabe subrayar algunos aspectos relevantes de estos procesos:

- han producido algunas prácticas de trabajo convertidas progresivamente en normas ampliamente utilizadas y aceptadas, una riqueza que se debería estudiar y evaluar;
- en la mayoría de ellos participa una serie muy estructurada de partes interesadas, normalmente no pertenecientes a una sola familia o a un único sector de organizaciones de la sociedad civil organizada, ya que a menudo incluyen a entidades correspondientes a las que se encuentran en el seno del CESE: organizaciones de empresarios, de trabajadores, de los demás agentes socioeconómicos, cívicas, profesionales y culturales;

⁽²⁰⁾ Para ver más ejemplos de participación de la sociedad civil, se remite a la audiencia realizada en el contexto de la elaboración del presente dictamen: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ No obstante, se constata una fuerte diferenciación respecto a los criterios de representatividad aplicados en las distintas situaciones. Se remite, por tanto, al lector a los criterios cuantitativos y cualitativos definidos en el dictamen del CESE (ponente: Sr. Olsson), DO C 88 de 11.4.2006, pp. 41-47.

— en diversos casos participa más de una institución u organismo de la UE, aunque con papeles diferentes, y, en algunos casos, esto produce un efecto de red entre diversas instituciones, que debería estudiarse en mayor profundidad;

— también se multiplican los casos de implicación muy diversa en este proceso de cooperación estructurada de representantes de las sociedades civiles nacionales y de sus organizaciones, que se añaden a las organizaciones europeas. Sin embargo, a este respecto queda mucho por hacer para lograr una participación más amplia a escala local y nacional de las sociedades civiles de los veintisiete Estados miembros⁽²²⁾.

4.4 Estas constataciones hacen emergir un potencial de masa crítica que, si se sistematiza y se da a conocer de forma adecuada, podría representar una pieza importante en la construcción de la democracia participativa a escala europea. En cualquier caso, esto permitiría hacer visible este pilar de la democracia europea, tanto en la opinión pública como en el interior de las distintas instituciones. Así, se haría más reconocible y apreciable el volumen de la contribución de las organizaciones cívicas europeas y el compromiso contraído desde hace tiempo en el seno de la UE.

4.5 **Por tanto, el CESE propone que la Comisión Europea**, con la colaboración activa de todas las demás instituciones, **se haga promotora de un estudio más amplio y estructurado**.

4.6 Diez años después de la publicación del Libro Blanco sobre la gobernanza europea⁽²³⁾, un estudio de este tipo debería proporcionar elementos más completos de un balance global con relación a los resultados alcanzados, la repercusión concreta sobre el proceso legislativo, las evoluciones inesperadas que se han realizado y experimentado, los nodos problemáticos que han surgido, las insuficiencias e incoherencias y los costes asumidos, con el fin de determinar finalmente los elementos necesarios para lograr una participación más adecuada y amplia. El estudio debería, asimismo, evaluar en concreto la eficacia y extensión del conjunto de cooperaciones estructuradas existentes con las sociedades civiles, cuáles son los parámetros y las condiciones para aumentar su eficacia, cuáles son las buenas prácticas que se deben proponer como ejemplo y cómo desarrollarlas ulteriormente. Y, por último, también debería evaluar en qué medida y forma esta masa significativa de trabajo se conoce y percibe por las personas ajenas al círculo de los profesionales, cómo contribuye a la ampliación de la participación democrática, a la adhesión al proyecto europeo y, por tanto, a la construcción del espacio público europeo. Además, dicho estudio debería resumir los elementos de evaluación de la repercusión, tanto desde el punto de vista de las instituciones como desde el de las diferentes partes interesadas de la sociedad civil organizada.

⁽²²⁾ A este respecto, también cabe recordar la enorme cantidad de organizaciones locales, nacionales y regionales que han participado en estos años en proyectos europeos concretos y específicos y que podrían, si se estimulan y se incluyen adecuadamente en la red, intervenir de forma activa en una dinámica de participación y diálogo civil más amplia, capaz de reforzar la adhesión de los ciudadanos al proceso europeo de forma generalizada en los territorios nacionales y locales de la Unión.

⁽²³⁾ DO C 193 de 10.7.2001, p. 117; DO C 125 de 27.5.2002, p. 61 y COM(2001) 428 final.

4.7 Realizado en la perspectiva indicada por el artículo 11 (24), implicando directa y activamente a las organizaciones de la sociedad civil, un estudio de este tipo podría convertirse en una buena base de trabajo para determinar líneas directrices y modalidades prácticas posteriores para el desarrollo del diálogo estructurado conforme al artículo 11 del TUE. De tal forma, podría proporcionar los elementos necesarios para la definición de propuestas operativas sucesivas y más precisas por parte de la Comisión y de las demás instituciones de la UE, también en la línea del Libro Verde, según se estipula en el punto 2.5, y cuya importancia subraya el CESE. En particular, se deberían determinar las posibles líneas y prácticas comunes a todas las instituciones, respetando siempre las respectivas autonomías, con el fin de desarrollar una univocidad de proceso que fuera efectivo, integrador y transparente para la participación estructurada de la sociedad civil en la construcción del proyecto europeo.

4.8 Ciertamente, el CESE puede prestar su trabajo, su competencia y sus redes, con una participación activa en la realización de dicho estudio, tanto en su fase de concepción y de realización como en la de diseminación sucesiva de los resultados, sobre todo en los veintisiete Estados miembros.

4.9 El pasado 23 de junio de 2011, la **CE y el PE introdujeron, además, el Registro de Transparencia**, que sustituyó al registro instituido por la Comisión en 2008. Este registro ya comprende varios millares de organizaciones, provenientes de los componentes más diversos de la sociedad civil europea, que deben proporcionar una gama muy estructurada de información y se comprometen a respetar un código de conducta común (25). Un único registro, común a dos instituciones, y sobre el que el Consejo ya ha manifestado interés por adherirse, expresa una dirección precisa y una voluntad de proceder de forma coordinada entre las instituciones de la UE, en una materia tan relevante y sensible para las relaciones con la sociedad civil.

4.10 El CESE considera que dicho registro, ahora destinado exclusivamente a lograr un objetivo de transparencia respecto a quienes se relacionan con las instituciones europeas para influenciar sus políticas, podría convertirse progresivamente en una herramienta de trabajo para la identificación de las partes interesadas del diálogo civil, en referencia a la cuestión de los criterios de representatividad. Por lo tanto, también se deberían explorar las posibilidades de un registro de este tipo para el desarrollo del diálogo civil estructurado en el marco del citado estudio.

4.11 El Tratado de Lisboa abre, además, **nuevas ventanas de oportunidades en relación con el Consejo Europeo**. Este constituye ya una estructura permanente y, en la actualidad, el Presidente del Consejo Europeo se elige por un mandato de dos años y medio, renovables. Todo esto sienta las bases para estructurar una perspectiva a más largo plazo y relaciones más estables con la sociedad civil organizada. Efectivamente, también el Consejo Europeo debe cumplir con la obligación del artículo 11 del TUE y el hecho de que hoy en día sea responsable de establecer las orientaciones políticas generales de la UE hace aún más estratégico el desarrollo de una cooperación que evolucione

progresivamente hacia un diálogo civil estructurado. El CESE considera que el Consejo debe instituir una unidad especial encargada del diálogo con la sociedad civil y, en el marco de sus funciones específicas, el CESE está disponible para cooperar en estrecha relación con el Consejo con el fin de desarrollar concretamente esta perspectiva.

5. El papel del CESE

5.1 En los últimos diez años, también el CESE ha modificado ampliamente sus métodos de trabajo y, sobre todo, ha ampliado en buena medida la participación en su trabajo de actores, expertos y organizaciones de la sociedad civil europea.

5.2 Los cambios se han introducido en todos los ámbitos: el desarrollo más tradicional de los trabajos (los dictámenes), con creciente participación de los expertos y fuerte multiplicación de las audiencias (de las más variadas dimensiones); la institución del grupo de enlace con las OSC (organizaciones de la sociedad civil); las distintas convenciones y actos organizados en el ámbito de los programas de las secciones, los grupos y las presidencias, tanto en Bruselas como en los distintos países de la Unión; el trabajo realizado sobre la Estrategia Europa 2020 junto con los consejos económicos y sociales e instituciones similares de los diferentes Estados miembros; y en último lugar, la propia gama de actividades diversas llevadas a cabo en el marco de las relaciones exteriores del CESE.

5.3 De ahí emerge una realidad consistente y en constante crecimiento de relaciones y diálogos con las fuerzas más amplias y diversas de la sociedad civil organizada europea. Un desarrollo bastante estructurado, muy sectorializado, en el que la acción de unos a menudo es poco conocida por los otros y, sobre todo, no suficientemente capitalizada en sus diferentes posibilidades de conjunto.

5.4 Por este motivo, el CESE se debe comprometer a:

— Promover un **análisis más exhaustivo de la evolución y las perspectivas de su sistema de relaciones con la sociedad civil organizada**, destinada tanto a valorar la eficacia, pertinencia y percepción del trabajo realizado como a identificar las posibles evoluciones y las innovaciones necesarias, con el fin de cualificar cada vez mejor su misión específica de institución consultiva de la UE y reforzar el proceso de aplicación del artículo 11 del TUE. Dicho estudio debería llevarse a cabo con la ayuda de centros de investigación de importancia primaria y debería prever modalidades oportunas de participación y cooperación activa de las OSC representativas a escala europea, recogiendo además de esa forma sus valoraciones y orientaciones generales.

— Promover **una base de datos específica centralizada de todos los contactos, las competencias y organizaciones** que, de diferentes maneras, participan cada año en el trabajo del Comité, estableciendo además su tipificación y evaluando las posibles iniciativas en términos de comunicación unitaria o diálogo anual con el conjunto que se pueden desarrollar, a fin de dar una mayor solidez a este sistema de relaciones.

(24) «Las instituciones mantendrán un diálogo abierto ...», apartado 2.

(25) http://europa.eu/transparency-register/index_es.htm.

— Por último, proponer a las diferentes instituciones de la UE que creen **una base de datos unitaria de todo el sistema de relaciones y diálogos con las organizaciones de la sociedad civil que han sido desarrollados por el conjunto de instituciones y organismos de la Unión Europea**, considerando además la posible realización de un informe anual adecuado que se pondría a disposición de todas las partes interesadas nacionales y europeas⁽²⁶⁾.

5.5 El CESE debe crear todas las sinergias útiles con las demás instituciones de la Unión, con el objetivo de garantizar la buena aplicación del artículo 11. Con tal fin, el CESE renueva el compromiso de abrir nuevas perspectivas de trabajo con el Consejo Europeo y de reforzar y ampliar todas las oportunidades de cooperación ya establecidas con el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Comité de las Regiones.

5.6 El nuevo Protocolo de cooperación firmado por el CESE con la CE ⁽²⁷⁾, que consolida y refuerza el papel del CESE como intermediario privilegiado entre la sociedad civil organizada y las instituciones de la UE, ofrece numerosas oportunidades en este sentido, que deben desarrollarse con convicción. Dicho protocolo consolida y refuerza las vías de cooperación desarrolladas en años precedentes y establece nuevas y ambiciosas vías concretas para proceder a una aplicación progresiva y conjunta del artículo 11 del TUE, al objeto de desarrollar «la democracia participativa en el ámbito de la Unión, con el fin de reforzar su legitimidad democrática»⁽²⁸⁾. En particular, «la Comisión considera que esta cooperación es una herramienta privilegiada para organizar el diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil a que hace referencia el artículo 11 del Tratado UE»⁽²⁹⁾.

5.7 En especial, el Protocolo establece dos momentos privilegiados para el desarrollo de dicha cooperación, que pueden convertirse en un marco estable y estructurado en el que incluir progresivamente una red cada vez más amplia de organizaciones representativas de la sociedad civil europea, dando así forma ulterior al desarrollo concreto del diálogo civil estructurado que se estipula en el artículo 11, apartado 2:

— En el marco de la definición de las prioridades políticas de la UE, el CESE tiene la posibilidad de influir en las prioridades políticas y el programa anual de trabajo de la CE. Con este fin, el CESE deberá dar a conocer sus propuestas de prioridad a la Comisión para el año siguiente y, al final de cada año, el CESE organizará un debate sobre el futuro de la UE, durante el cual la Comisión presentará sus propias prioridades estratégicas.

⁽²⁶⁾ Véase también el punto 21 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa (P6_TA(2009)0007).

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>

⁽²⁸⁾ Protocolo, preámbulo, párrafo 6.

⁽²⁹⁾ De nuevo, preámbulo del Protocolo, párrafo 7.

— En el marco del semestre europeo y de la Estrategia Europa 2020, el Protocolo institucionaliza la presentación de un informe anual por parte del CESE, en estrecha cooperación con la red de consejos económicos y sociales e instituciones similares, acerca de la participación de las sociedades civiles en la preparación de los programas nacionales de reforma. Dicho informe se someterá a debate antes del Consejo Europeo de primavera y la CE deberá participar en él y presentar el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento».

5.8 El CESE debe comprometerse asimismo a crear las sinergias más adecuadas con las organizaciones de la sociedad civil, tanto a escala nacional como europea, desarrollando una cooperación estructurada a ambos niveles.

5.9 En particular, se puede desarrollar dicha cooperación estructurada a escala nacional en referencia a la contribución que el Protocolo solicita ahora al CESE sobre la evaluación de «la aplicación de la legislación de la UE, especialmente respecto de las cláusulas horizontales, tal como se dispone en los artículos 8 a 12 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea»⁽³⁰⁾. Con este fin, se debe reforzar la cooperación ya existente con los CES nacionales e instituciones similares.

5.10 Por último, el CESE instituyó en 2004 **el grupo de enlace** con los organismos y las redes europeas de la sociedad civil, que se menciona también en el Protocolo revisado. Dentro de las perspectivas esbozadas, el CESE considera necesario revisar, reestructurar y relanzar el papel del grupo de enlace, en particular abriéndolo a todos los sectores de la sociedad civil organizada y en lo que se refiere a la composición más estructurada de los tres grupos del CESE. Una perspectiva de refuerzo de este tipo podría representar así una contribución específica a un avance decisivo en la aplicación concreta del apartado 1 del artículo 11 del TUE (relativo al diálogo civil horizontal), haciendo del CESE una plataforma facilitadora de dicho proceso. El grupo de enlace, así revisado y reforzado, podrá desempeñar un papel cada vez más valioso en el seno del CESE, en particular en el seguimiento de la aplicación del artículo 11 del TUE.

6. Construir un espacio estructurado para el diálogo civil europeo

6.1 El CESE considera que debe cualificarse cada vez más como centro de excelencia del diálogo civil europeo, desarrollando y mejorando cada vez más la cualificación de las herramientas ya existentes, estimulando nuevas formas de diálogo estructurado y foros abiertos y activos entre las partes interesadas, en el marco de una estrategia global y con una participación cada vez más adecuada de las organizaciones de la sociedad civil europea, con la intención de multiplicar las buenas prácticas de diálogo civil a todos los niveles. De esta forma, el CESE podrá aportar una contribución decisiva a la aplicación del artículo 11.

⁽³⁰⁾ Protocolo, preámbulo.

6.2 El CESE considera, además, que se deben poner en marcha las medidas para hacer realidad un espacio visible en esta nueva etapa de democracia participativa, que sea una innovación de mérito y de método, pero también un estímulo para el proceso general y, por último, un evento comunicativo por sí mismo. Se trata de un modo de dar forma y sustancia a la construcción de una esfera pública europea, propuesta por el filósofo J. Habermas, como condición fundamental del mismo proyecto europeo, pero que está aún muy lejos de llevarse a cabo. Dichas medidas se hacen mucho más necesarias en el contexto de la crisis y de los riesgos ya revelados de debilitamiento de la adhesión democrática a la construcción europea.

6.3 En el CESE, la propuesta de un espacio así ya ha sido expresada tanto durante conferencias organizadas en el seno del CESE⁽³¹⁾ como en un reciente e influyente dictamen sobre «La renovación del método comunitario»⁽³²⁾.

6.4 El CESE considera que este espacio estructurado para el diálogo civil europeo puede adoptar la **forma de un acto anual**, con las siguientes características y finalidades:

- un acto destinado a recoger, transmitir y sintetizar las contribuciones principales de la sociedad civil organizada europea en el programa anual de la Comisión y en la agenda de prioridades de las diferentes instituciones, en relación con lo anteriormente indicado en el punto 5.7;
- un acto progresivamente estructurado en varios días, siguiendo el estilo de los *Open Days* organizados de forma acertada por el CDR⁽³³⁾, con talleres y asambleas temáticas, que más tarde confluirán en un evento general de clausura;
- un acto en el que el CESE ofrezca una sólida base preparatoria, constituyendo un comité específico que incluya a

representantes de las OSC europeas y establezca las prioridades temáticas sobre las que concentrar las labores y las modalidades de participación⁽³⁴⁾;

- un acto en el que la participación debería ampliarse todo lo posible, también en el ámbito de las organizaciones nacionales y sectoriales;
- un acto en el que prever, además, formas de participación directa de los ciudadanos europeos a tenor de lo dispuesto en el artículo 11, apartado 1, que requiere además un diálogo directo con los ciudadanos en los veintisiete países de la Unión, utilizando las grandes posibilidades de las nuevas tecnologías de comunicación;
- un acto que podría, por último, concluir con una declaración final, cuya forma debería ser gestionada y coordinada por el propio comité preparatorio, tal y como ya ha experimentado con éxito el CESE en numerosas ocasiones internas y externas.

6.5 El CESE considera que un acto así constituiría un impulso constructivo para que todas las instituciones de la UE conviertan el diálogo civil en una tarea transversal que afecte a todas las direcciones generales de la Comisión, todos los grupos de trabajo del Consejo y todas las comisiones del Parlamento, de forma transparente y equilibrada, respecto a los diversos componentes de la sociedad civil organizada europea, como ya solicitó en su momento el Parlamento Europeo⁽³⁵⁾.

6.6 Con el fin de dar más fuerza y consistencia a esta perspectiva, el CESE solicita además que la Comisión vuelva a formular una propuesta precisa y concluyente en relación con el Estatuto Europeo de las asociaciones europeas, tal y como solicitan encarecidamente las OSC europeas y como se ha defendido varias veces en distintos dictámenes del CESE.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

⁽³¹⁾ Véase el punto 4 final «... la organización de una Conferencia anual de la sociedad civil organizada con miras a contribuir a la elaboración de la agenda política europea ...», en el documento adoptado por las principales OSC en la conferencia organizada en el CESE el 10 de febrero de 2010.

⁽³²⁾ DO C 51 de 17.2.2011, p. 29, punto 5.6, ponentes: MALOSSE y DASSIS.

⁽³³⁾ Los *Open Days* del CDR, que en 2012 celebraron su décimo aniversario, no solo son un lugar de confrontación y debate político, sino también un espacio de intercambio de buenas prácticas y de cooperación; actualmente reúnen a más de seis mil participantes, divididos en alrededor de un centenar de talleres, tres asambleas temáticas generales y una sesión de clausura, celebrada en presencia de los máximos representantes de todas las instituciones europeas.

⁽³⁴⁾ Se recuerda la buena práctica de «Un programa para Europa: las propuestas de la sociedad civil», realizado por el CESE en la primavera de 2009.

⁽³⁵⁾ Resolución P6-TA (2009)0007 del Parlamento Europeo, de 13 de enero de 2009, sobre las perspectivas de desarrollo del diálogo civil en el marco del Tratado de Lisboa; ponente: G. Grabowska.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La implicación y participación de las personas mayores en la sociedad» (dictamen de iniciativa)

(2013/C 11/04)

Ponente: **Maureen O'NEILL**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento Interno el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

«*La implicación y participación de las personas mayores en la sociedad*»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de octubre de 2012.

En su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Conclusiones

1.2 Las personas mayores son elementos dinámicos, capaces y vitales de nuestra sociedad. Transmiten conocimientos, competencias y experiencia a las generaciones siguientes. De manera individual y colectiva contribuyen a nuestra economía, participan en nuestras comunidades y son un repositorio de nuestra historia. Como miembros de las familias las personas mayores son responsables de fomentar la cohesión y la solidaridad en nuestra sociedad.

1.3 Recomendaciones

1.3.1 El CESE recomienda que:

— se subraye la capacidad y la contribución de las personas mayores y no su edad cronológica y que gobiernos, ONG y medios de comunicación destaque estos aspectos en declaraciones positivas;

— se preste apoyo a la participación activa de todos los grupos de edad en la sociedad y a una mayor solidaridad y cooperación entre las generaciones y dentro de las propias generaciones;

— los gobiernos y los organismos públicos se comprometan de manera positiva con la participación activa de las personas mayores en los procesos decisarios y su papel en las comunidades;

— los gobiernos se ocupen, con los socios pertinentes, de eliminar cualquier obstáculo que impida a las personas mayores su plena participación en la sociedad;

- todas las partes interesadas continúen desarrollando un enfoque que atribuya importancia al aprendizaje permanente para las personas mayores individualmente, empleadores y comunidades;
- los gobiernos garanticen la inclusión digital y la formación de las personas mayores;
- las personas mayores se postulen como candidatos electorales, ejerzan el derecho de voto y tomen parte como miembros del consejo de sociedades, organismos públicos y ONG;
- se reconozca su contribución informal como prestadores y receptores de cuidados y se apoyen adecuadamente sus respectivos derechos y responsabilidades;
- se anime a las personas mayores a que colaboren como voluntarios de acuerdo con orientaciones sobre buenas prácticas;
- se posibilite que los trabajadores mayores mantengan su empleo hasta la edad legal de jubilación y después si así lo desean;
- los empleadores adapten el entorno laboral y busquen las soluciones necesarias en materia contractual para cumplir las necesidades de las personas mayores; y
- se reconozca a las personas mayores su papel como consumidores y se anime a las empresas a que produzcan bienes y presten servicios que respondan a las necesidades de una sociedad que envejece.

2. Introducción

2.1 La visión de un envejecimiento activo y saludable expuesta por el Grupo director de la Comisión Europea sobre envejecimiento activo señala que *el envejecimiento activo y saludable es el proceso de optimización de las oportunidades de salud, participación y seguridad, con el fin de mejorar la calidad de vida a medida que las personas envejecen. Se aplica tanto a los individuos como a los grupos de población.* 'Salud' se refiere al bienestar físico, mental y social. 'Activo' hace referencia a una participación continua en las cuestiones sociales, económicas, culturales, espirituales y cívicas, no solo referidas a la capacidad de estar físicamente activo o de participar en la fuerza laboral⁽¹⁾.

2.2 El objeto del presente dictamen es subrayar la participación activa de las personas mayores en Europa, analizar los obstáculos que impiden que participen más personas e insistir en que dicha participación debe continuarse a lo largo de la vida de las personas. Construir una Europa que resulte cómoda para todas las edades⁽²⁾ comienza desde el momento en que nacemos y exige visión de futuro. El dictamen se basa en otros anteriores del CESE relacionados con las personas mayores y el envejecimiento⁽³⁾.

2.3 En la actualidad en Europa hay 85 millones de personas mayores de 65 años, y esa cifra se elevará a 151 millones antes de 2060. Es importante no fijarse solo en la edad cronológica sino reconocer la capacidad de participar a todas las edades y potenciarla y comprender que, incluso si las personas mayores (a las que, a efectos del presente dictamen, definimos como las mayores de 65 años) padecen limitaciones en materia de salud, esto no tiene por qué impedirles necesariamente participar.

2.4 *La participación activa social, cultural, económica y política de las personas mayores dependerá de que asumamos una imagen correcta de la edad*⁽⁴⁾. Es preciso disuadir a los medios de comunicación y a los gobiernos de que utilicen un lenguaje exageradamente dramático para describir una sociedad que envejece.

2.5 Es preciso erradicar las actitudes contrarias a las personas mayores puesto que dañan la percepción que tenemos de ellas e inhiben su participación. Esto priva a la sociedad de contribuciones vitales y agudiza las tensiones entre generaciones. Debemos congratularnos de vivir más y de manera más sana como resultado de una mejor educación y nutrición, y a que se concede importancia al contrato social entre generaciones.

2.6 Las actitudes negativas hacia las personas mayores ignoran el papel que estas desempeñan como trabajadores, consumidores, participantes en proyectos comunitarios y cuidando a otras personas. Las percepciones negativas de las personas mayores son perniciosas puesto que la discriminación merma la

⁽¹⁾ «Plan estratégico de aplicación de la cooperación de innovación europea sobre el envejecimiento activo y saludable», Comisión Europea, 7.11.2011.

⁽²⁾ «Stakeholder Manifesto for an Age Friendly European Union by 2020», Age Platform Europe, 2011.

⁽³⁾ DO C 228, 22.09.2009, p. 24; DO C 51, 17.02.2011, p. 55; DO C 181, 21.06.2012, p. 150.

⁽⁴⁾ Sexto informe de la situación de las personas mayores en la República Federal Alemana.

autoestima y actúa como una barrera para un mayor compromiso y su contribución a la economía. La esperanza de vida ha aumentado debido a los nuevos avances de la medicina, la farmacología y la tecnología y gracias a una mayor sensibilización y educación acerca de los temas sanitarios. *Las investigaciones han demostrado que la calidad de vida de la gente muy mayor, según su propio testimonio, suele ser mucho mejor de lo que se reconoce generalmente. Es preciso cambiar las actitudes hacia el envejecimiento que, con demasiada frecuencia, se hallan dominadas por ideas erróneas negativas y prejuicios*⁽⁵⁾.

2.7 El cambio demográfico ofrece oportunidades para que prospere una «economía de plata» dado que las personas mayores son, en muchos sectores, consumidores y contribuyentes por medio del empleo.

2.8 Por ello, abordar la discriminación por motivo de edad mediante la legislación, el liderazgo y la creación de una nueva dinámica en las políticas debe ser una prioridad a la hora de promover el envejecimiento activo y aprovechar el potencial de las personas mayores para que desempeñen plenamente su papel en el desarrollo del capital social y económico del país.

2.9 Debemos oponernos a la idea de que a los 65 nos convertimos en receptores de servicios y dejamos de ser contribuyentes. Las barreras de edad deben abolirse. Las personas mayores no se convierten en un grupo homogéneo debido a su edad sino que mantienen sus diferentes opiniones, energías, experiencias, prejuicios, necesidades y deseos. Todos envejecemos: cumplir las expectativas en 2060 exigirá una adaptación constante.

2.10 Las estadísticas sobre personas mayores deben utilizarse con cautela a fin de evitar caer en la creencia de que las condiciones de salud, tasas de participación, etc. son las mismas para quienes tienen 65 y quienes tienen 100 años, puesto que las necesidades y capacidades varían. Debemos evitar hacer suposiciones basadas en la edad y crear grupos aislados.

2.11 Es imposible considerar la dignidad y el bienestar de las personas mayores al margen de las estrategias relacionadas con los ingresos, la salud y la atención social y el mantenimiento de las redes sociales locales y las iniciativas de las comunidades. Estos temas quedan de manifiesto en relación con las trabas a la participación que **podrían** crearse. La capacidad para acceder a servicios y participar activamente y de manera significativa depende de disponer unos ingresos suficientes, y esto debe formar parte integral de la reforma de las pensiones.

3. Asuntos cívicos

3.1 El reciente informe *Gold Age Pensioners*⁽⁶⁾ describe a las personas mayores como «aglutinante social» y destaca su contribución a la familia y a las comunidades a través del voluntariado y la participación en las instituciones democráticas.

⁽⁵⁾ Kirkwood, T, y otros: *New Ways of Looking at Age*, Blackstaff Press 2011.

⁽⁶⁾ *Gold Age Pensioners*, WRVS [Women's Royal Voluntary Service] 2011.

3.2 Las personas mayores representan un porcentaje más elevado de votos en todas las elecciones. El informe Eurostat⁽⁷⁾ señalaba que el 50 % de los ciudadanos de más de 55 años ejerce su derecho a voto y que siente un mayor interés por la política a una edad más avanzada. El número creciente de personas mayores en nuestra sociedad lleva aparejado una considerable influencia política, denominada «poder gris» en los EE.UU., influencia que se ejerce.

3.3 El promedio de edad de los diputados al Parlamento Europeo es de 54 años, y el miembro de más edad tiene 84 años. Esto se refleja en otras instituciones gubernamentales y en el propio CESE, lo que pone de manifiesto que la edad no debe ser un obstáculo a la participación en ningún nivel.

3.4 Son muchas las personas mayores que aportan la experiencia y conocimientos especializados, atesorados a lo largo de sus vidas laborales, a las directivas de ONG, entes públicos y sociedades.

4. Participar en la toma de decisiones

4.1 Habida cuenta del grado en que las personas mayores contribuyen a la sociedad de diferentes maneras cabría replantearse la cuestión de su inclusión social y su implicación en los procesos decisarios. No obstante, las personas mayores suelen sentirse «excluidas» en relación con las decisiones que se toman sobre su propio bienestar o sobre la comunidad en la que viven. Los individuos necesitan un estímulo personal y las organizaciones deben desarrollar mecanismos que sean inclusivos para las opiniones de las personas mayores.

4.2 La Plataforma Europea de las Personas Mayores (Age Platform Europe) publicó en 2010 un informe⁽⁸⁾ que ilustraba los métodos que se han desarrollado en diferentes Estados miembros y entre los que se encuentra la instauración de consejos de la tercera edad nacionales y locales y consultas públicas. En el proceso europeo de inclusión social es condición fundamental que todas las partes interesadas participen en la búsqueda de soluciones para los problemas que afrontan. Participar es crucial, pero también lo es ser escuchado activamente para que se produzcan cambios.

4.3 Quienes sufren exclusión social como consecuencia de una salud deficiente, discapacidad o necesidad deben recibir asistencia; asimismo debe animarse a los individuos a emanciparse. El grupo de trabajo escocés sobre demencia senil (Scottish Dementia Working Group) es un excelente ejemplo de cómo una serie de personas con ese diagnóstico están decididas a mantener la capacidad de tomar decisiones y controlar sus vidas. El grupo se ha granjeado una excelente reputación nacional e internacional por su valentía y entusiasmo en la campaña para mejorar la comprensión de la demencia senil y por su campaña para mejorar los servicios. Quienes gestionan la organización, dictan conferencias o plantean demandas al gobierno son personas que padecen demencia⁽⁹⁾.

4.4 Una participación efectiva exige la existencia de estructuras que la apoyen y un compromiso, por parte de los organismos estatales y las ONG, empleadores y otras instituciones, de escuchar a las personas mayores como partes interesadas; significa que el lenguaje que utilicen debe estar libre de jerga, que se pueda acceder a los lugares de reunión, que la gente pueda permitirse asistir a ellos y que puedan utilizar medios de transporte. Las personas mayores deben conocer sus derechos y obligaciones y haber tenido ocasión de conocer los temas que se debaten; por tanto, la formación, incluida en materia de TIC, es un factor esencial⁽¹⁰⁾.

4.5 Cada vez se concede más importancia a la 'coproducción', en la cual *individuos, comunidades y organizaciones que poseen las habilidades, conocimientos y capacidades trabajan juntos creando oportunidades y resolviendo problemas*⁽¹¹⁾. Los principios que la inspiran son los inherentes a todas las actividades de participación y pueden aplicarse desde el nivel individual para diseñar un conjunto de medidas sobre asistencia hasta el nivel de gobierno nacional, donde pueden aplicarse en el desarrollo de políticas.

5. Investigación

5.1 El CESE valoró positivamente el apoyo de la Comisión Europea a iniciativas de programación y al desarrollo de futuras hojas de ruta sobre actividades de investigación en el ámbito del envejecimiento y el cambio demográfico, que forman parte integrante de «Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento»⁽¹²⁾.

5.2 Es importante seguir investigando en todos los aspectos de la vida de las personas mayores a fin de garantizar que se adoptan las decisiones políticas adecuadas en materia de sanidad, atención social, educación, rentas y participación. Las personas mayores deben implicarse en determinar cuáles los asuntos importantes y participar en la investigación. Con las personas mayores es especialmente importante llevar a cabo las pruebas clínicas pertinentes de medicamentos.

6. Asistencia a familiares

6.1 A medida que la población envejece, la responsabilidad de prestar cuidados recaerá en un número cada vez mayor de mujeres mayores, lo que podría generar problemas económicos debido a la reducción de salarios y a la pérdida de derechos de pensión. Las personas mayores aportan una importante contribución al cuidar de manera informal de parientes de más edad y salud más frágil, lo que representa un considerable ahorro para los presupuestos del Estado del bienestar. Es preciso reconocer la experiencia y capacidad de quienes prestan asistencia de manera informal y tomar nota de la necesidad de proporcionar oportunidades de formación.

6.2 Además, son muchos los abuelos que por necesidad se ocupan de sus nietos en familias que atraviesan dificultades o bien para permitir que sus hijos trabajen y se mantengan así económicamente activos.

⁽⁷⁾ Envejecimiento activo y solidaridad entre generaciones. Retrato estadístico de la Unión Europea 2012, Eurostat 2012.

⁽⁸⁾ [Guía para el diálogo civil a fin de promover la inclusión social de las personas mayores], Age Platform Europa 2010.

⁽⁹⁾ «Perspectives on Ageing with Dementia», Fundación Joseph Rowntree, 2012.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 8.

⁽¹¹⁾ «A Guide to co-Production With Older People – Personalisation», NDTI.

⁽¹²⁾ Cf. dictamen del CESE «Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento» (dictamen de iniciativa) aprobado el 23 de mayo de 2012 (DO C 229, du 31.07.2012, p. 13).

6.3 Existe margen para la innovación social en el ámbito de la asistencia informal, de modo que los Estados miembros deben poner mayor esfuerzo en abordar los desafíos y responsabilidades crecientes que afrontan quienes realizan esta tarea de manera informal en un contexto de reducción o carestía de los servicios de asistencia.

7. Voluntariado

7.1 El abanico de actividades de voluntariado que realizan las personas mayores es amplísimo, y va mucho más allá de los temas tradicionalmente relacionados con la edad, como el apoyo a personas mayores frágiles o enfermas⁽¹³⁾. Las actividades de voluntariado abarcan el bienestar y la salud, el ocio, el medio ambiente, las organizaciones religiosas, la cultura y la política.

7.2 Las personas mayores ejercen tareas de voluntariado porque esto les permite mantener y desarrollar sus capacidades y el contacto social, impide el aislamiento y la exclusión sociales y les permite prestar un servicio a la comunidad. El voluntariado aporta beneficios mutuos. Una encuesta llevada a cabo en 2009 mostraba que el 78 % de la población de la UE-27 opinaba que las personas mayores realizan una importante aportación como voluntarios en organizaciones solidarias y comunitarias⁽¹⁴⁾.

7.3 En ausencia de servicios institucionales o cuando se producen recortes presupuestarios, debe valorarse que las personas mayores cubran estas carencias, pero necesitan apoyo.

7.4 Debe señalarse que el reconocimiento y el espectro de posibles actividades de voluntariado varían considerablemente de un Estado miembro a otro; por otro lado, las personas mayores que se dedican al voluntariado suelen haberlo hecho a lo largo de su vida. Por tanto, se puede animar y capacitar a los individuos para que, a lo largo de sus vidas, participen en tareas de voluntariado, lo que resultará beneficioso en la tercera edad impidiendo el aislamiento y la exclusión social y estimulando contactos y amistades.

8. Contribución a la economía

8.1 Además de su papel como consumidores, la contribución que realizan las personas mayores a la economía puede medirse a través del pago del impuesto sobre la renta o sobre la adquisición de productos, la prestación de ayuda informal a parientes (lo que representa un ahorro para el Estado), el cuidado de los nietos (lo que permite a los hijos reintegrarse en el mercado de trabajo), y el valor que aporta el voluntariado o permanecer en el mercado de trabajo. Asimismo, se producen transferencias de ingresos a los miembros de la familia más jóvenes para ayudarles a afrontar compromisos financieros importantes⁽¹⁵⁾.

8.2 Un mayor reconocimiento del hecho de que la población envejece incrementará las posibilidades de que las empresas y

otras entidades desarrollen y comercialicen productos y servicios útiles que sirvan a ese estrato de la población en el contexto de una sociedad que envejece, estimulando así el crecimiento en la producción y el empleo⁽¹⁶⁾.

8.3 Se reconoce insuficientemente el papel de las personas mayores como consumidores, lo que representa una actitud negativa hacia la tercera edad. Los estereotipos de las personas mayores tiende a generar la suposición de que estas no necesitan o no desean diferentes oportunidades o servicios, y que el «mercado juvenil» es mucho más importante⁽¹⁷⁾.

9. Empleo

9.1 Casi el 60 % de los trabajadores se considera capaz de seguir ejerciendo su trabajo a los 60 años⁽¹⁸⁾.

9.2 Habida cuenta del aumento de la longevidad, es importante que las personas mayores tengan la posibilidad de decidir si desean seguir trabajando hasta la edad legal de jubilación y, si lo prefieren, después. Esto exigirá varias cosas: reconocer la capacidad de las personas mayores, adaptar el entorno laboral y los horarios (lo que también ofrece ventajas a lo largo del ciclo), abrir la posibilidad de participar en formaciones y estar al día de los cambios de métodos y esforzarse por combatir los prejuicios contra las personas mayores en el entorno laboral. El CESE aprobó recientemente un dictamen en el que se proponía un paquete de medidas específicas que recogiera estos requisitos y en el que subrayaba la importancia de los interlocutores sociales, que desempeñan un papel clave para asegurar las políticas y adaptaciones adecuadas⁽¹⁹⁾.

9.3 Es preciso reconocer que existe una diferencia entre las personas que trabajan después de su edad de jubilación **porque lo desean**, y quienes lo hacen **por necesidad**, dado que su pensión es insuficiente.

9.4 Las personas mayores aportan un cúmulo de experiencia y de capacidades al lugar de trabajo que es esencial en un momento en el que escasean las capacidades y que garantiza una contribución a la economía. Es preciso animar a las empresas a que desarrollen mejores prácticas en cuanto a estrategias de gestión de la edad.

9.5 Existe potencial para que las personas mayores trabajen por cuenta propia y emprendan negocios, lo que les proporcionará mayor autonomía y control sobre sus condiciones laborales. La contribución de las personas mayores en este sector no deja de aumentar. Las cifras de Eurostat para 2010 mostraban que el 50 % de la población laboral de más de 65 años trabajaba por cuenta propia⁽²⁰⁾. El estímulo para nuevos proyectos y servicios que reflejan el cambio demográfico puede producirse si las propias personas mayores participan en negocios: es preciso animar a las personas a que aprovechen estas oportunidades⁽²¹⁾.

⁽¹⁶⁾ DO C 44, 11.02.2011, p. 10.

⁽¹⁷⁾ «The Golden Economy», AGE UK 2011.

⁽¹⁸⁾ «Living Longer Working Better», Eurofound 2011.

⁽¹⁹⁾ DO C 318, 29.10.2011, p. 1.

⁽²⁰⁾ «Envejecimiento activo y solidaridad entre generaciones», Eurostat 2011.

⁽²¹⁾ «Golden opportunities», UnLtd Research findings 2012.

⁽¹³⁾ «Volunteering by older people in the EU», Eurofound 2011.

⁽¹⁴⁾ Véase nota 6.

⁽¹⁵⁾ «Gold Age Pensioners – Valuing the socio-economic contribution of older people in the UK Economic Model», WRVS 2011.

10. Aprendizaje permanente

10.1 El CESE viene subrayando desde hace años la importancia del aprendizaje permanente como condición clave para la inclusión social, para mantenerse en el empleo, para el desarrollo personal y para poder participar eficazmente en la sociedad⁽²²⁾.

10.2 Un número creciente de personas mayores se beneficia de oportunidades educativas, pero este fenómeno es desigual en los diferentes los Estados miembros⁽²³⁾. La implicación de las personas mayores en grupos comunitarios y ONG proporciona una fuente significativa de aprendizaje informal.

11. El papel de las TIC

11.1 El uso de TIC adquiere una importancia creciente para todos los ciudadanos. La utilización de internet y del correo electrónico puede permitir a las personas mayores mantenerse en contacto con lo que sucede fuera de su casa y mantener una comunicación regular con miembros de la familia que no viven cerca. Esto puede incluso verse mejorado mediante el uso de Skype o medios similares que permiten tener un contacto visual. El uso de foros de diálogo supervisados puede ayudar a aquellas personas mayores que se ven forzadas a quedarse en casa a ponerse en contacto con personas que poseen intereses semejantes, lo que contribuye a aliviar el aislamiento.

11.2 La 'sanidad electrónica' pueden reportar ventajas significativas en lo referente al seguimiento de dolencias y para responder ante situaciones de emergencia. No obstante, estos métodos no deberían sustituir el contacto directo con las personas; los sistemas de sanidad electrónica deben asumir la necesidad de una relación real.

11.3 Otras aplicaciones, más controvertidas, de la TIC son los sistemas de supervisión personalizada en casas «inteligentes»,

para seguridad personal o los dispositivos de seguimiento para personas que padecen demencia. Lo que se pretende es permitir que dispongan constantemente de autonomía de manera segura y puedan elegir una actividad u otra. Ahora bien, el recurso a tales métodos debe basarse en decisiones y prácticas éticas y redundar siempre en beneficio de la persona mayor: no deben utilizarse como mecanismo de control o como medio para reducir apoyo personalizado.

11.4 El uso de internet para comprar en línea tiene ventajas evidentes para quienes padecen problemas de movilidad, pero también debe conciliarse con la necesidad de relacionarse con gente y salir de casa. La protección de datos y de la privacidad deben estar garantizadas.

11.5 El uso de TIC exige formación y apoyo, así como la posibilidad de acceder a los equipos necesarios. Estos temas se han señalado en el dictamen del CESE que lleva por título *Fomentar la alfabetización, la capacitación y la inclusión digitales*⁽²⁴⁾.

12. Obstáculos a la participación

12.1 Aunque se ha subrayado la implicación de las personas mayores en una serie de actividades con impacto en la vida social y económica, muchas de ellas siguen encontrando importantes trabas que les impiden participar más plenamente.

12.2 La edad cronológica es solamente uno de los múltiples rasgos que definen a una persona. Los conocimientos, habilidades y experiencia que poseen los diferentes grupos de edad representan un recurso vital para la sociedad. Una sociedad inclusiva para todas las edades exige la responsabilidad colectiva de los responsables políticos, de las partes interesadas y de los propios ciudadanos para formular políticas y prácticas que aseguren la equidad y la inclusión sin tener en cuenta la edad.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ DO C 161, 13.07.2007, p. 1; DO C 204, 09.08.2008, p. 89; DO C 228, 22.09.2009, p. 24; DO C 77, 31.03.2009, p. 115; DO C 51, 17.02.2011, p. 55.

⁽²³⁾ Véase la nota 20.

⁽²⁴⁾ DO C 318, 29.10.2011, p. 9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Refuerzo de la autonomía social e integración de los gitanos en Europa» (dictamen adicional)

(2013/C 11/05)

Ponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

El 17 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 29A de sus Normas de desarrollo, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema:

«Refuerzo de la autonomía social e integración de los gitanos en Europa»

(dictamen adicional).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de octubre de 2012.

En su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 127 votos a favor, 1 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción y mucha esperanza las medidas adoptadas recientemente por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo, otras instancias de la UE y los distintos Estados miembros a favor de la inserción social y la integración de los gitanos europeos, entre las que se encuentran la estrategia marco de la Comisión Europea y las estrategias nacionales de integración de los gitanos.

1.2 Al mismo tiempo, el Comité llama la atención sobre el hecho de que «todos estos esfuerzos no han conseguido remediar de forma decisiva la discriminación que sufre una buena parte de los romaníes (*) ni mejorar su calidad de vida ni sus oportunidades».

1.3 En 2011, en un dictamen exploratorio que versaba sobre este tema⁽¹⁾, el CESE ya se mostró preocupado por el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y los gitanos a las estrategias nacionales de integración de los gitanos y formuló diversas propuestas al respecto.

1.4 Las conclusiones del estudio que encargó el CESE y que se llevó a cabo en los veintisiete Estados miembros –que coinciden con las de los estudios realizados por la Coalición por una Política Europea para la Población Gitana (ERPC) y otras organizaciones de la sociedad civil– destacan una gran falta de información, una gran insatisfacción, frustración y una desconfianza ampliamente compartidas entre los portavoces de la comunidad gitana, las organizaciones civiles y sus representantes. Parece que las estrategias nacionales de integración de los gitanos no han logrado responder a las crecientes expectativas ni a la esperanza sincera de los gitanos de que la estrategia pueda mejorar sensiblemente su integración en la sociedad.

(*) NdT.: en el presente dictamen, se emplean indistintamente los términos «gitano» y «romaní».

(1) Dictamen del CÉSE de 16 de junio de 2011 sobre el tema «Refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes» (DO C 248 de 25.8.2011, pp. 16-21).

1.5 Los medios y los recursos disponibles para alcanzar los objetivos de las estrategias nacionales de integración de los gitanos no parecen suficientes para compensar el constante impacto negativo que la discriminación y la exclusión tienen en la vida y las oportunidades de los gitanos. Por este motivo, el Comité llama la atención sobre la importancia de coordinar las políticas y prever recursos proporcionados a los objetivos que se persiguen.

1.6 El CESE opina que la planificación y la aplicación de estrategias nacionales de integración de los gitanos siempre deben basarse en los derechos, para garantizar así el respeto de los derechos humanos y los derechos fundamentales.

1.7 El Comité insiste en la importancia de priorizar la lucha contra la discriminación en todas las esferas de la vida social.

1.8 El Comité reitera que es necesario generalizar un enfoque positivo sobre la situación social de los gitanos y destaca que el elemento decisivo de las políticas de integración es que las personas tengan la energía, los instrumentos y el poder de decidir sobre su propio destino.

1.9 El CESE respalda la creación de la red de puntos de contacto nacionales para los gitanos, dotada de las competencias adecuadas, que prevé la Comisión Europea y destaca que la sociedad civil organizada, incluidos las organizaciones de gitanos y los representantes de los intereses de esta comunidad, debe participar plenamente en todo el proceso de desarrollo de las estrategias nacionales de integración de los gitanos (elaboración, aplicación, supervisión y evaluación).

1.10 Es preciso reforzar de manera sostenible la supervisión y evaluación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos, basándose en argumentos científicos y recurriendo a la participación de expertos independientes. Asimismo, hay que poner en marcha un sistema que permita la financiación de estos procesos.

2. Contexto

2.1 En abril de 2011, la Comisión Europea adoptó un documento de estrategia muy importante titulado «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020»⁽²⁾. Por primera vez en la historia de la UE, la Comunicación define los principales objetivos estratégicos, que están estrechamente relacionados con las prioridades de la Estrategia Europa 2020, las disposiciones de la Carta de los Derechos fundamentales de la UE y las conclusiones del vademécum *Los 10 Principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos*⁽³⁾. Agrupa los desafíos políticos en cuatro ámbitos: el acceso a la educación, al empleo, a la sanidad y a la vivienda. Asimismo, presta especial atención a la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de gitanos. Se muestra a favor de crear y poner en marcha un mecanismo de seguimiento y evaluación sólido a la vez que solicita a los Estados miembros que preparen y adopten los documentos estratégicos nacionales y los transmitan a la Comisión Europea de aquí a finales de 2012.

2.2 En sus conclusiones⁽⁴⁾, el Consejo respalda los puntos clave de la Comunicación⁽⁵⁾ de la Comisión Europea y concluye que:

«(El Consejo de la Unión Europea acoge con satisfacción) la Comunicación de la Comisión (...) y (...) anima [a los Estados miembros] a **fijar metas nacionales realistas** (...), así como a crear un mecanismo de supervisión y hacer que los fondos de la UE sean más accesibles para los proyectos de integración de la población gitana» e insiste en la necesidad de:

- «supervisar y evaluar adecuadamente el impacto de las estrategias [nacionales de integración de la población gitana] o planes integrados de actuación» (punto 23);
- fomentar «una mayor implicación de la sociedad civil y de todas las demás partes implicadas» (punto 41).

3. El 16 de junio de 2011, el CESE publicó un dictamen exploratorio titulado «Refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes»⁽⁶⁾, cuyas principales conclusiones son las siguientes:

⁽²⁾ COM(2011) 173 final.

⁽³⁾ «Los 10 Principios básicos comunes para la inclusión de los gitanos» se presentaron durante la primera reunión de la plataforma, el 24 de abril de 2009. Hacemos especial hincapié en los siguientes principios: «Centrarse explícita pero no exclusivamente en los gitanos», «Planteamiento intercultural» y «Apuntar a la integración total del colectivo gitano en la sociedad».

⁽⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/11/st10/st10260.es11.pdf>.

⁽⁵⁾ Conclusiones del Consejo sobre «Un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020».

⁽⁶⁾ DO C 248 de 25.8.2011, pp. 16-21.

3.1 El CESE acoge con satisfacción y mucha esperanza las medidas adoptadas por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo, otras instancias de la UE y los distintos Estados miembros a favor de la inserción social y la integración de los gitanos europeos, así como sus esfuerzos, que últimamente se han intensificado;

3.1.1 «por otra parte, llama la atención hacia el hecho de que todos estos esfuerzos no han conseguido remediar de forma decisiva la discriminación que sufre una buena parte de los romaníes ni mejorar su calidad de vida ni sus oportunidades, y señala que en ciertos sentidos su situación ha empeorado aún más»;

3.1.2 así pues, llama la atención sobre la necesidad de crear «una estrategia europea integrada, coordinada y coherente y con un programa de acción decidido y sistemático que abarque todas las políticas a nivel nacional, capaz de aportar a las personas y a sus comunidades las competencias y la capacidad de decidir sobre su propio destino (autonomía)»;

3.1.3 «considera que podrían proponerse a los Estados miembros los siguientes elementos como los tres pilares que deberían ponerse en práctica de forma coordinada dentro de una política de integración de los romaníes [...], que represente de forma específica pero no exclusiva la naturaleza de los problemas y los ejes estratégicos para resolverlos»:

- a) la «política de integración sin distinción de raza o etnia», y la reducción de la concentración de la pobreza y la privación extremas;
- b) la «política que fomente la autonomía de quienes se consideran miembros de una comunidad romaní y les permita celebrar la inclusión social que han conseguido»;
- c) la «política general y publicidad contra el racismo»;

3.2 «subraya la necesidad vital de una participación activa de representantes y miembros del pueblo y las comunidades romaníes tanto en la planificación como en la aplicación a todos los niveles (UE, nacional, regional y local)».

3.3 El CESE «desea participar en el seguimiento y la evaluación de estas políticas sobre la base del mandato que le da la sociedad civil y apoyándose en los vínculos intrínsecos que lo unen a las organizaciones de la sociedad civil de los Estados miembros. Quiere formar parte de la mediación entre las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada y participar, como interlocutor activo, en la Plataforma Europea para la Integración de la Población Gitana y en otras formas de diálogo estructurado».

4. Estudios y encuestas

4.1 Habida cuenta de lo expuesto anteriormente, el objetivo del presente dictamen es recopilar los conocimientos, las experiencias y las opiniones ligados a la estrategia marco y a las estrategias nacionales de integración de los gitanos de los principales observadores, los servicios competentes de la Comisión Europea, las asociaciones de gitanos, las organizaciones de la sociedad civil que defienden los intereses de los gitanos y los distintos grupos de presión y movimientos. No cabe duda de que las conclusiones de este ejercicio influirán considerablemente en las posibilidades de que los Estados miembros alcancen los objetivos definidos en la estrategia marco. Entre estos distintos análisis, se pueden citar:

- los distintos documentos de la Comisión Europea relativos a los procesos de elaboración de las estrategias nacionales y su contenido;
- los documentos sobre el papel de la OSI en calidad de participante y observador y su actividad de difusión de información, especialmente en los nuevos Estados miembros (7);
- los cuestionarios de la ERPC;
- los informes sobre el contenido de las estrategias y los procesos de elaboración realizados por las organizaciones de la sociedad civil activas en las cuestiones relativas a los gitanos, como la ERIQ (Oficina de Información Europea sobre Población Gitana) o el Centro Amalipe;
- y los resultados del cuestionario en línea elaborado por el CESE y llevado a cabo en los veintisiete Estados miembros.

4.2 La Comisión Europea ha realizado una evaluación suelta de las estrategias nacionales que se le han transmitido (8). En general, el CESE está de acuerdo con las conclusiones de la evaluación, ligeramente críticas (9). Asimismo, coincide en que sería conveniente implicar en mayor medida a los entes locales y regionales, colaborar más estrechamente con la sociedad civil, garantizar recursos financieros más adecuados a las tareas y los objetivos, mejorar la supervisión y evaluación de las políticas e intensificar la lucha contra la discriminación.

4.3 Prácticamente al mismo tiempo que el cuestionario del CESE, la ERPC puso en marcha una encuesta basada en una metodología similar y que incluye preguntas también similares. Los resultados se publicaron junto con la evaluación de las estrategias nacionales de integración de los gitanos, en un estudio común (10).

(7) *Review of EU Framework NRIS* (Revisión del marco de la UE para las estrategias nacionales de integración de los gitanos), OSI, 2012, <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

(8) «Las Estrategias Nacionales de Integración de los Gitanos: un primer paso para la aplicación del marco de la UE» (COM(2012) 226) y SWD(2012) 133, 21 de mayo de 2012.

(9) «(...) los Estados miembros están haciendo esfuerzos para desarrollar un enfoque global de integración de la población romaní. No obstante, resta mucho por hacer a nivel nacional. La integración socioeconómica de los gitanos sigue siendo, en primer lugar, responsabilidad de los Estados miembros, que necesitarán redoblar sus esfuerzos para hacer frente a ese compromiso mediante la adopción de medidas más concretas, la adopción de objetivos explícitos para la obtención de resultados cuantificables, la reserva explícita de fondos nacionales y la implantación de un sistema nacional consistente de seguimiento y evaluación».

(10) «Analysis of National Roma Integration Strategies» (Análisis de las estrategias nacionales de integración de los gitanos), ERPC, marzo de 2012.

4.3.1 Respaldándose en las posibilidades que le ofrece su propia red, la ERPC recibió noventa respuestas válidas (de las cuales setenta y ocho provenían de los Estados miembros) a los cuestionarios que había enviado a una amplia gama de organizaciones de gitanos o en defensa de los intereses de esta comunidad. Aunque hay diferencias de un país a otro, de manera general los encuestados se quejan de su escasa participación en el proceso de elaboración de estrategias y la escasa incidencia de su participación cuando esta ocurre. Según la encuesta de la ERPC, este escaso grado de implicación e incidencia se debe a que en la mayoría de Estados miembros tanto el proceso de elaboración de las estrategias como la publicación de los resultados son limitados y carecen de transparencia (11).

4.3.2 Para favorecer una participación más amplia y eficaz de la sociedad civil, la ERPC recomienda crear una cultura de diálogo permanente en todos los niveles que vaya más allá de la mera obligación de consulta, crear mecanismos de participación adecuados, garantizar un alto nivel de transparencia de las acciones gubernamentales y velar por una retroinformación periódica sobre las decisiones que se toman. En sus conclusiones, observa que las estrategias nacionales de integración de los gitanos muestran que existen diferencias claras y preocupantes en cuanto a la voluntad política de abordar la discriminación y los prejuicios que sufren los gitanos, y de modificar las políticas nacionales para que los gitanos puedan participar más en todos los ámbitos colectivos de la sociedad.

4.4 Los resultados del cuestionario en línea elaborado para el CESE (12)

4.4.1 Los investigadores enviaron el cuestionario en línea, compuesto por preguntas clasificadas en categorías cerradas, a casi 2 000 organizaciones de la sociedad civil y militantes implicados en cuestiones relativas a los gitanos (13). Igual que ocurrió con la encuesta de ERPC, la tasa de respuesta fue extremadamente baja (14).

4.4.2 El nivel medio de satisfacción acerca del contenido de las estrategias de la UE y nacionales, que se midió según catorce criterios analíticos diferentes (15) en una escala de uno a cinco,

(11) Una gran mayoría de los encuestados a través de los Estados miembros describe el proceso de elaboración de las estrategias nacionales de integración de los gitanos como carente de transparencia. En la mayor parte de los casos, la participación de las partes implicadas y, especialmente, las de gitanos carece de claridad en cuanto a la puesta en marcha de las estrategias nacionales de integración.

(12) Un estudio sobre la participación y las actividades de los gitanos y/o de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo y la adopción de estrategias nacionales de integración de los gitanos. Kontra Ltd., Budapest 2012. Manuscrito.

(13) Por el efecto «bola de nieve», las solicitudes enviadas a aproximadamente 800 direcciones llegaron a alrededor de 2 000 direcciones. Los investigadores solicitaron en tres ocasiones la opinión de estas organizaciones.

(14) En ambos casos, se recibieron un total de setenta y ocho cuestionarios. Estos procedían de todos los Estados miembros. Sin embargo, con respecto al total de respuestas, se notan diferencias relativamente importantes entre Estados miembros. La tendencia muestra que un mayor número de respuestas proviene de países con una población gitana más importante.

(15) Los criterios analíticos evaluaron, por una parte, la satisfacción acerca de los contenidos de los ámbitos fundamentales de las estrategias y, por otra, la satisfacción acerca de la transparencia del proceso de elaboración de la estrategia y las distintas posibilidades de participación.

fue inferior a dos⁽¹⁶⁾. Esto significa que para la mayoría de los encuestados las estrategias nacionales de integración de los gitanos de momento no han tenido éxito ni reflejan una voluntad política convincente. Esta opinión tan negativa muy probablemente podría explicar la escasa tasa de respuesta.

4.4.3 En general, esta encuesta refleja, aparte de una gran falta de información y una gran insatisfacción, bastante frustración y desconfianza en un gran número de representantes de la comunidad gitana y en las organizaciones de la sociedad civil y sus representantes: las estrategias nacionales de integración de los gitanos no han logrado responder a las crecientes expectativas ni a la esperanza sincera de esta comunidad de que la estrategia contribuya a mejorar sensiblemente su integración en la sociedad. Los escasos niveles de respuesta y de satisfacción también son indicio de que, a pesar de las intenciones declaradas, no se ha logrado que las organizaciones que representan a los interesados participen en la planificación estratégica, no se han creado los mecanismos fundamentales de participación o los procesos actuales no han logrado ganarse la confianza de los representantes de las personas implicadas, a causa de siglos de discriminación y segregación.

4.4.4 En gran medida, los resultados de estas investigaciones confirman y respaldan las recomendaciones del dictamen exploratorio del CESE sobre el refuerzo de la participación de la sociedad civil.

5. Aspectos generales

5.1 Durante los últimos años, los órganos e instituciones de la Unión Europea han realizado importantes esfuerzos y sacrificios para mejorar la integración social de los gitanos y reducir la exclusión y la pobreza extrema a las que a menudo se enfrentan con el fin de integrarlos en la vida política, económica y social como ciudadanos europeos y nacionales de pleno derecho.

5.2 Sin embargo, hasta ahora todos estos esfuerzos solo han dado resultados que, en el mejor de los casos, se pueden calificar de «limitados». Los análisis de las estrategias nacionales de integración de los gitanos muestran claramente que se trata de un proceso imprescindible, aunque lejos de ser suficiente, pues las personas implicadas carecen de información y en general no se fían. Por otra parte, la mayoría de los interesados no está nada satisfecha con los objetivos y sus posibilidades de alcanzarlos. Por ello, la adopción de los programas estratégicos se debería considerar como el principio del proceso de inclusión y no su resultado.

5.3 En general, recomendamos que se creen mecanismos institucionales a escala de los Estados miembros (tanto a nivel nacional como a nivel local y regional) y de la UE basados en un amplio acuerdo de principio y un fuerte consenso político. Estos mecanismos tienen que estar integrados en las políticas, ser transparentes, basarse en datos comprobados, conducir a los resultados deseados de manera racional y previsible, estar dotados de un sistema de funcionamiento previsible y garantizar una amplia participación de la sociedad y, sobre todo, de los propios gitanos y de los factores sociales que los respaldan.

⁽¹⁶⁾ La puntuación media se situó entre 1,6 y 2,7 en función de las preguntas.

5.4 Aunque la mayoría de las estrategias establecen objetivos adecuados, hay que tener en cuenta que los instrumentos y los recursos disponibles para alcanzarlos no parecen suficientes para contrarrestar la constante incidencia negativa de la discriminación y la exclusión en las vidas y las oportunidades de los interesados. Esto es especialmente evidente en época de crisis económica y social, pues esta tiene consecuencias particularmente negativas en los grupos sociales más vulnerables. Se trata de algo obvio, aunque los investigadores también lo confirmán. En estos grupos, la magnitud de la exclusión es tal que la calidad de vida y las oportunidades sociales se desvanecen y dejan de tener sentido.

5.5 Recomendaciones políticas

5.5.1 Existe el gran riesgo de que el actual clima político de la UE con respecto a los gitanos no se aproveche y deje paso a un fracaso de terribles consecuencias. Por ello, el Comité estima que es especialmente importante supervisar y reevaluar continuamente las políticas públicas con respecto a las estrategias nacionales de integración de los gitanos para que sus eventuales efectos negativos, incluso nefastos, no se lleven por delante las ventajas que se persiguen con las estrategias. Hay que crear mecanismos eficaces para coordinar y corregir las políticas.

5.5.2 El examen de las estrategias nacionales de integración de los gitanos muestra que existen disparidades inquietantes entre, por un lado, la voluntad política declarada de terminar con la discriminación y la exclusión social que sufren los gitanos y, por otro, la eficiencia de los instrumentos, los recursos y los mecanismos puestos a disposición. El Comité aboga por actuar con más determinación que hasta ahora, en vez de explotar este tema con fines políticos.

5.6 La política pública de lucha contra las discriminaciones y su difusión

5.6.1 El Comité considera esencial que las estrategias nacionales de integración de los gitanos sigan un enfoque basado en el Derecho para garantizar que los ciudadanos de los Estados miembros puedan ejercer plenamente sus derechos fundamentales consagrados en la legislación europea y en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos.

5.6.2 Hay que priorizar la lucha contra la discriminación en todas las esferas de la vida social. El Comité recomienda que las políticas en materia de lucha contra la discriminación de la UE y de los Estados miembros se centren más en la detección de los casos de discriminación y la imposición de sanciones conforme a las tradiciones jurídicas europeas.

5.6.3 Es necesario defender los derechos humanos de los inmigrantes gitanos y permitir que estos derechos se apliquen plenamente, para lo que hay que incluir el derecho a la educación y a un nivel adecuado de sanidad. En vez de aplicar una política de expulsiones, en la medida de lo posible se debería optar por una política más equilibrada de integración de los inmigrantes gitanos originarios de Estados miembros de la Unión (ciudadanos europeos).

5.6.4 Conviene esforzarse especialmente en promover la integración de los gitanos en los medios de comunicación, el mundo académico y otros ámbitos de la esfera pública, y que esto se convierta en algo habitual. Hay que poner en marcha programas para dar a conocer la historia y la cultura de los gitanos a la vez que se sensibiliza a la población sobre los problemas a los que se enfrentan a causa de la discriminación y la exclusión. Es importante que los propios gitanos participen en este proceso de sensibilización de la sociedad.

5.6.5 Hay que detectar en el marco de un planteamiento coherente todos los casos de racismo y xenofobia e imponer sanciones judiciales si procede. A este respecto, los líderes de opinión, en particular la élite política y mediática, tienen una responsabilidad especial.

5.6.6 Es preciso evitar criminalizar a los gitanos como grupo étnico y asociarlos a fenómenos sociales negativos (delincuencia, comportamientos que no coinciden con las normas generales de la sociedad, etc.). Hay que erradicar este tipo de discurso. En este sentido, conviene hacer un esfuerzo especial para que el sistema judicial penal y los medios de comunicación apliquen estas recomendaciones.

5.6.7 El CESE reitera que se debe generalizar un enfoque positivo de la situación social de los gitanos. El Comité recomienda que las instituciones y las redes de la UE se esfuerzen por no presentar a los gitanos y su comunidad exclusivamente en un marco social problemático y como «portadores» de problemas, sino más bien por dar a conocer en Europa individuos y comunidades de gitanos que tienen éxito, que constituyen un modelo de promoción social y de integración gitana y que están orgullosos de ser gitanos.

5.6.8 Un factor decisivo en la aplicación de las políticas de integración es que los individuos tengan la fuerza, los instrumentos y el poder de decidir sobre su propio destino. Por eso, la política en su conjunto, así como en sus distintos ámbitos de acción, debe contribuir a que los interesados puedan decidir sobre su propio destino, dentro de los límites del Estado de Derecho, y a garantizar que la mayoría acepta esta evolución sobre la base de una comunidad de intereses.

5.7 Participación

5.7.1 El Comité destaca que la sociedad civil no debe desempeñar un mero papel pasivo en los procesos de las estrategias nacionales de integración de los gitanos, sino que debe ser un agente activo.

5.7.2 Respalda la creación de la red de puntos de contacto nacionales de gitanos prevista por la Comisión, pero destaca que esta no tiene sentido a menos que disponga de prerrogativas y recursos adecuados, especialmente financieros. Estos puntos de contacto deben operar sobre la base de una estrecha cooperación institucionalizada con las organizaciones de la sociedad civil.

5.7.3 La plataforma europea para la inserción de los gitanos debe participar en la evaluación de los programas estratégicos. Para ello hay que reforzar su funcionamiento.

5.7.4 La sociedad civil organizada, incluidos los organizaciones y los grupos de interés de los gitanos, debe participar plenamente en todos los procesos de las estrategias nacionales de integración de los gitanos (planificación, aplicación, supervisión y evaluación) y no solamente a nivel nacional, sino también a escala regional y local. Este enfoque se debe aplicar en todos los niveles del proceso decisorio, y hay que establecer los procesos de funcionamiento, los lugares de consulta, las modalidades que garanticen su transparencia, los instrumentos y los recursos.

5.7.5 El Comité destaca que se debería poner en marcha una política que facilite la participación en la sociedad de los ciudadanos que se consideren miembros de cualquier comunidad de gitanos y que favorezca su integración social. Para ello, también es conveniente establecer un dispositivo de apoyo.

5.8 Supervisión y evaluación

5.8.1 Dado que la supervisión y la evaluación generalmente no están incluidas en las estrategias nacionales de integración de los gitanos de los Estados miembros o, si lo están, no suponen más que una parte poco elaborada, el Comité recomienda que cada Estado miembro complete su propio programa a este respecto y defina las entidades organizativas responsables y los procesos institucionales, los indicadores para estos objetivos, el método de evaluación, las fuentes de información, etc.

5.8.2 Las estrategias nacionales de integración de los gitanos también deben reexaminarse y supervisarse continuamente para saber si incluyen, en los cinco ámbitos principales de intervención de la estrategia marco, políticas globales y coherentes, si abordan las deficiencias de los marcos existentes y si garantizan programas de acción e instrumentos financieros adecuados.

5.8.3 Los Estados miembros deben garantizar que las estrategias nacionales de integración de los gitanos sean coherentes con las políticas de desarrollo nacional, regional y local, y que sea posible frenar o contrarrestar los efectos negativos de estas políticas sobre los objetivos de las estrategias nacionales de integración de los gitanos.

5.8.4 El Comité recomienda que la Comisión Europea cree en cada Estado miembro una red de expertos independientes con vistas a realizar una evaluación motivada de las estrategias nacionales de integración de los gitanos. Además, exhorta a los Estados miembros a que destinen recursos, también en los programas operativos, al seguimiento de la UE y a la evaluación (independiente) de las organizaciones de la sociedad civil. Es imperativo integrar el elemento «seguimiento y evaluación» en la financiación de los programas.

5.8.5 El Comité recomienda que, junto a la coordinación de Eurostat, las oficinas nacionales de estadística elaboren los indicadores necesarios para una supervisión basada en pruebas de las estrategias relativas a los gitanos y establezcan una metodología estadística estandarizada.

5.9 Recursos

5.9.1 El Comité destaca que hay que prever recursos financieros a la altura de los objetivos establecidos en los documentos políticos y repartidos en distintas partidas presupuestarias.

5.9.2 La crisis afecta sobre todo a los más vulnerables. Con vistas a alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020, puede haber ajustes tanto en la política relativa a los recursos como desde el punto de vista de la adaptación de las prioridades a la evolución de la situación. Sin embargo, estos ajustes se deben realizar de manera transparente y en el marco de un proceso decisivo que garantice un consenso con los representantes de los interesados.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

484^a SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 14 Y 15 DE NOVIEMBRE DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos»

[COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS)]

(2013/C 11/06)

Ponente: **Viliam PÁLENÍK**

El 24 de mayo de 2012, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos»

COM(2012) 206 final — 2012/0102 (CNS).

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 2 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 116 votos a favor, ninguno en contra y 18 abstenciones el presente dictamen.

1. Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del CESE

1.1 El 10 de mayo de 2012, la Comisión presentó su «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos». Su objetivo es gravar a los bonos con una tributación que sea global, neutra y transparente.

1.2 La Comisión quiere establecer una normativa común para evitar la doble imposición y la elusión fiscal. Está convencida de que mantener la situación actual incrementará los desequilibrios en el mercado único dando lugar a un falseamiento de la competencia, puesto que las condiciones no serán las mismas para todos los participantes en ese mercado.

1.3 Recientemente, en particular, ha habido un aumento importante del uso de los bonos. Sus diversas aplicaciones y usos

dan lugar a ambigüedades a la hora de determinar las obligaciones fiscales. Deben por tanto definirse unas normas para todos los Estados miembros que sean lo más claras posible con el fin de evitar desequilibrios en el mercado único.

1.4 El CESE valora positivamente los esfuerzos para definir los distintos tipos de bonos de la manera más precisa posible. El objetivo aquí es impedir las tentativas de elusión fiscal mediante el uso de bonos. Al mismo tiempo, las normas garantizarán que los emisores de bonos no se encuentren en una situación de desventaja respecto de sus competidores.

1.5 El CESE valora en particular el esfuerzo de la Comisión para deshacerse de unas cargas administrativas excesivas en la distribución de los fondos polivalentes, caso en el que únicamente debería tributar el responsable del canje, dado que sólo él sabe cuándo y cómo se ha utilizado el bono.

1.6 La definición de las normas sobre las obligaciones fiscales derivadas de la tramitación de bonos no tendrá ningún valor añadido, salvo que todos los Estados miembros respeten dichas normas. Por ello resulta necesario que éstos se rijan por una normativa común y eliminen las diversas exenciones que falsean la competencia y diluyen el entorno competitivo.

1.7 La Comisión pretende cambiar la Directiva del IVA en lo que se refiere a los bonos debido a la expansión de los servicios de telecomunicaciones, puesto que los créditos de la telefonía de prepago suponen una gran parte del volumen total de bonos.

1.8 El CESE querría llamar la atención sobre una serie de cuestiones que será preciso resolver antes de que la Directiva entre en vigor. Estas se refieren principalmente a los posibles problemas derivados de los diferentes límites de exención fiscal en los distintos Estados miembros cuando los bonos se entregan a título gratuito, a la falta de disposiciones transitorias y a la ausencia de normas que regulen el supuesto de que no se canjeen los bonos univalentes.

2. Principales elementos y antecedentes del dictamen

2.1 La Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, establece normas sobre el lugar y el momento de las entregas de bienes y prestaciones de servicios, la base imponible, la exigibilidad del impuesto sobre el valor añadido (IVA) y el derecho a deducción. Sin embargo estas normas no son suficientes para garantizar la coherencia de todos los aspectos de la tributación de los bonos. El resultado es la existencia de desequilibrios de mercado lo suficientemente serios como para repercutir negativamente en el buen funcionamiento del mercado único.

2.2 El enfoque descoordinado que actualmente prevalece entre los Estados miembros da lugar a importantes desequilibrios del mercado, que tienen que ser eliminados. Por esta razón, la Comisión propone establecer una normativa común a fin de asegurar la certidumbre y uniformidad del tratamiento aplicado, evitar las incoherencias, el falseamiento de la competencia y la doble imposición o ausencia de imposición, y reducir el riesgo de elusión fiscal en relación con los bonos.

2.3 Los bonos tienen una serie de características, lo que hace que su tributación sea problemática. Por ello, es necesario distinguir los diversos tipos de bonos y fijar unas normas claras para clasificarlos.

2.4 La finalidad de la Directiva es distinguir los instrumentos de pago de los bonos y definir estos últimos, que pueden presentarse en soporte físico o formato electrónico, en función de su uso. También se especifican las obligaciones del emisor de los bonos.

2.5 Un bono es un derecho a recibir bienes o servicios o a recibir un descuento. Sin embargo, a menudo estos derechos se transfieren de una persona a otra sin ser canjeados. Para evitar

el riesgo de doble imposición, en el supuesto de que el servicio representado por ese derecho esté sujeto al impuesto, es necesario disponer que la cesión de tal derecho y el canje por bienes o servicios se consideren una única operación.

2.6 Para garantizar la neutralidad, la obligación tributaria debe estar relacionada con una operación única de bienes entregados o servicios prestados a cambio del bono.

2.7 La Directiva dispone que los bonos emitidos por las agencias de viajes tributen en el Estado miembro en que esté establecida la agencia de viajes. Para evitar posibles intentos de cambiar el lugar de imposición, los bienes entregados o los servicios prestados a cambio de bonos están también sujetos a esta disposición.

2.8 La Comisión propone que, cuando los bonos pasen por una red de distribución, el valor final se establezca en el momento de la emisión, lo que significa que el nivel del IVA permanecerá invariable a lo largo de todo el proceso de distribución de los bonos polivalentes.

2.9 Si los bonos son distribuidos por un sujeto pasivo que actúa en nombre propio, pero por cuenta de otra persona, normalmente se consideraría que el sujeto pasivo ha recibido y entregado él mismo los bonos. Si la distribución se refiere a bonos polivalentes, la imposición no tiene lugar hasta tanto no se canjee el bono, lo que daría lugar a ajustes en todas las fases de la cadena de distribución, que no generarían apenas, o en absoluto, ingresos fiscales adicionales. Con el fin de evitar excesivas cargas administrativas, resulta oportuno considerar que un sujeto pasivo que distribuya tales bonos no ha recibido y entregado él mismo los bonos.

2.10 La Comisión dispone que la tributación de los bonos polivalentes tenga lugar en el momento de su distribución. Cuando un distribuidor obtiene una ganancia vendiendo a otro distribuidor, el servicio de distribución debe gravarse en función del margen realizado por el distribuidor.

2.11 La propuesta de Directiva pretende acabar con todas las exenciones reclamadas por los Estados miembros en relación con la entrega de bienes o la prestación de servicios en otro país. Esta disposición acabaría con las posibilidades de que se produzca una doble imposición o una no imposición.

2.12 La Comisión distingue entre «bonos univalentes» y «bonos polivalentes», en función de su uso. Los bonos univalentes llevan aparejado el derecho a recibir una entrega de bienes o prestación de servicios cuando se conozcan el lugar de entrega o prestación y el importe recibido por el bono. En el caso de los bonos univalentes el importe recibido por el bono estará sujeto a IVA, y ello aunque el pago haya tenido lugar antes de la entrega de los bienes o de la prestación del servicio. En el caso de los bonos polivalentes la responsabilidad tributaria sólo se genera en el momento de canjear el bono.

2.13 La Comisión considera que, cuando los bonos conlleven un descuento en relación con la entrega de bienes o la prestación de servicios, hay que entender que el suministrador ha prestado un servicio al emisor del bono si éste es canjeado.

2.14 Cuando se conceda una reducción del precio de los bienes y servicios a cambio de un bono, el reintegro recibido del emisor del bono por el responsable del canje constituye la base imponible del servicio promocional prestado por el responsable del canje al emisor.

2.15 En el caso de los bonos polivalentes únicamente el responsable de canjearlos sabe qué entrega de bienes o prestación de servicios se ha realizado, cuándo y dónde. Para garantizar el pago del IVA, sólo el responsable del canje debería ser considerado responsable tributario ante las autoridades fiscales del pago del IVA sobre los bienes entregados o los servicios prestados.

2.16 La Comisión se ocupa de la cuestión de garantizar la correcta aplicación y recaudación del IVA devengado cuando los bonos se distribuyen en otro país, si la acción de distribuir un bono constituye una prestación de servicios separada y distinta de los bienes o servicios adquiridos a través del bono.

2.17 Dado que la simplificación, modernización y armonización de las normas del impuesto sobre el valor añadido aplicables a los bonos no pueden ser realizadas por los Estados miembros por sí solos, la Comisión ha propuesto esta Directiva a nivel de la Unión Europea, conforme al artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión tendentes a la simplificación, modernización y armonización de las normas del impuesto sobre el valor añadido en el mercado único. En la situación actual, cuando los Estados miembros se ocupan cada uno por separado de la tributación de los bonos se producen situaciones de doble imposición o de elusión fiscal que falsean el mercado único.

3.2 El CESE valora positivamente el enfoque de la Comisión de ampliar la Directiva del IVA por lo que se refiere al tratamiento de los bonos. No obstante, insta a la Comisión a que en un futuro cercano examine asimismo otros mercados de bienes y servicios nada despreciables, como el transporte, los teléfonos inteligentes, Internet y las redes sociales.

3.3 Las modificaciones de la Directiva no tratan el problema de los cupones, que se usan de forma similar a los bonos. Si sólo se modifican las normas aplicables a los bonos es de esperar que se produzca un aumento del uso de unos instrumentos que son de naturaleza similar pero que carecen de normas claramente definidas. Convendría, pues, añadir en la Directiva el concepto de «cupón» y establecer normas que regulen los cupones.

3.4 La Directiva se modifica fundamentalmente por razón del aumento del uso de los bonos en las telecomunicaciones,

que supone la mayor parte de este mercado. El CESE recomienda que la Comisión defina cuidadosamente el uso de los bonos telefónicos, puesto que las modernas tecnologías hacen que sus posibles usos sean muy amplios.

3.5 El CESE está de acuerdo con que se amplíe la Directiva para incluir el IVA en relación con los bonos. Ni la Sexta Directiva del IVA⁽¹⁾ ni la actual Directiva del IVA⁽²⁾ establecen normas relativas al tratamiento de las operaciones con bonos. Por lo tanto, surgen problemas en relación con la base imponible, o con el momento o el lugar de la transacción. En el caso de la distribución transfronteriza de bonos existen incertidumbres sobre las transacciones y dificultades interpretativas tanto para los emisores como para los distribuidores de los bonos.

3.6 Las normas comunes del IVA fueron aprobadas en 1977 y el mercado único tiene ahora que hacer frente a una serie de cambios surgidos durante este tiempo como resultado de las nuevas formas de hacer negocios. Por este motivo es esencial actualizar las normas del IVA para que se ajusten a los cambios habidos en la forma de actuar de los operadores del mercado. Los bonos y su tributación son uno de los cambios que no fueron previstos en el pasado, y ahora tienen que ser regulados por la normativa.

3.7 El establecimiento de unas normas claras resolverá varias de las cuestiones a que se enfrenta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. El Tribunal ha emitido una serie de orientaciones parciales en esta materia, que no han abordado la cuestión en su totalidad. Es por ello por lo que el CESE celebra el establecimiento de unas condiciones relativas al IVA de los bonos que crean normas claras para las empresas y que erradiquen tanto la doble imposición como la no imposición.

3.8 El CESE acoge favorablemente la definición de bonos univalentes, polivalentes y de descuento, que aclara las normas que deben respetar los operadores del mercado en un ámbito que es muy amplio.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE acoge favorablemente la distinción entre servicios de pago y bonos. También celebra la distinción recogida en el artículo 30 bis de la propuesta de Directiva entre bonos univalentes, polivalentes y de descuento. Esta ampliación significa que ahora están definidos los distintos tipos de bonos.

4.2 Debería establecerse un plazo máximo para el canje del bono por parte del consumidor, puesto que sin él se producen problemas a la hora de reintegrar el IVA si cambian los tipos impositivos.

⁽¹⁾ Directiva 77/388/CEE del Consejo, de 17 de mayo de 1977, en materia de armonización de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los impuestos sobre el volumen de negocios – Sistema común del Impuesto sobre el Valor Añadido: base imponible uniforme (DO L 145 de 13.6.1977, p. 1) (conocida como «la Sexta Directiva del IVA»).

⁽²⁾ Directiva 2006/112/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2006, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido (DO L 347 de 11.12.2006, p. 1), que sustituyó a la Sexta Directiva del IVA a partir del 1 de enero de 2007.

4.3 Cabe acoger favorablemente la definición, en el artículo 30 ter, de «operación única» como el suministro de un bono que da derecho a una entrega de bienes o prestación de servicios y la subsiguiente entrega de esos bienes o prestación de esos servicios, puesto que simplifica el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Este artículo debería ser puesto en relación también con el artículo 74 *quater*.

4.4 El artículo 65, que define cuándo resulta exigible el IVA y la base imponible, simplifica considerablemente la utilización de los bonos univalentes.

4.5 Es preciso determinar el procedimiento que se debe seguir respecto de los bonos univalentes. Los bonos univalentes tributan en el momento de su venta. Si, no obstante, el bono univalente no se canjea en ese momento, no existirá un derecho a recuperar el impuesto del emisor del bono, tal como ha confirmado una resolución del Tribunal de Justicia. Sin embargo, el emisor ya ha pagado el IVA.

4.6 Se requiere un mayor grado de detalle en el procedimiento que se debe seguir en el caso de los bonos polivalentes cuando no existe margen del distribuidor, o éste es negativo, y cuando algunos Estados miembros tienen bases imponibles diferentes o de tipo cero, por ejemplo para los productos farmacéuticos.

4.7 La Comisión establece que, en la medida en que los bienes entregados o los servicios prestados al canjear un bono estén gravados, el sujeto pasivo tiene derecho a deducir el IVA soportado en los gastos relacionados con la emisión del bono. Resulta oportuno aclarar que este IVA soportado es deducible incluso en el caso de que sea una persona distinta del emisor del bono quien realice la entrega de bienes o la prestación de servicios.

4.8 El CESE ve posibles problemas en relación con los apartados 1 y 2 del artículo 74 bis, que pueden dar lugar a complicaciones en el caso de uso de los bonos polivalentes en otro país. Podría ser difícil cuantificar la base imponible y el valor nominal de la transacción debido a los distintos tipos de IVA de los países en los que se usen los bonos.

4.9 El CESE considera que también hay otro problema en relación con las disposiciones transitorias que serán necesarias cuando se introduzcan unas normas tributarias uniformes para los bonos, especialmente por lo que se refiere a la duración de esas disposiciones, puesto que muchos bonos polivalentes tienen un período de canje muy largo.

4.10 La realización de parte de las transacciones en distintos Estados miembros puede dar lugar a unos trámites administrativos excesivos. Un ejemplo podría ser el consumo parcial en diferentes Estados miembros de créditos de servicios de telecomunicaciones.

4.11 También se plantean una serie de interrogantes cuando los bonos se ceden como una forma de promocionar determinados bienes y servicios. En este caso a menudo no se canjean, o se canjean sin conocimiento del emisor, lo que dificulta su tributación.

4.12 En el momento actual, algunos Estados miembros tienen unos límites máximos de exención para los distintos bonos promocionales de bienes y servicios. Estos límites varían considerablemente debido a las diferencias de capacidad económica y de tamaño de los mercados de los Estados miembros. Esos países tendrían que eliminar esas exenciones para evitar el falsoamiento del mercado único. Ello podría frenar posibles especulaciones por parte de las empresas que buscan optimizar sus obligaciones tributarias produciendo y distribuyendo bonos promocionales en países que tienen límites para la exención fiscal de dichos bonos. Si bien es posible mantener un límite, éste debería ser igual para todos y debería probablemente quedar restringido a los bonos, puesto que un límite general para el material de promoción sería problemático.

4.13 El CESE espera que el establecimiento de una normativa común para todos los Estados miembros y la erradicación de las posibilidades de fraude fiscal aumentarán la recaudación por IVA procedente de los bonos y, de esta forma, los ingresos fiscales de los Estados miembros, lo que reforzará el alcance, la neutralidad y la transparencia de este tipo de tributación. La modificación de la Directiva tendrá así una repercusión en el presupuesto de la Unión Europea que, aunque de muy difícil cuantificación, el CESE confía que sea positiva.

4.14 En los últimos años, en particular, ha habido un aumento considerable de la utilización de bonos –o bonos de descuento– para los bienes y servicios. Los tipos y las formas de uso de estos bonos aumentan constantemente, y sin duda ello va a seguir siendo así en el futuro. Por lo tanto es preciso asumir que se necesitarán nuevas normas para unos nuevos tipos de bonos cuyo uso no estará claramente definido.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA»

[COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS)]

(2013/C 11/07)

Ponente general: **Viliam PÁLENÍK**

El 5 de septiembre de 2012, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA

COM(2012) 428 final — 2012/0205 (CNS).

El 17 de septiembre de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 15 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Viliam PÁLENÍK y aprobó por 112 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) se refiere a una propuesta de Directiva del Consejo cuya finalidad es introducir un mecanismo de reacción rápida (en lo sucesivo, MRR) que permita a los Estados miembros combatir con mayor eficacia el fraude en relación con el impuesto sobre el valor añadido (IVA), en particular, reduciendo el tiempo necesario para introducir una medida de excepción con objeto de determinar quien ha de pagar el IVA. La medida también elimina el riesgo de que puedan introducirse medidas nacionales para combatir el fraude en el ámbito del IVA que no tengan fundamento jurídico en la legislación europea.

1.2 El CESE apoya el objetivo de la propuesta, a saber, luchar de manera más efectiva contra el fraude fiscal, y considera que la manera de conseguirlo es un progreso con respecto a la actual situación jurídica. Sin embargo, el CESE señala en el presente dictamen una serie de fallos de la propuesta, y formula a este respecto varias observaciones y propuestas alternativas que podrían contribuir a mejorar la situación en el futuro.

1.3 El fraude en el ámbito del IVA es una práctica muy perjudicial que priva a los Estados miembros de una cantidad sustancial de ingresos y obstaculiza sus esfuerzos dirigidos a sanear las finanzas públicas. Las modalidades de fraude del IVA evolucionan con relativa rapidez, por lo que es preciso que la legislación que permita acabar con estas actividades se elabore de la manera más eficaz posible.

1.4 El CESE celebra que esta propuesta de Directiva permita a los Estados miembros reaccionar con flexibilidad para combatir el fraude en un sector dado y adoptar casi instantáneamente medidas que permitan limitar las posibles pérdidas de

ingresos. Reducir el tiempo necesario para conceder una excepción al sistema común del IVA contribuye a la lucha contra el fraude y la evasión fiscales.

1.5 El CESE manifiesta cierta preocupación respecto de la introducción de una excepción al procedimiento de examen contemplado en el artículo 3(5) del Reglamento (UE) nº 182/2011, en particular porque el procedimiento propuesto hace que sea prácticamente imposible que una solicitud de excepción del sistema común del IVA presentada por un Estado miembro pueda ser examinada por los expertos en una reunión del comité competente.

1.6 En cuanto a la necesidad de combatir eficazmente el fraude del IVA, cuyas modalidades evolucionan con relativa rapidez, el CESE propone que a la hora de buscar e idear medida efectivas, se recurra asimismo a los conocimientos técnicos de expertos profesionales, muchos de los cuales pueden encontrarse en la sociedad civil organizada. Es necesario organizar reuniones de grupos de expertos, en las que puedan examinarse estas cuestiones de la manera más amplia posible.

1.7 Dado que el fraude del IVA es una compleja actividad internacional que perjudica la hacienda pública, el CESE destaca la necesidad de establecer una colaboración más eficaz entre las autoridades fiscales de los Estados miembros, a fin de acabar con ella. En este sentido, acogería favorablemente un mayor esfuerzo por parte de las instituciones europeas para organizar actividades que contribuyan positivamente a esta colaboración.

2. Exposición de motivos

2.1 En la difícil coyuntura actual, en la que todos los Estados miembros realizan esfuerzos considerables para sanear de manera efectiva sus finanzas públicas, el Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente toda iniciativa que permita apoyar estos esfuerzos, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de los gastos de los presupuestos públicos. Con esta propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, la Comisión Europea pretende mejorar la eficacia de la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, contribuyendo así a sanear las finanzas del lado de los ingresos.

2.2 La economía de la Unión Europea se enfrenta actualmente a la peor crisis desde su creación, y, al día de hoy, una imposición efectiva es un elemento especialmente importante en los esfuerzos por sanear rápidamente las finanzas públicas de los Estados miembros.

2.3 Según el Estudio Prospectivo Anual para 2012, una política firme de saneamiento fiscal es esencial para obtener resultados, y resulta especialmente importante para restablecer la estabilidad macrofinanciera, que, a su vez, es la base del crecimiento y garantiza la perpetuación del modelo social europeo. Mejorar la eficacia de la recaudación fiscal y combatir la evasión fiscal contribuirá a aumentar los ingresos de los presupuestos nacionales de varios Estados miembros. También podría ser útil, en este sentido, mejorar la aplicación de la legislación aplicable a todos los tipos de impuestos.

2.4 Según figura en el anexo IV del documento COM(2011) 815 final, la coordinación fiscal, que se refiere esencialmente a las operaciones transfronterizas, puede mejorar la eficacia del mercado único de la UE. Esta afirmación se basa en el supuesto de que la mayoría de los obstáculos restantes al mercado único se deben a la falta de coordinación de las políticas fiscales. La introducción del mecanismo de reacción rápida podría reducir parcialmente estas diferencias, aunque el CESE señala que la aplicación de este mecanismo también podría causar daños considerables del lado de los ingresos fiscales de determinados Estados miembros.

2.5 Uno de los principales desafíos en materia fiscal con que se enfrentan actualmente los Estados miembros de la UE es la lucha contra el fraude y la evasión fiscales. La adopción de medidas efectivas para combatir estos fenómenos puede contribuir a mejorar la recaudación fiscal y desempeñar un papel importante en el aumento de los ingresos fiscales, dado que la mejora de la recaudación del IVA es una de las posibles medidas de saneamiento fiscal.

2.6 Europol estima que el fraude y la evasión del IVA en relación con los derechos de emisión de gases de efecto invernadero representaron en 2008 y 2009 una pérdida aproximada de 5 000 millones de euros para los presupuestos de varios Estados miembros de la UE. El director de Europol, Rob Wainwright, afirma que el fraude organizado del IVA sigue siendo una

actividad delictiva importante en Europa, que priva a los gobiernos nacionales de unos ingresos considerables y socava el objetivo de convertir Europa en una economía competitiva y más verde.

2.7 En el Libro Verde sobre el futuro del IVA se afirma que en 2006 la desviación del IVA representó un 12 % de los ingresos teóricos que cabría obtener con este impuesto, y que en algunos Estados miembros esta pérdida fue superior al 20 %. Parte de estas pérdidas se deben al fraude, que saca partido de los fallos del sistema actual y, en particular, de la posibilidad de eximir del IVA la adquisición transfronteriza de bienes y servicios. La adopción de un mecanismo eficaz que permita eliminar el fraude fiscal contribuiría a combatir los enormes daños económicos causados por estas actividades y sanear las finanzas públicas.

2.8 Las medidas especiales adoptadas con arreglo al artículo 395 bis darán mayor operatividad y eficacia a la lucha contra el fraude y la evasión del IVA, al tener en cuenta las especificidades de los sistemas y la administración del IVA de los países solicitantes. Dichas medidas ayudarán a crear un sistema efectivo de búsqueda y detección de nuevas formas de fraude y evasión fiscal. Sin embargo, preocupa la posible pérdida de competencias importantes de los Estados miembros en materia tributaria.

2.9 Sobre la base de la información reunida durante el proceso de concesión de las excepciones a la Directiva sobre el sistema común de IVA (en lo sucesivo, la Directiva), la Comisión recabará información e ideas prácticas importantes «desde abajo» que le permitirán mejorarl. Esta información se utilizará para subsanar los fallos y las disposiciones desfasadas, así como para actualizar las partes obsoletas de la Directiva.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido amplía las competencias de la Comisión en lo tocante a la concesión de excepciones para combatir el fraude del IVA. Este fraude provoca unas pérdidas considerables, falsea la competencia y obstaculiza el buen funcionamiento del mercado único. El CESE acoge favorablemente cualquier esfuerzo por mejorar el funcionamiento del mercado único y hacer más efectiva la lucha contra el fraude y la evasión fiscales.

3.2 El CESE observa que, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 395 de la Directiva 2006/112/CE, las medidas cuyo propósito sea la simplificación del procedimiento de cobro del impuesto, no podrán afectar, salvo que sea de forma poco significativa, a la cuantía global de los ingresos fiscales del Estado miembro recaudados en la fase de consumo final. En el marco de la propuesta, el CESE teme que el impacto de la aplicación sobre la cuantía total de los ingresos recaudados por los Estados miembros no se haya examinado con suficiente detenimiento.

3.3 El CESE valora positivamente el efecto que tendrá la propuesta sobre la duración del procedimiento de aprobación de las medidas especiales aplicadas por un Estado miembro para combatir el fraude y la evasión fiscales, que aumentarán la eficacia de la lucha contra este tipo de actividades.

3.4 Dado que el fraude del IVA se produce esencialmente en las operaciones de comercio transfronterizo (el denominado fraude carrusel o fraude del operador desaparecido), no podrá combatirse eficazmente con excepciones aplicadas por un solo Estado miembro, y se necesitará una mayor coordinación de los procedimientos por las autoridades fiscales de todos los Estados miembros.

3.5 El CESE señala asimismo que las competencias que asumirá la Comisión con esta propuesta son extremadamente especializadas y complejas. Considera que las personas con conocimientos profesionales, sobre todo de carácter práctico, deberían formar el grueso del grupo encargado de elaborar las futuras propuestas de medidas que serán objeto del procedimiento establecido en los nuevos artículos de la Directiva. La sociedad civil organizada constituye a este respecto una buena fuente de expertos profesionales.

4. Observaciones específicas

4.1 En su forma actual, la propuesta solo permite la autorización acelerada (en el plazo de un mes) de medidas especiales de excepción a lo dispuesto en la Directiva 2006/112/CE en los casos en que el Estado miembro solicite una medida de excepción con respecto a la designación del destinatario como deudor del IVA que grave entregas de bienes y prestaciones de servicios específicas, no obstante lo dispuesto en el artículo 193 (que constituye actualmente un instrumento eficaz para combatir el fraude). En los demás casos se requiere un acuerdo unánime del Consejo, lo cual podría debilitar considerablemente los esfuerzos para luchar de manera efectiva contra el fraude. El CESE señala asimismo que los defraudadores colaboran eficazmente, por lo que convendría que las autoridades fiscales y policiales de varios países estuvieran informadas y pudieran participar en la concesión de las excepciones otorgadas en aplicación de los nuevos artículos de la Directiva. Esto se aplica, sobre todo, a los países a los que las actividades ilegales podrían transferirse tras la concesión de la medida de excepción.

4.2 El CESE propone, asimismo, que el procedimiento de aprobación en el comité contemplado en los apartados 2 y 3

del artículo 395 ter no excluya la posibilidad de que un miembro del comité solicite poner fin al procedimiento escrito sin resultado, para garantizar una protección efectiva de los intereses legítimos de dicho miembro, que podrían verse perjudicados por la solicitud de autorización de medidas especiales presentada por otro Estado miembro. Otra manera de subsanar este fallo consistiría en introducir un mecanismo de confirmación ulterior de la medida especial por el Consejo de Ministros, con arreglo al cual la medida dejaría de aplicarse en caso de no ser aprobada.

4.3 Con la introducción del mecanismo de reacción rápida, la propuesta de Directiva reducirá notablemente el tiempo necesario para aprobar las medidas especiales de lucha contra el fraude y la evasión fiscales, que pasará de los ocho meses que antes podían necesitarse para obtener una propuesta favorable de la Comisión, seguida de un acuerdo unánime del Consejo, a un plazo de un mes, cuando esta competencia se haya transferido a la Comisión. El CESE apoya esta aceleración del procedimiento, ya que con ella se mejora la lucha contra el fraude fiscal. Sin embargo, los Estados miembros deben tener la oportunidad, si lo consideran necesario, de debatir con antelación la propuesta de solicitud de medidas de excepción en el comité consultivo, para evitar así posibles recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo.

4.4 El CESE considera que en el apartado 1 del artículo 395 bis de la propuesta: «los Estados miembros someterán la medida especial a los oportunos controles», no se definen con la suficiente claridad los mencionados controles. Propone, en consecuencia, que el Consejo corrija este fallo y amplíe su competencia para incluir las medidas mencionadas en la letra b) del apartado 1 del artículo 395 bis.

4.5 Cuando una excepción concedida con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 395 demuestre su eficacia durante el plazo de vigencia para combatir el fraude y la evasión fiscales, el CESE propone crear un mecanismo que permita aplicar dicha medida, en el marco de la difusión de las buenas prácticas, en los demás Estados miembros, mediante un procedimiento simplificado similar al que se presenta en la propuesta objeto de examen.

Bruselas, 15 de noviembre 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 (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) nº .../... del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito»

[COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD)]

y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Hoja de ruta hacia una unión bancaria»

[COM(2012) 510 final]

(2013/C 11/08)

PONENTE GENERAL: **Carlos TRIAS PINTÓ**

El 12 de septiembre de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: hoja de ruta hacia una unión bancaria»

COM(2012) 510 final.

El 27 de septiembre y el 22 de octubre de 2012, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) nº .../... del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito

COM(2012) 512 final — 2012/0244 (COD).

El 17 de septiembre de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 15 de noviembre), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general al Sr. TRIAS PINTÓ y aprobó por 194 votos a favor, 15 en contra y 22 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE comparte la opinión de la Comisión de que resulta esencial, aunque insuficiente, el extenso programa regulatorio de reformas financieras emprendido hasta el presente “Paquete de Unión Bancaria”, para responder a la crisis y estabilizar la Unión Económica y Monetaria (UEM)⁽¹⁾, para restaurar la confianza en el euro y en futuro de la UE, así como para mejorar la gobernanza y combatir la creciente fragmentación de los mercados bancarios de la Unión. Por eso el CESE considera adecuado el paquete de medidas resumido en su hoja de ruta COM(2012) 510 y en los dos actos legislativos COM(2012) 511 y el COM(2012) 512, el segundo de ellos también objeto de este dictamen.

1.2 Al tiempo que el CESE felicita el exhaustivo trabajo llevado a cabo por la Comisión, apoyamos sus llamamientos a que las medidas sean adoptadas antes de terminar 2012 y preparadas cuidadosamente en atención a los efectos sobre la banca y las economías nacionales. Será imprescindible la altura de miras de nuestros gobiernos para **construir más y mejor Europa**, cediendo competencias y apoyando su aplicabilidad en una supervisión de alta calidad y mayor integración, en aras de una verdadera gobernanza europea, socialmente útil y económicamente eficiente.

1.3 La urgencia e insuficiencia de tales medidas se deriva de que los costes van mucho más allá de los 4,5 billones de euros de dinero de los contribuyentes comprometidos hasta ahora en rescatar a los bancos en la UE. La crisis financiera ha provocado la peor recesión mundial desde la Gran Depresión, sobre todo en la Eurozona, donde la restauración de la confianza en el euro

⁽¹⁾ Ocho normas ya aprobadas por la UE, catorce en proceso de codificación y otra propuesta antes del actual paquete para la unión bancaria: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm.

y la gobernanza de sus instituciones resulta por ello más imperativa y urgente. Nuevas normas más estrictas darán seguridad a los ciudadanos y mercados, aunque el cuestionamiento de las existentes, la indefinición de las nuevas y la demora en su aplicación pueden ser fuente de mayor incertidumbre. De ahí que los plazos de adecuación en las instituciones que soportan el euro deban ser también más cortos y precisos.

1.4 El CESE urge especialmente a un rápido acuerdo para la entrada en vigor del mecanismo único de supervisión (MUS). Ello implica empezar por unificar desde el mismo 2013 sin fijarse ahora metas inciertas, pues su objetivo básico inicial es salvar al euro, de modo que se reduzcan al mínimo los costes para los contribuyentes ante eventuales reestructuraciones o cierres, mediante la suficiente provisión de fondos ex ante y la asunción de los costes de resolución por parte de accionistas y acreedores.

1.5 El CESE acoge favorablemente que, para ello, el BCE cuente desde el principio con un consejo de supervisión que evite potenciales conflictos de interés con sus actividades monetarias.

1.6 El CESE respalda que el BCE asuma la responsabilidad de supervisar el conjunto de los bancos de la unión por pequeños que sean, en particular los balances consolidados de la actividad transfronteriza, y aplicarles el código único vigente. También que se le asignen funciones, competencias y recursos imprescindibles para garantizar la detección de riesgos que pongan en peligro su viabilidad, así como para exigirles medidas correctoras adecuadas, con la implicación activa en el MUS de los supervisores nacionales. Asimismo, es acertado que éstos sigan siendo responsables de la protección de los consumidores, aunque la propuesta de la Comisión no recoge cómo afrontar los posibles conflictos de interés entre el nivel europeo de supervisión prudencial y las competencias conferidas a las autoridades nacionales.

1.7 En relación a las políticas macroprudenciales, el CESE respalda un papel más importante de la Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS) y del BCE en el marco de un sistema financiero más integrado y solicita a la Comisión mayor concreción sobre la interactuación entre autoridades nacionales y el BCE.

1.8 El CESE da la bienvenida al propósito de promover la participación de los países no euro que ejerzan la cláusula *opt in*, con derechos equivalentes a los del euro mediante procesos de participación más fáciles y atractivos, sin violentar el TFUE.

1.9 El CESE considera imprescindible alcanzar una buena conectividad entre la ABE y el BCE, a sabiendas de que en una primera fase se producirán algunos solapamientos de funciones. En relación con la toma de decisiones, es necesario

analizar y considerar en mayor medida la revisión de las modalidades de votación mediante los cambios en el reglamento de la ABE y los mayores poderes decisarios del panel independiente, a fin de equilibrar los intereses bancarios del mercado interior de los Estados miembros que no forman parte del MUS (de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo sobre la plena realización de la UEM adoptadas el 18 de octubre de 2012), evitando al mismo tiempo el riesgo de que la integración de la eurozona se vea paralizada por minorías de bloqueo. Es importante evitar un mercado de servicios financieros a dos niveles, que es lo que ha llevado al CESE a plantear la cuestión.

1.10 Asimismo, el BCE, el JERS y las nuevas autoridades europeas de supervisión financiera, incluido su panel independiente, deberían involucrar a las organizaciones de la sociedad civil en sus trabajos, en particular a las organizaciones de consumidores y a los sindicatos⁽²⁾, preservando su alta independencia, transparencia y resistencia a presiones políticas.

1.11 El ritmo de transferencia de la supervisión de las entidades de crédito y los pertinentes cambios introducidos en la Autoridad Bancaria Europea (ABE), cuyo papel debe centrarse en asegurar la coherencia y armonización de las normas reguladoras y de los estándares técnicos para extenderlos a toda la UE, son elementos tan esenciales como los requisitos prudenciales más estrictos para los bancos⁽³⁾, las medidas para fortalecer y mejorar el sistema común de protección de los depósitos⁽⁴⁾, y la gestión integrada de las crisis con instrumentos de rescate y resolución de bancos⁽⁵⁾ para reforzar el sector europeo y evitar efectos de contagio futuros, en especial los procedentes del mayor riesgo asumido por los clientes de bancos de inversión. El CESE exhorta a la Comisión a que fije objetivos temporales y funcionales concretos a ese código normativo único.

1.12 El Comité urge a la Comisión a que proponga calendario y detalles para el MUR⁽⁶⁾, así como para otros relevantes hitos por concretar, como es el caso de la gestión de eventuales situaciones de crisis en las acciones compartidas de supervisión. Así, la **unión bancaria** ganaría credibilidad y se convertiría en base común de todo el mercado único. Evitaríamos que quiebras relativamente pequeñas provoquen daños sistémicos transfronterizos o desconfianzas que generen retiradas de fondos a otro país y debiliten cualquier sistema bancario nacional. Apostamos porque ulteriormente el MUR pueda asumir tareas adicionales de coordinación en la gestión de situaciones de crisis. Pero supervisión y resolución deberían ir de la mano, a fin de evitar que eventuales decisiones de disolver un banco a nivel europeo y el coste de pagar depósitos puedan recaer sobre el Estado miembro.

⁽²⁾ Véase el dictamen del CESE sobre el tema «Cómo lograr que la sociedad civil participe en la regulación de los mercados financieros», DO C 143 de 22.05.2012, p. 3.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:ES:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf.

1.13 El CESE insta a las demás instituciones de la UE a cumplir los principios básicos que han de inspirar todas las normas derivadas y demás acervo, desde la fuerza del derecho y no del poder. Restaurar su cumplimiento se hace más imperioso en la Eurozona, para ayudar a la unión bancaria desde la fiscal, mediante un mecanismo común de emisiones de deuda y otro de transferencias fiscales contra los ciclos que generan choques asimétricos como los sufridos con más fuerza por los países del euro en los últimos años. El MUS puede ser financiado por las cuotas de supervisión que se carguen a las entidades, que deberían contemplar el perfil de riesgo de las entidades a supervisar. El CESE opina que la Comisión debería lanzar un libro verde o blanco sobre cómo financiar la unión bancaria de manera también armonizada, para poder decidir sobre tasas e impuestos a la actividad financiera y bancaria, necesarias pero actualmente fuentes de fragmentación.

1.14 La unión bancaria será el primer paso para que la Eurozona y el conjunto de la UE entren en un círculo virtuoso que supere sus fallos de diseño y permita al mercado unitario retomar la senda de competitividad para cumplir los objetivos de la estrategia Europa 2020. Así podrán evitar la oleada de innovación financiera vinculada al *shadow banking* a raíz de Basilea III, como indican los últimos informes del FMI. El CESE solicita a la Comisión que replante con mayor celeridad los nuevos modelos de banca de inversión y comercial, pues la *shadow banking* tiende a ser en muchos países más importante que la tradicional y regulada.

1.15 El CESE recomienda a la Comisión y a los colegisladores europeos convertir este proyecto en instrumento para la inclusión financiera y digital. Los ejecutivos del MUS tienen que actuar con responsabilidad y ser controlados democráticamente, acudir al Parlamento Europeo regularmente o siempre que se les llame para rendir cuentas de su gestión. Ello aumentaría la visibilidad política de estos asuntos y ayudaría a aumentar el apoyo de los ciudadanos a las instituciones europeas.

1.16 Por último, la unión bancaria no solo ha de enfocar su alcance a la Eurozona y al conjunto de la Unión, debe además proyectar sus objetivos de cooperación y de competitividad especialmente en las áreas de influencia exterior del euro y en el resto del mundo.

2. Antecedentes e introducción

2.1 El 1 de enero de 2011 empezó a funcionar la autoridad bancaria, creada por el Reglamento (UE) 1093/2010 a partir de las recomendaciones recogidas en el informe Larosière, para reformar la estructura de supervisores y crear un sistema europeo integrado por tres autoridades (para la banca, los mercados bursátiles, los seguros y fondos de pensiones), así como una Junta Europea de Riesgo Sistémico (JERS).

2.2 En paralelo, desde julio del 2010 se reforzó la protección del consumidor y la confianza en los servicios financieros con esquemas de garantía de depósitos para bancos (MEMO/10/318), entidades de inversión (MEMO/10/319) o compañías de seguros (MEMO/10/320), y todavía el 6 de junio de 2012 la Comisión anunciable nuevas medidas de gestión de crisis con vistas a evitar futuras operaciones de rescate bancario. La Comisión propuso ese marco supervisor en su Comunicación *Driving European Recovery*, de 4 de marzo de 2009, y luego amplió los detalles de la nueva arquitectura en su Comunicación *European Financial Supervision*, de 27 de mayo de 2009. Ambas fueron confirmadas por el Consejo Europeo el 19 de junio de 2009, según el cual el sistema debería estar orientado a mejorar la calidad y consistencia de la supervisión nacional, reforzar la supervisión de los grupos transfronterizos y establecer un código normativo único aplicable a todas las instituciones financieras en el mercado interior. También enfatizó que las nuevas autoridades de supervisión europeas deberían tener poderes sobre las agencias de rating (para ello fue enmendado el Reglamento (EC) 1060/2009 con el Reglamento (EU) 513/2011).

2.3 Para culminar este arduo proceso regulatorio, en su Comunicación “Hoja de ruta hacia una unión bancaria”, la Comisión propone establecer los pilares para una **normativa prudencial común de alto nivel** a todos los bancos y demás entidades financieras del conjunto de la UE, unificando los mecanismos de supervisión, resolución y garantía de depósitos bajo el paraguas de un código normativo común.

2.4 Para ello, pide que antes de terminar el año 2012 se acuerden **cinco acciones clave**. Tres son proyectos de **actos legislativos ya dictaminados por el CESE o en proceso de examen**: garantizar la aplicación de los requisitos de capital de los bancos («DRC IV»)⁽⁷⁾, la Directiva sobre sistemas de garantía de depósitos, y la Directiva sobre rescate y resolución de entidades de crédito. **Otros dos conciernen, junto a esa hoja de ruta, al presente dictamen**: un nuevo Reglamento para atribuir al BCE funciones de supervisión prudencial bancaria, y la modificación del Reglamento (UE) nº 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (EBA), necesaria para una mejor coordinación entre la Autoridad y el futuro supervisor único, así como para equilibrar la toma de decisiones entre países pertenecientes y ajenos al MUS, de cara a preservar la integridad del mercado único. Tras esas cinco acciones, la Comisión anuncia un mecanismo único de resolución (MUR) y la coordinación de los instrumentos de resolución.

2.5 Esta hoja de ruta llega cuando el modelo de integración financiera basada en el euro se ha agotado ante la crisis iniciada en 2007. Los logros en la rápida integración europea de los mercados de acciones y bonos arrastraron a las áreas bancarias, más en los mercados mayoristas (interbancario, titulaciones, etc.) que en los minoristas de préstamos y depósitos bancarios. Pero con la crisis los minoristas han sido afectados por las recientes tendencias hacia la fragmentación y consiguiente renacionalización de los mayoristas, incentivada por el carácter

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

todavía nacional de supervisores, marcos de resolución y garantías de depósitos⁽⁸⁾. Especialmente veloz está siendo la renacionalización de los mercados de deuda.

2.6 En la Eurozona los ajustes y planes de austeridad que ha provocado la crisis, con sus caídas de PIB y de empleo, han sido muy superiores. Así, el presidente de la Comisión declaró el 23 de octubre de 2011 a los líderes europeos que la UE había perdido dos billones de euros en crecimiento económico entre 2007 y 2010 debido a la crisis⁽⁹⁾.

2.7 Al terminar 2010, en los EE.UU. y siete países europeos se había recuperado casi la tercera parte del coste público de los rescates bancarios desde que empezó la crisis (1,8 de 5,2 billones de dólares), según el FMI. El resto podría recuperarse los próximos años casi íntegramente con impuestos u otras iniciativas, siempre que el efecto de otra recesión inducida por una nueva crisis bancaria relacionada con la deuda no lo impida.

2.8 La hoja de ruta fija fechas concretas para la entrada en vigor de la supervisión en la Eurozona⁽¹⁰⁾, no por entero del MUS y MUR, aunque la Comisión considera al primero especialmente importante para estabilizar la situación y una condición para la capitalización directa de la banca por el MEDE.

2.9 Por último, para culminar el proceso de unión bancaria es imprescindible acelerar y reforzar las iniciativas que la Comisión tiene entre manos: regulación del sistema bancario en la sombra (IP/12/253); reforzar la credibilidad de las calificaciones crediticias (IP/11/1355); endurecer las normas sobre fondos de inversión libre (IP/09/669), ventas en corto (IP/10/1126) y los derivados (IP/10/1125); frenar las prácticas irresponsables de remuneraciones bancarias (IP/09/1120); así como reformar los sectores de la auditoría (IP/11/1480) y la contabilidad (IP/11/1238). También es imprescindible atender las recomendaciones del CESE para la erradicación de los paraísos fiscales⁽¹¹⁾.

3. Observaciones generales

3.1 Los mayores costes de la crisis en la UE⁽¹²⁾ han agravado los desequilibrios y asimetrías entre unos y otros, con la pérdida

⁽⁸⁾ Véase European Central Bank (ECB), Financial <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201204en.pdf> Integration <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201204en.pdf> in <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/financialintegrationineurope201204en.pdf> Europe, abril de 2012, y European Commission (EC), European http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf Financial http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf Stability http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf and http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf Integration http://ec.europa.eu/internal_market/economic_analysis/docs/financial_integration_reports/20120426-efsir_en.pdf Report 2011, abril de 2012, y también EFSIR 2010, mayo de 2011.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_es.pdf.

⁽¹⁰⁾ El 1 de julio de 2013 para los bancos europeos de importancia sistemática europea más significativos, y el 1 de enero de 2014 para todos los demás, por lo que el 1 de enero de 2014 todos los bancos de la Eurozona estarán sujetos a supervisión centralizada.

⁽¹¹⁾ Ver dictamen del CESE sobre «Paraísos fiscales y financieros: una amenaza para el mercado interior de la UE» DO C 229, 31.07.2012, p. 7.

⁽¹²⁾ Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*, IMF.

de eficacia de políticas tan importantes –y respaldadas en sus tratados– como la monetaria, comercial, de cohesión y sostenibilidad, así como la consiguiente fragmentación de los mercados financieros y bancarios y el alejamiento de los objetivos de la estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo y la mejor gobernanza económica⁽¹³⁾. Mientras unos pocos reducían su carga de intereses, los países con mayor crisis financiera y de deuda han visto incrementados en cantidades muy superiores su gasto público en intereses y han tenido que reducir salarios públicos, pensiones, gastos educativos y sanitarios e inversiones en infraestructura técnica y social⁽¹⁴⁾.

3.2 La necesaria mejora de los procedimientos democráticos debe ser compatible con el objetivo de la unión bancaria de facilitar la intermediación entre el ahorro y la inversión, función primigenia de la banca que lleva aparejado el control de la eficiencia técnica y asignativa de los recursos, con los cuales se contribuye a los principios del derecho de la UE y se afectan libertades e intereses del conjunto de la ciudadanía.

3.3 Aun cuando desde los comienzos de la crisis se han adoptado numerosas medidas para evitar que la desconfianza en las instituciones financieras contaminara a la deuda pública de los países de la Eurozona, tal círculo vicioso todavía no ha sido cerrado. Por tanto, para que las instituciones financieras vuelvan a cumplir con su función de intermediar entre el ahorro y la inversión, la teoría económica aconseja recurrir a políticas redistributivas de carácter positivo y no negativo, tales como mecanismos comunes de emisiones de deuda y de transferencias fiscales contra los ciclos que generan choques asimétricos⁽¹⁵⁾.

3.4 Las tareas de promover la transparencia y reducir los riesgos que afectan al sistema financiero mundial, según recomiendan los últimos informes del FMI y del Banco Mundial, son altamente compatibles con la línea de inclusión financiera y digital y la protección de los derechos de los consumidores emprendidas por la UE y reforzadas con su Estrategia 2020.

3.5 En definitiva, el refuerzo del control democrático debe ayudar a promover no solo la sintonía con los tratados y principios, sino también **alinear la unión bancaria con la estrategia Europa 2020**, vital para el futuro de nuestro proyecto político.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm.

⁽¹⁴⁾ IMF, *Safer* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Global <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Financial <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> System <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Still <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Under <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/res092512a.htm> Construction, Global <http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm> Financial <http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm> Stability <http://www.imf.org/external/pubs/ft/GFSR/index.htm> Report, 2012.

⁽¹⁵⁾ Enderlein et al., *Completing* http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf the http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Euro, Report http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf of http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Tommaso http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Padoa-Schioppa http://www.henrik-enderlein.de/CompletingTheEuro_ReportPadoa-SchioppaGroup_NE_June2012.pdf Group, June 2012.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera **una adecuada contribución a la gobernanza europea la hoja de ruta** propuesta por la Comisión y apoya la necesidad y **urgencia de los dos nuevos actos legislativos**, así como las próximas acciones anunciadas, todas ellas imprescindibles para superar la falta de confianza en el euro y en el futuro de la UE.

4.2 El fin primordial del MUS debe ser lograr una supervisión centralizada de las entidades bancarias, más eficiente que la llevada a cabo por la actual red de autoridades nacionales, además de sintonizar su actuación con el MUR, evitando los componentes políticos ligados a la decisión de finiquitar un banco.

4.3 Entre las muchas razones por las que el BCE es el más idóneo para centralizar la supervisión destacan su red, su independencia y el hecho de estar contemplado en el TFUE, por lo que no sería necesaria su reforma para alcanzar una supervisión de calidad.

4.4 El CESE apoya mantener en manos de los supervisores nacionales las competencias en la lucha contra el blanqueo de capitales y el terrorismo, de acuerdo a la Directiva 2005/60/EC⁽¹⁶⁾, así como la supervisión de entidades de crédito de terceros países. No obstante, el Comité pide que se excluya del mecanismo único de resolución a los países que, por distintos motivos, no apliquen la directiva de manera escrupulosa. Asimismo, para facilitar la función de supervisión centralizada, debería urgirse la adaptación de los estatutos de los bancos centrales nacionales afectados para asegurar que la información fluya sin interferencias.

4.5 En relación con los órganos de nueva creación deben adoptarse normas de votación para excluir a los miembros que podrían hallarse en una situación de conflicto de intereses. La independencia y responsabilidad de las personas que ocupan altos cargos debe reforzarse imponiendo sanciones a quienes incumplan sus obligaciones, dado el perjuicio que dicho incumplimiento causa a los bancos y al correcto funcionamiento del sistema financiero, así como a la economía, las empresas y los particulares.

4.6 La industria financiera está reaccionando frente al nuevo marco regulatorio mediante la configuración de productos innovadores que sortean la nueva normativa. El FMI alerta en sus últimos informes sobre una nueva oleada de innovación financiera, en algunos casos similar a la que ha causado la actual crisis, por lo que los costes de la supervisión centralizada deberían tener en cuenta el perfil de riesgo de los diferentes operadores, para no gravar a las entidades que se mantienen alejadas de tales prácticas.

4.7 Por ello, el CESE previene contra el riesgo cierto de expansión de la *shadow banking* en la UE, que nuevamente iría tanto en contra de las funciones de lo financiero como de los principios, valores y derechos de la ciudadanía europea.

4.8 Para aprovechar mejor sus oportunidades, la nueva unión bancaria europea debería cooperar más estrechamente con otras uniones ya existentes con el fin de aprovechar mejor las oportunidades de sus entidades financieras, sobre todo las más globalizadas y en especial con las zonas más próximas y ya conectadas o dependientes del euro (de manera directa o indirecta, el euro es ya la moneda en más de 50 países).

Bruselas, 15 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Ver así mismo los dictámenes del CESE al respecto sobre blanqueo de capitales: DO C 75, 15.03.2000, p. 22 y DO C 267, 27.10.2005, p.30.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde — El sistema bancario en la sombra»

[COM(2012) 102 final]

(2013/C 11/09)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

El 19 de marzo 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 - El sistema bancario en la sombra»

COM(2012) 102 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 15 de noviembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 208 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya el Libro Verde (LV), al que considera un paso adelante en la buena dirección.

1.2 Aunque es indudable la necesidad de liquidez del sistema financiero que, desde antes de la crisis financiera, viene dependiendo en buena medida del sistema bancario en la sombra (SBS), la experiencia de la crisis aconseja que en el proceso regulatorio se dé prioridad a la imprescindible estabilidad del sistema financiero.

1.3 Aunque no está previsto legalmente, en la práctica, los gobiernos, los bancos centrales y las instituciones públicas de aseguramiento han debido hacer frente a las pérdidas generadas por los bancos en la sombra (*shadow banks* – BS).

1.4 Evitar el riesgo de arbitraje reglamentario debe ser uno de los objetivos centrales del LV.

1.5 Los primeros acuerdos de Basilea fueron el principal factor que contribuyó al desarrollo del sistema bancario en la sombra, ya que se regularon estrictamente los balances de los bancos mientras que no se controlaban las actividades que quedaban fuera de los balances. El CESE considera que los últimos acuerdos de Basilea, que la CE transpuso en las directivas sobre requisitos de capital III y IV, permitirán subsanar estos fallos. En efecto, no deberían existir actividades «en la sombra», por lo que el SBS debe estar sometido a las mismas exigencias regulatorias y prudenciales que el conjunto del sistema financiero.

1.6 La nueva regulación debe tener también como objetivo un alto nivel de protección de los consumidores europeos.

1.7 El CESE destaca la importancia de la coordinación de la supervisión global y el intercambio de información.

1.8 El sistema financiero en todas sus manifestaciones debe estar al servicio de la economía real y no de la especulación.

1.9 El CESE destaca la función vital del sistema financiero para la inversión, la creación de empleo y el bienestar de la sociedad.

1.10 La nueva regulación de los mercados financieros es fundamental para recuperar una economía sostenible.

2. Antecedentes

2.1 El sistema bancario en la sombra (*shadow banking* – SBS) se puede definir, en términos generales, como «el sistema de intermediación crediticia conformado por entidades y actividades que están fuera del sistema bancario tradicional» (*Financial Stability Board* – FSB).

2.2 Dos factores contribuyeron directamente al desarrollo del SBS. El primero se sitúa en la desregulación del sistema financiero que comenzó en la década de 1980 y que también tuvo como consecuencia una fuerte concentración de la actividad bancaria en entidades de gran tamaño. El segundo estriba en las repercusiones de los primeros acuerdos de Basilea que, al regular los balances de los bancos, eliminaron las actividades especulativas de los balances.

2.3 En EE. UU., los BS tuvieron un crecimiento explosivo como consecuencia del debilitamiento de las normas que prohibían a los bancos intervenir en los mercados de valores y, a partir de 1999, por la sustancial modificación que sufrió la ley Glass-Steagall (de 1933).

2.4 En determinados países de Europa los bancos y sus sucursales *offshore* operaron en el marco de la reforma de Basilea I y se convirtieron en inversores importantes en títulos y obligaciones de deuda garantizada (*Collateralised Debt Obligations – CDOs*) con calificación máxima (AAA), que tienen menos requisitos de capital.

2.5 Volumen del SBS

Globalmente: 46 billones de euros lo que supone entre el 25 % y el 30 % del total del sistema financiero (FSB). Eurozona: 10,9 billones de euros, representando el 28 % del total (BCE, finales de 2011).

2.6 En el ámbito internacional, las respuestas políticas a la crisis se han producido en el marco del G20 que, en las Cumbres de Seúl (noviembre de 2010) y Cannes (noviembre de 2011) solicitó la colaboración del FSB. El LV, la respuesta europea, centra inicialmente el análisis en:

- dos actividades:
 - a) titulización,
 - b) préstamos de valores y operaciones con pacto de recompra («repos»); y
- cinco tipos de entidades:
 - a) las que realizan la transformación de vencimientos o liquidez,
 - b) los fondos del mercado monetario (FMM),
 - c) los fondos de inversión,
 - d) sociedades financieras y otras que transforman créditos o liquidez sin estar reguladas como bancos,
 - e) empresas de seguros y reaseguros que emiten o garantizan productos crediticios.

2.6.1 Por otra parte, el FSB propuso cinco líneas de acción que se traducirán en informes a lo largo de 2012 sobre:

- la interacción entre los bancos ordinarios y los BS (a cargo del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, BCBS),
- los riesgos sistémicos de los Fondos de Mercado Monetario (a cargo de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, IOSCO),

- los requisitos en materia de titulización (IOSCO y BCBS),
- otras entidades bancarias en la sombra (FSB), y
- préstamos de valores y «repos» (FSB).

3. La opinión del CESE

3.1 El CESE considera que el LV es un paso importante en la buena dirección y representa un análisis oportuno de los problemas relacionados con el SBS.

3.2 Tradicionalmente, los bancos financiaban sus actividades con capital propio y depósitos comerciales. Para aumentar su capacidad de préstamo, la titulación de las carteras de préstamos se convirtió en una práctica corriente. En ciertos casos, la titulación puede ser útil, pero se abusó de ella en el período anterior a la crisis, porque las carteras de préstamos eran de escasa calidad (hipotecas de alto riesgo) y los títulos se reciclaban repetidamente (instrumentos derivados) para inflar los beneficios de los bancos. El volumen de actividades de los bancos depende del nivel de apalancamiento de los activos bancarios. Mientras que los acuerdos de Basilea regularon el apalancamiento en los balances, quedaron sin regular las operaciones de apalancamiento fuera de los balances, que se efectuaron de forma masiva. Con el sistema bancario en la sombra, se abusó de las hipotecas de alto riesgo y de los mecanismos de apalancamiento. Por otra parte, la actividad básica de los bancos, la transformación de vencimientos, consistente en transformar activos a corto plazo en activos a más largo plazo, se convirtió en una operación muy arriesgada, debido a que los bancos habían pasado a depender excesivamente de la financiación interbancaria a corto plazo. Esta dependencia precipitó la crisis de liquidez en el momento en que se desplomaba el mercado de los instrumentos derivados. No es sorprendente, por tanto, que los nuevos acuerdos de Basilea se propongan regular los instrumentos derivados, el apalancamiento y la liquidez.

3.3 Debido a la desregulación, se produjo una profunda transformación en el negocio bancario. Como consecuencia de la crisis, la banca comercial tradicional, que contribuyó a la prosperidad y al aumento del nivel de vida de la población durante décadas, ha quedado duramente castigada. Al eliminar los flagrantes excesos del sistema bancario en la sombra, las autoridades reguladoras deberían ahora dar prioridad a la imprescindible estabilidad del sistema financiero.

3.4 Los bancos en la sombra han venido desarrollando una actividad de transformación, maduración y liquidez del crédito similar a los bancos tradicionales. Aunque, a diferencia de estos, carecen **formalmente** de acceso a prestamistas de última instancia (bancos centrales), **en la práctica**, como ha demostrado la experiencia reciente, las instituciones públicas han debido hacer frente, mediante diversos mecanismos, a las pérdidas generadas por los *shadow banks*. El gran perjudicado ha sido el contribuyente.

3.5 El SBS no viene estando sometido a las mismas normas prudenciales que los bancos tradicionales. Sin embargo, existen múltiples vías a través de las cuales los bancos en la sombra «replican» a los bancos tradicionales y la mayoría de los bancos en la sombra vienen siendo controlados por un banco tradicional. Evitar el riesgo de arbitraje reglamentario debe ser uno de los objetivos centrales del LV.

3.6 Acertadamente, el informe del FSB se centra en la parte que la supervisión macroprudencial puede desempeñar en la identificación de la acumulación de riesgo sistémico. Es importante vigilar de cerca la interconexión y los canales a través de los cuales el riesgo puede pasar del sistema bancario en la sombra al sector regulado. El CESE considera conveniente tener presente la siguiente distinción:

- Sistema bancario tradicional.
- Instituciones financieras no bancarias.
- Sistema bancario en la sombra.

No deberían existir actividades «en la sombra», por lo que el SBS –en la medida en que las nuevas normativas lo permitan– debe estar sometido a las mismas exigencias regulatorias y prudenciales que el conjunto del sistema financiero. Las reformas ya vigentes o en proceso de elaboración - DRC III, DRC IV, Solvencia II, Basilea III - deben contribuir a este objetivo.

3.7 Considera el CESE que la regulación del SBS debe tener también como objetivo la **protección de los consumidores europeos** mediante la transparencia de los productos que se ofrecen. Los clientes tienen derecho a un asesoramiento imparcial y a recibir consejos justos. El Comité se pronunció ya a favor de la creación de una Agencia Europea de Protección de los Consumidores de Servicios Financieros similar al *Bureau of Consumer Financial Protection* establecido por la ley Dodd-Frank⁽¹⁾ para un reforzamiento de la protección de los consumidores, mejorando la transparencia y potenciando la resolución de las reclamaciones de forma eficaz.

3.8 Por otra parte, el CESE ha apoyado también la protección y el estímulo de los denunciantes para contribuir al saneamiento del sistema financiero mediante fórmulas jurídicas que garanticen su inmunidad cuando se ponga en conocimiento de las autoridades la comisión de actos ilícitos.

3.9 Es necesario un enfoque global de los problemas del sistema bancario en la sombra y proponer respuestas políticas. Debe destacarse la coordinación de la supervisión global y el intercambio de información. En cualquier caso, la falta de acuerdo en los ámbitos internacionales no debe ser un obstáculo para que la UE establezca las medidas legislativas adecuadas.

3.10 Una enseñanza que debe extraerse de la gran crisis financiera es que el sistema financiero en todas sus expresiones debe estar al servicio de la economía real. El abandono de las reglas tradicionales que rigieron el negocio bancario durante

décadas dio lugar a un explosivo crecimiento de los productos especulativos y ello, a la postre, resultó sumamente perjudicial para la economía.

3.11 Históricamente, los bancos y el conjunto de las instituciones financieras reguladas por el Estado cumplen una función vital en la economía en cuanto son depositarios y canalizadores del ahorro de ciudadanos y empresas para financiar la inversión, la creación de empleo y, en definitiva, el bienestar de la sociedad. Esa función no siempre ha prevalecido en los años previos a la crisis.

3.12 El CESE propone que la responsabilidad social del sector financiero y el objetivo de «garantizar que todas las actividades financieras contribuyan al crecimiento económico» formen parte de los objetivos del LV. La nueva regulación de los mercados financieros es un instrumento indispensable para recuperar una economía sostenible.

3.13 Teniendo en cuenta la normativa que ha entrado en vigor durante los últimos años o está en proceso de hacerlo, el CESE recuerda el objetivo de **legislar bien**, con un enfoque basado en la simplicidad y la claridad. Es menester evitar duplicidades y distorsiones que puedan aportar incertidumbre regulatoria y oportunidades para el arbitraje.

3.14 Las estructuras que se han creado para la supervisión prudencial - entre ellas, fundamentalmente la Junta Europea de Riesgo Sistémico (ESRB) - deberían ser las encargadas de monitorizar la evolución del sistema financiero y de las actividades de SB en particular, a fin de detectar la aparición de riesgos sistémicos y de proponer medidas para mitigarlos.

3.15 El CESE destaca la necesidad de que la Unión Europea contribuya a los trabajos del FSB en materia de SB y coordine sus iniciativas con ese organismo a fin de asegurar su coherencia tanto en términos de contenidos como de calendario.

3.16 El CESE debe hacer hincapié en la necesidad de que los estándares regulatorios prudenciales y la supervisión impidan la competencia desleal en el sistema financiero.

4. Respuestas a las preguntas del Libro Verde

4.1 ¿Qué es el sistema bancario en la sombra?

a) ¿Están de acuerdo con la definición propuesta de sistema bancario en la sombra?

Sí. La amplitud de los términos permite comprender en la definición el complejo conjunto de entidades y actividades financieras que caracterizan al SBS. En todo caso, la falta de una definición aceptada no debería suponer un obstáculo para la acción de regulación y supervisión por parte de las autoridades.

⁽¹⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 108.

b) ¿Están de acuerdo con la lista preliminar de entidades y actividades del sistema bancario en la sombra? ¿Deberían analizarse otras entidades y/o actividades? En caso afirmativo, ¿cuáles?

- Incluir las agencias de calificación por su responsabilidad en el proceso de titulización.
- Aclarar si las permutas de cobertura por impago (*credit default swaps – CDS*) y los instrumentos emitidos por prestamistas de primer y segundo grado (*first and second lien lenders*) se incluyen específicamente.
- También corresponde llamar la atención sobre el mercado de pólizas de seguros con fines de lucro («fondos en euros»), existentes en algunos países de la UE, que a menudo pueden ser utilizados como depósitos a la vista por el tomador.

4.2 ¿Cuáles son los riesgos y las ventajas del sistema bancario en la sombra?

a) ¿Están de acuerdo con que el sistema bancario en la sombra puede contribuir positivamente al sistema financiero? ¿Existen otros aspectos positivos de estas actividades que deben mantenerse y fomentarse en el futuro?

El sistema bancario en la sombra contribuyó a la financiación de la economía y de la burbuja inmobiliaria que —a partir de 2007— afectó a varios países desarrollados poniendo a sus economías al borde del colapso y, en consecuencia, corresponde atribuirle una responsabilidad fundamental, aunque no sea exclusiva, en la gran recesión que ha afectado a EE. UU. y a muchos países de la UE.

El sistema financiero en su conjunto debe estar al servicio de la economía real.

b) ¿Están de acuerdo con la descripción de los canales a través de los cuales las actividades bancarias en la sombra generan nuevos riesgos o los transmiten a otras partes del sistema financiero?

De acuerdo. Los cuatro grupos de riesgo responden a la experiencia extraída de la crisis financiera.

c) ¿Deberían tomarse en consideración otros canales a través de los cuales las actividades bancarias en la sombra generan nuevos riesgos o los transmiten a otras partes del sistema financiero?

- Entre otros, el re-uso o re-hipotecación de las garantías financieras.

4.3 ¿A qué retos se enfrentan las autoridades de supervisión y regulación?

- a) ¿Están de acuerdo con la necesidad de reforzar la supervisión y la regulación de las entidades y actividades del sistema bancario en la sombra?
- b) ¿Están de acuerdo con las sugerencias relativas a la identificación y control de las entidades pertinentes y sus actividades? ¿Consideran que la UE necesita procesos permanentes de recogida e intercambio de información, entre todos los supervisores de la UE, la Comisión, el BCE y otros bancos centrales, relativa a la identificación y las prácticas de supervisión?
- c) ¿Están de acuerdo con los principios generales de supervisión de la banca en la sombra expuestos más arriba?
- d) ¿Están de acuerdo con los principios generales para la adopción de soluciones reglamentarias expuestos más arriba?

La respuesta a las cuatro preguntas precedentes es afirmativa. El CESE recalca, por un lado, la necesidad de una supervisión global, que contemple todas las áreas del sistema financiero y, por otro, que los organismos de control y regulación en los diferentes niveles deben estar adecuadamente dotados de personal cualificado y medios materiales.

e) ¿Qué medidas cabe prever para garantizar la coherencia internacional en el tratamiento del sistema bancario en la sombra y evitar el arbitraje reglamentario a escala mundial?

La coordinación y la plena sintonía en el seno del G20 es fundamental. El Identificador Legal de Entidades (*Legal Entity Identifier – LEI*), según la propuesta del FSB (8.6.2012), contribuirá a cubrir las deficiencias estadísticas, mejorar la gestión de los riesgos en las empresas, mejorar la evaluación del riesgo macro y microprudencial, contener los abusos de mercado y frenar el fraude financiero.

4.4 ¿Qué medidas reglamentarias se aplican al sistema bancario en la sombra en la UE?

a) ¿Cuál es su opinión sobre las medidas en vigor adoptadas a nivel de la UE para abordar la problemática del sistema bancario en la sombra?

El CESE ha apoyado en diversos dictámenes las medidas adoptadas por la UE, entre las que puede citarse: Directiva MiFID⁽²⁾, Directiva sobre GFIA⁽³⁾, Reglamentos sobre Agencias de Calificación Crediticia⁽⁴⁾, etc. Corresponde destacar entre ellas las directivas DRC III⁽⁵⁾, DRC IV⁽⁶⁾ y Solvencia II⁽⁷⁾.

⁽²⁾ DO C 220 de 16.9.2003, p. 1.

⁽³⁾ DO C 18 de 19.1.2011, p. 90.

⁽⁴⁾ DO C 277 de 17.11.2009, p. 117 y DO L 145 de 31.5.2011, p. 30.

⁽⁵⁾ DO C 228 de 22.9.2009, p. 62.

⁽⁶⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 39.

⁽⁷⁾ DO C 224 de 30.8.2008, p. 11.

4.5 Cuestiones pendientes

a) ¿Están de acuerdo con el análisis de las cuestiones que engloban actualmente los cinco ámbitos clave en los que la Comisión está examinando otras opciones?

Sí. Es fundamental que la mayor eficacia regulatoria se produzca no sólo en Europa, sino también en el ámbito internacional. Los FMM, por ejemplo, están basados fundamentalmente en los EE.UU.

b) ¿Hay otras cuestiones que deban abordarse? En caso afirmativo, ¿cuáles?

c) En su caso, ¿qué modificaciones habría que introducir en el marco reglamentario vigente de la UE para responder debidamente a los riesgos y problemas que se han expuesto?

Respuesta b) y c): decálogo propuesto por Paul Tucker, Vicegobernador del Banco de Inglaterra y miembro del FSB (Conferencia de Bruselas, 27.4.2012):

- Los vehículos de inversión o los fondos del sistema bancario en la sombra que estén patrocinados u operados por bancos deberían consolidarse en los balances de los bancos.

- La rebaja de la calificación, hipótesis sobre la que se basa el coeficiente de cobertura de liquidez previsto en Basilea III, debería ser más elevada para las líneas comprometidas de entidades financieras que para las de entidades no financieras. Esto significa que los bancos deberían mantener más activos líquidos para hacer frente a dichas exposiciones.

- Los supervisores bancarios deberán limitar la proporción en que los bancos pueden financiarse a corto plazo con fondos monetarios de EE. UU. y otras fuentes frágiles o volátiles, incluidos los fondos monetarios CNAV (*constant net asset value*) domiciliados en otro lugar.

- Si se financian materialmente con deuda a corto plazo, deberían estar sujetos a una regulación de tipo bancario y a un control de la resistencia de sus balances financieros.

- Sólo los bancos deberían poder utilizar dinero de sus clientes y activos libres de cargas para financiar sus propias actividades en proporción significativa; para ello debe existir una relación principal clara. La forma jurídica debería estar adaptada al contenido económico.

- En cuanto a las entidades no bancarias, el dinero de los clientes y los activos libres de cargas deberían apartarse y no utilizarse para financiar sus actividades en proporción significativa. Sin embargo, sí debería permitirse que estas entidades puedan realizar préstamos a estos clientes de manera colateral, para financiar su tenencia de valores (financiación de las garantías).

- La transparencia de los mercados debería ser mayor; tal vez, idealmente, mediante un registro de operaciones con acceso abierto a los datos agregados, para que el mundo entero pueda ver lo que sucede en estos mercados financieros, que son muy importantes, pero opacos. (Esto sería útil incluso para los propios participantes en el mercado).

- Las empresas y los fondos financieros no deberían poder prestar con garantía de valores que no estén autorizados, o que no sean capaces de mantener íntegramente.

- Se debería regular la manera en que las entidades no bancarias utilizan las garantías en efectivo.

- Las autoridades deberían tener la posibilidad de intervenir y establecer un recorte o nivel de márgenes mínimo para los mercados de financiación con garantía (o segmentos de dichos mercados). (Esto debería realizarse a nivel internacional y podría vincularse a recortes de los bancos centrales).

d) ¿Qué otras medidas (por ejemplo un mayor control o medidas no vinculantes) deben considerarse?

El CESE sugiere:

- La protección de los consumidores de productos financieros frente a posibles prácticas comerciales desleales de este tipo de productos y servicios, tales como las ventas promocionales engañosas o la venta piramidal, así como una contratación que no contenga cláusulas abusivas en los contratos celebrados con los consumidores.

- Tomar en consideración la propuesta de los profesores de la Universidad de Chicago Eric A. Posner y E. Glen Weyl «*An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets*» (Una FDA para la Innovación Financiera: La aplicación de la Doctrina del interés asegurable a los Mercados Financieros del Siglo XXI - 23.2.2012) que todo nuevo producto cuente –como requisito previo a su lanzamiento– con la aprobación gubernamental, que se concederá si está al servicio de la economía real y se denegará si su propósito es meramente especulativo.

Bruselas, 15 de noviembre 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 en pos de la contratación pública electrónica»

[COM(2012) 179 final]

(2013/C 11/10)

Ponente: **Edgardo María IOZIA**

El 20 de abril 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

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia en pos de la contratación pública electrónica

COM(2012) 179 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 120 votos y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y concede gran importancia a la rápida transición hacia un sistema generalizado de contratación pública electrónica, que ya se ha experimentado con éxito en algunos Estados miembros. El mercado de la contratación pública tiene un peso económico considerable, en torno al 20 % del PIB de la UE.

1.2 La UE y las iniciativas que esta toma se perciben de manera muy negativa en una coyuntura muy desfavorable como la actual, caracterizada por unos procesos de ajuste presupuestario durísimos para los ciudadanos. Las instituciones europeas deben poner mayor empeño en abrirse y exponer de forma clara y evidente las razones que le conducen a tomar determinadas decisiones. La Comisión, que es la única institución europea con poder para proponer legislación, tiene una responsabilidad particular, no solo a la hora de informar, sino también de convencer a sus ciudadanos de la utilidad de sus propuestas. El CESE dirige sus esfuerzos en este sentido y considera que la Comisión debería cooperar en mayor medida con las demás instituciones europeas, incluidas las de carácter consultivo.

1.3 El CESE destaca que los recortes generalizados en los presupuestos públicos, junto a la salida prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad y más preparados que se ocupan de las actividades de contratación pública, está empobreciendo progresivamente el capital humano de la administración pública. Invita a los Estados miembros a evitar recortes indiscriminados, que no conducen más que a dar un breve respiro a las cuentas, ya que en muchos casos los países se ven obligados a buscar ayuda en el extranjero, debido a que los trabajadores que quedan no disponen aún de la suficiente experiencia.

1.4 El CESE subraya la importancia de la contratación pública electrónica, dados sus potenciales beneficios:

- transparencia; lucha contra el fraude;
- eficiencia del mercado;
- ampliación del mercado de la contratación pública a las pymes;
- ahorros generalizados para la administración pública;
- integración y desarrollo del mercado interior;
- modernización de la administración pública y desarrollo de la agenda digital europea;
- nuevas oportunidades para las empresas que ofrecen servicios tecnológicos; y
- desarrollo profesional para los trabajadores de la administración pública y de las empresas.

1.5 La Comisión considera factible el objetivo de culminar la transición para mediados de 2016 (previsiblemente, en 2017, dados los dos años necesarios para la transposición), lo que

representa una aceleración enorme con respecto a lo que se ha realizado en los últimos ocho años. El CESE considera que el objetivo es justo y ambicioso, pero solo podrá alcanzarse si se cumplen una serie de condiciones de normalización, interoperabilidad y accesibilidad, tal y como se solicita en el presente dictamen. En caso contrario, se correría el riesgo de una mayor fragmentación del mercado.

1.6 El CESE apoya los objetivos propuestos, aunque observa que, hasta ahora, y a pesar de los enormes esfuerzos realizados, el porcentaje de contratación pública electrónica sigue siendo muy modesto. La Comisión está terminando un estudio, que se publicará antes de finalizar el año, en el que se indican los niveles alcanzados, país por país. En Italia, por ejemplo, el nivel asciende a un 4 %.

1.7 El CESE lamenta especialmente el escaso espíritu de colaboración que muestran algunos Estados miembros: se resisten al cambio y no tienen intención de abrir el mercado de la contratación pública a la competencia, para proteger a las empresas nacionales y no renunciar a un considerable poder económico y político.

1.8 En su Comunicación, la Comisión califica esta actitud de «inerzia». El CESE considera que se trata más bien de una «resistencia pasiva» al cambio y una sensibilidad a las presiones nacionales de carácter proteccionista. Con la publicación de todos los contratos en formato electrónico, la fijación de un umbral para las licitaciones europeas resultará inútil y perjudicial, y esto es lo que defienden firmemente, en particular, las pymes.

1.9 El CESE considera que el mantenimiento de los umbrales perjudica el desarrollo del mercado interior y afecta a una competencia en igualdad de condiciones.

1.10 **Comunicación.** Los ciudadanos, las empresas, las autoridades locales y nacionales deben estar convencidos de la utilidad de estos instrumentos. Para ello, es preciso invertir en medidas de información, comunicación y formación de manera integrada, evitando las iniciativas aisladas.

1.11 **Transparencia.** Uno de los efectos inmediatos de la publicación electrónica de los contratos públicos es el aumento del nivel de transparencia. El CESE propone que, además de publicar el anuncio de licitación, se informe también del estado de avance de los trabajos con respecto a los plazos previstos, la fecha de finalización de las obras encargadas o del suministro de bienes. La transparencia contribuirá a dificultar el fraude, permitirá a la administración pública realizar ahorros y mejorará la eficiencia del mercado.

1.12 **Interoperabilidad y normalización.** El CESE concede especial importancia a las cuestiones de la interoperabilidad entre las distintas plataformas (a menudo, portales) y la normalización de los procesos y documentos electrónicos que se intercambian en las diferentes fases del procedimiento de contratación. La multiplicación de plataformas separadas, de formatos

y procedimientos diferentes, constituye un obstáculo a la automatización de la contratación pública y desalienta su adopción por los proveedores, en particular, las pymes. La Comisión debería recomendar sin demora la utilización de una *norma única europea* (o internacional) para los procesos relativos a la contratación pública, por ejemplo, el trabajo realizado por el CEN en el ámbito del taller «Business Interoperability Interfaces (BII) for Public Procurement in Europe»⁽¹⁾ (Interfaces de interoperabilidad de las empresas para la contratación pública en Europa), así como la aplicación de perfiles BII en las especificaciones Peppol (Contratación Pública Panuropea en Línea).

1.13 **Fragmentación.** La ausencia de estrategia europea ha conducido a la adopción –tanto a nivel nacional como territorial (en Alemania e Italia, por ejemplo)– de plataformas e instrumentos de identificación que no se comunican unos con otros. Según las asociaciones de pymes, esta situación conduce casi siempre a las pymes a renunciar a la presentación de ofertas, y en otros casos los gastos de gestión son excesivos e injustificados, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas. El CESE considera que la UE debe combatir eficazmente la fragmentación del mercado.

1.14 **Accesibilidad y simplicidad.** El CESE subraya que los beneficios para el mercado, las administraciones públicas y los ciudadanos solo podrán obtenerse cuando los sistemas sean accesibles, de bajo coste, fácil gestión y mantenimiento, con módulos, procedimientos y soluciones normalizados, la definición de un glosario común y de un instrumento (también accesible y de fácil uso) que permita resolver el problema lingüístico, de conformidad con los principios que se ha comprometido a respetar la propia Comisión en la Iniciativa en favor de las Pequeñas Empresas (*Small Business Act*).

1.15 **Empresas sociales.** El CESE recomienda que a la hora de pasar a los instrumentos electrónicos se preste la máxima atención a la garantía de su accesibilidad a las empresas sociales. En efecto, hoy en día muchos servicios sociales los prestan estas empresas, que ocupan un lugar muy importante en el panorama de las empresas que ofrecen actividades de asistencia y cuidado.

1.16 En lo que respecta a la contratación pública que supere el umbral fijado, la normativa europea debería ayudar a las pymes a reunir las condiciones de capital y experiencia requeridas, en particular, a través de la creación de consorcios o uniones temporales de empresas. El caso de Portugal es, a este respecto, emblemático. En este país, las pymes han obtenido el 87 % de los contratos, pero su valor solo representa un 19 %.

2. Síntesis del documento

2.1 La Comunicación expone la importancia estratégica de la contratación pública electrónica y enumera las principales medidas a través de las cuales la Comisión se propone auspiciar la transición a un sistema de contratación por vía íntegramente electrónica en la UE.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 El ahorro obtenido por las administraciones que ya han adoptado la contratación pública electrónica representa entre el 5 y el 20 %. Si aplicáramos el porcentaje más bajo a todos los contratos públicos de la UE, el ahorro representaría más de 100 000 millones de euros, teniendo en cuenta el volumen total de la contratación pública.

2.3 Tal y como se dispone en el Acta del Mercado Único (2), la Comisión ha presentado una serie de propuestas en el ámbito de los contratos públicos (3) dirigidas a completar la transición hacia una contratación pública electrónica en la UE para mediados de 2016 (4). El objetivo final es «una contratación pública electrónica de principio a fin» en la que todas las fases del procedimiento, desde la notificación hasta el pago, se lleven a cabo por medios electrónicos (5).

2.4 La contratación electrónica puede contribuir a incrementar la transparencia de la oferta de contratos y a facilitar el acceso a los mismos, especialmente a las pymes, alentando con ello la competencia transfronteriza, la innovación y el crecimiento en el mercado único.

2.5 La Comisión ve dos obstáculos principales a la difusión de la contratación pública electrónica:

- la «inerzia» mostrada por algunos interesados. El reto consiste en persuadir a los compradores y proveedores reticentes de que modifiquen unos hábitos arraigados;
- la *fragmentación del mercado* a que puede dar lugar la existencia de una gran diversidad de sistemas, en ocasiones técnicamente complejos, en toda la UE.

2.6 Para alcanzar los objetivos propuestos, la Comisión ha elaborado un plan de acción articulado en torno a quince puntos.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce la importancia de revisar el marco jurídico en materia de contratación pública y de proceder a la transición gradual hacia su completa automatización, haciendo obligatorio el uso de medios de comunicación electrónicos en determinadas fases del procedimiento de suministro.

3.2 La hoja de ruta que propone la Comisión con vistas a la progresiva introducción de la contratación electrónica es muy ambiciosa y, si se aplica debidamente, sería muy beneficiosa para todos los participantes en el mercado del suministro público. Teniendo en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de

(2) El Acta del Mercado Único define una serie de medidas orientadas a reactivar la economía europea y crear empleo.

(3) Propuestas del 20 de diciembre de 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final y COM(2011) 897 final.

(4) Las propuestas prevén que el uso de medios electrónicos en la contratación pública pase a ser obligatorio, a más tardar, dos años después de que concluya el plazo de transposición, lo que, si se atiende al actual calendario de adopción, debería permitir la implantación de la obligatoriedad para mediados de 2016.

(5) El proceso de contratación consta esencialmente de dos fases: la fase previa a la adjudicación y la que sigue a la adjudicación. La fase previa comprende todas las etapas que preceden a la adjudicación del contrato (publicación de los anuncios, acceso al pliego de condiciones, presentación de ofertas, evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato). La fase posterior comprende todas las etapas del proceso que siguen a la adjudicación del contrato (pedido, facturación y pago).

la contratación pública electrónica en los distintos países, en los que ya se observa un fenómeno de fragmentación de las soluciones y plataformas, la falta de indicaciones estratégicas y operativas, sin el respeto de unas condiciones mínimas básicas, podría conducir a aumentar la fragmentación del mercado.

3.3 El desarrollo de la contratación pública electrónica no debe hacerse en detrimento del principio de la «oferta más ventajosa», tal como prevé el proyecto de Directiva sobre Contratación pública (6).

3.4 El CESE concede especial importancia a las cuestiones ligadas a la interoperabilidad entre las distintas plataformas (a menudo, portales) y la accesibilidad de los procesos y documentos electrónicos que se intercambian en las diferentes fases del procedimiento de contratación. Convendría establecer una norma europea (o internacional) abierta para las soluciones (software) utilizadas para la contratación electrónica del sector público. La multiplicación de plataformas separadas, de formatos y procedimientos diferentes, constituye un obstáculo para la automatización de la contratación pública y desalienta su adopción por los proveedores, en particular, las pymes. El trabajo realizado por el Comité Europeo de Normalización (CEN) en el taller «Business Interoperability Interfaces on Public Procurement in Europe» (Interfaces de interoperabilidad de las empresas para la contratación pública en Europa) ha conducido a la creación de perfiles normalizados interoperables para la aplicación de soluciones software normalizadas.

3.5 Para superar los obstáculos actuales, el CESE coincide con la Comisión en la adopción de medidas específicas dirigidas a hacer obligatorio el uso de normas abiertas internacionales o europeas con vistas a la aplicación de soluciones técnicas interoperables. Convendría elaborar orientaciones para la correcta aplicación de las normas abiertas sobre la base del trabajo realizado en el taller CEN BII y de las correspondientes aplicaciones en el marco del proyecto Peppol. La Agenda Digital para Europa prevé explícitamente (7) una acción en favor de la normalización de los contratos públicos, mediante la utilización de técnicas específicas que puedan ser aplicadas por todos los proveedores de soluciones y servicios TIC.

3.6 El CESE destaca la contribución esencial que puede aportar la contratación pública electrónica a la transparencia de los procedimientos de suministro del sector público y a la lucha contra el fraude. Los instrumentos electrónicos permitirán controlar y evaluar todo el procedimiento, así como su cumplimiento por el proveedor. Esta información es esencial para garantizar la máxima transparencia («transparencia electrónica») del sector público, y puede constituir un incentivo importante para la adopción de los instrumentos de contratación pública electrónica, sobre todo en el caso de las pymes. Portugal es un ejemplo de mejores prácticas en este ámbito (8), junto con Lituania, donde la utilización de la notificación, el acceso y la presentación electrónicas son obligatorios, lo que aporta los siguientes beneficios: reducción de los precios (entre un 14 y un 55 %) de los productos y servicios adquiridos; aumento del número de proveedores que participan en las licitaciones entre un 20 y un 90 %; y reducción de los días necesarios para el proceso de contratación de 46 a 11 días.

(6) Dictamen del CESE: DO C 191, de 29.6.2012, p. 84.

(7) http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181.

(8) www.base.gov.pt/.

3.7 También es importante que las iniciativas de contratación pública electrónica faciliten a las pymes un apoyo a la formación, para que puedan utilizar las tecnologías y comprender sus beneficios. La inversión en formación será esencial para los trabajadores de los sectores público y privado. El CESE considera que un apoyo en este sentido sería utilísimo. Las pymes podrían recurrir para ello a sus asociaciones sectoriales.

3.8 Los obstáculos lingüísticos existen, y en la Comunicación objeto de examen no se tienen en cuenta adecuadamente. La información disponible en las plataformas de la contratación pública electrónica debería estar disponible, como mínimo, en otra lengua europea además de la lengua del país. Sin embargo, ello podría conllevar unos costes adicionales excesivos. Una solución podría consistir en que la Comisión Europea desarrolle un instrumento de traducción en línea específico para la contratación electrónica.

3.9 La Comisión no menciona el problema de la visibilidad de las licitaciones inferiores al umbral en todo el mercado único, que es importante, sobre todo, para las pymes y las microempresas. El CESE considera que ha llegado el momento de reflexionar sobre la oportunidad de mantener los umbrales, teniendo en cuenta que, con la publicación electrónica, los contratos serán accesibles a todos.

4. Observaciones específicas sobre las acciones previstas

4.1 El CESE coincide en la necesidad de proceder a una transición hacia la automatización de la contratación pública. Aunque la Comisión hace hincapié en las fases iniciales del procedimiento de suministro (publicación de los anuncios, acceso a los documentos de la contratación, presentación de ofertas, evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato), es importante integrar las distintas fases posteriores a la adjudicación del contrato (órdenes, facturas y pago) y publicar información sobre el desarrollo de los contratos, los problemas registrados, plazos de ejecución y costes.

4.2 La armonización de los requisitos técnicos es fundamental para el desarrollo de soluciones y servicios IT que puedan adoptarse y utilizarse a nivel local, nacional y transfronterizo. El CESE alienta encarecidamente a la Comisión a proseguir la acción 2 prevista a este respecto. Las implicaciones son particularmente importantes, no solo para las administraciones públicas sino sobre todo para los proveedores, que podrán utilizar soluciones normalizadas e interoperables a nivel europeo.

4.3 La utilización de firmas electrónicas hace complejas las transacciones transfronterizas. Por lo tanto, convendría tomar medidas para facilitar la interoperabilidad de dichas soluciones. Sin embargo, es importante señalar que países como Portugal, por ejemplo, señalan como dificultades a la hora de utilizar la contratación pública electrónica los requisitos excesivos en materia de firmas electrónicas y el coste de los servicios de estampación de fecha, así como la cuestión de la interoperabilidad entre las distintas plataformas de contratación pública electrónica⁽⁹⁾.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.4 Promover soluciones sencillas y buenas prácticas permite, sin lugar a dudas, apoyar únicamente los proyectos de automatización de los contratos públicos. A la hora de desarrollar soluciones pertinentes, deberán tenerse en cuenta las necesidades de las pymes, en particular, en la fase de presentación electrónica de ofertas. Por tanto, los resultados de los trabajos del Grupo de expertos de la Comisión en materia de Licitación Electrónica son esenciales, y podrían someterse a una evaluación de las partes interesadas.

4.5 La acción más importante en la que la Comisión debería focalizar su atención se refiere a las modalidades de aplicación de las distintas soluciones para la contratación electrónica en el mercado interior. En particular, el proyecto Peppol (Contratación Pública Panuropea en Línea) ha contado con la participación de once países, que han desarrollado especificaciones técnicas con vistas a la elaboración de soluciones normalizadas para las fases más críticas del proceso de suministro y de una plataforma abierta para el intercambio de documentos normalizados, realizando la plena interoperabilidad entre las distintas plataformas europeas.

4.5.1 Los elementos Peppol incluyen, en particular, los instrumentos de validación de las firmas electrónicas basadas en certificados electrónicos expedidos por las autoridades europeas; un Expediente Virtual de la Empresa para presentar la información relativa a la empresa de manera normalizada (certificados y declaraciones), un catálogo electrónico para presentar las ofertas de productos y servicios en un formato normalizado, pedidos y facturación electrónicos para compradores y proveedores, con procedimientos definidos para compartir información sobre las actividades comunes. Y, por último, una infraestructura de transporte de los documentos electrónicos (la red), basada en normas comunes, compatibles a nivel nacional y que permita interconectar las comunidades y los sistemas separados de contratación electrónica.

4.5.2 El Sistema Europeo del Expediente Virtual de la Empresa proporciona, de forma análoga a eCertis (un sistema de información que ayuda a encontrar los distintos certificados y declaraciones que suelen exigirse en los procedimientos de contratación de los veintisiete Estados miembros, en Croacia (país adherente), en Turquía (país candidato) y en los tres países del EEE (Islandia, Liechtenstein y Noruega)), la información relativa a los criterios y pruebas/declaraciones necesarios para participar en las licitaciones organizadas en los Estados miembros. Sin embargo, mientras que la base de datos eCertis está actualmente pensada como una base de información, el Sistema Europeo del Expediente Virtual de la Empresa ofrece más interfaces, que permiten su conexión con otros servicios. eCertis debería presentar características similares a dicho sistema. La Comisión debería garantizar la conformidad y actualizar el correspondiente sistema de información jurídica, ofreciendo este servicio y apoyándolo técnicamente.

4.5.3 El CESE espera un firme apoyo de la Comisión y los Estados miembros para reforzar el papel de la asociación OpenPeppol, y destaca la importancia de que el sector público europeo mantenga, desarrolle y adopte las especificaciones técnicas establecidas para aplicar los procedimientos de contratación pública, garantizando la normalización e interoperabilidad en las distintas fases del procedimiento de suministro, no solo las fases que preceden la adjudicación pero también las etapas posteriores, a fin de evitar la fragmentación del mercado.

4.6 El CESE reconoce la necesidad de financiar y apoyar el desarrollo de una infraestructura de contratación pública electrónica a través del mecanismo «Conectar Europa», aprovechando todo lo que han desarrollado ya los Estados miembros del consorcio Peppol, con la actual infraestructura de transporte (la red) que enlace los distintos sistemas en Europa. El CESE destaca la importancia de mantener una infraestructura abierta, accesible y segura, basada en unas normas compartidas. Convenaría, a este respecto, recurrir a los Fondos Estructurales para facilitar la adopción de la contratación pública.

4.7 El CESE recomienda aplicar una estrategia de comunicación integrada, haciendo uso de las comunidades existentes, en particular, OpenPeppol, en colaboración con la red *Enterprise Europe*, y utilizando programas de creación de redes para las regiones y los municipios. La estrategia de comunicación podría dividirse entre la Comisión, OpenPeppol y el nuevo proyecto piloto A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services* (BCSS) para la parte relativa a los contratos públicos electrónicos.

4.8 El CESE apoya la decisión de la Comisión de automatizar todo el proceso de suministro dentro de sus propias estructuras,

y de poner a disposición las soluciones de fuente abierta desarrolladas en este ámbito.

4.9 El CESE coincide en la necesidad de controlar la adopción de los instrumentos electrónicos para la contratación pública y de definir sus beneficios. Tras la adopción de la Directiva, la Comisión debería publicar informes trimestrales sobre el estado de avance de los contratos en los Estados miembros, tanto a nivel cualitativo como cuantitativo, para informar sobre la evolución de los procesos.

4.10 Paralelamente, es esencial mantener un diálogo a nivel internacional sobre el uso de los instrumentos electrónicos para la contratación pública, en aras de una mayor transparencia y competencia. La utilización de normas internacionales aparece una vez más como un instrumento necesario a tal fin, por lo que es conveniente supervisar su desarrollo. Es necesario, en particular, supervisar y recomendar la utilización de normas (CEN BII y especificaciones Peppol) en la aplicación de la contratación pública electrónica por el sector público europeo.

Bruselas, 14 de noviembre 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 — Modernización de las ayudas estatales en la UE»

[COM(2012) 209 final]

(2013/C 11/11)

Ponente: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

El 8 de mayo de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Modernización de las ayudas estatales en la UE»

COM(2012) 209 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 128 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La política europea de ayudas estatales tiene una importancia estratégica para la UE en una economía globalizada altamente competitiva.

1.2 El CESE considera que la reforma propuesta por la Comisión en su Comunicación debe ser apoyada, habida cuenta de sus objetivos:

- que la política europea de ayudas estatales contribuya a la Estrategia Europa 2020;
- lograr una nueva distribución más eficiente de las tareas entre la Comisión y los Estados miembros;
- realizar varias mejoras en los procedimientos correspondientes.

1.3 El CESE comparte la visión de la Comisión de que hay que reforzar un vínculo positivo entre las ayudas estatales eficaces y el objetivo de alcanzar un crecimiento sostenible e integrador. Una política específica de ayudas estatales permitirá estimular la innovación (incluida la innovación social), el uso de tecnologías ecológicas y el desarrollo de capital humano a la vez que se evitan los perjuicios medioambientales. Bien enfocada, una política dinámica de ayudas públicas puede contribuir activamente a alcanzar niveles elevados de empleo y de cohesión social.

1.4 Esta reforma ambiciosa en sus objetivos, modalidades y calendario necesita, no obstante, precisiones sobre una serie de puntos.

1.5 El CESE pide a la Comisión que aclare algunos conceptos que se mencionan en la comunicación:

1.5.1 El concepto clave de «deficiencia del mercado» tal como lo aplica la Comisión también parece necesitar una definición más precisa dado que su acepción es variable en función del entorno considerado: acceso al crédito, financiación de la banda ancha, propiedad inmobiliaria comercial, acceso a la innovación, formación, desarrollo empresarial femenino, etc. Además, estos últimos pueden tener su origen en causas también variables: externalidades negativas, información imperfecta, problemas de coordinación, existencia de un poder de mercado, etc.

1.6 El CESE plantea una serie de interrogantes sobre las reformas previstas:

1.6.1 Según la reforma propuesta por la Comisión, los Estados miembros tendrían una mayor responsabilidad en la atribución y el control de las ayudas estatales. ¿Cuáles son los medios jurídicos y prácticos que prevé la Comisión para convencer a los Estados miembros de que cooperen plenamente en la aplicación del Derecho relativo a las ayudas estatales?

1.6.2 Un incremento de las responsabilidades de los Estados miembros en materia de control de las ayudas podría conducir a una aplicación subjetiva de las normas por parte de los Estados miembros, dando lugar a maniobras desleales entre Estados con el regreso de un patriotismo económico que generaría al final más incertidumbre jurídica para las empresas.

1.6.3 Sobre la base de un informe de la OMC, la Comisión comprueba que los importes de las ayudas estatales movilizados por nuestros principales competidores mundiales serían comparables. No obstante, la política de la UE en materia de ayudas estatales ofrece, al parecer, un marco más transparente que el de los sistemas existentes en Estados Unidos, India, Corea o Brasil. Estos datos se han quedado obsoletos y habría que actualizarlos para que la Comisión pueda disponer de una visión exhaustiva y precisa de la situación actual.

1.6.4 La Comisión examina las características del sistema de la UE en comparación con otros sistemas vigentes de control de las ayudas, pero no llega a ninguna conclusión particular. ¿Por qué no reitera en esta ocasión la necesidad de un enfoque económico del «level playing field» (condiciones de competencia equitativas) en todo el mundo para permitir un reparto equilibrado de estas ayudas? El CESE destaca que hay que remediar eficazmente las consecuencias concretas de las subvenciones extrajeras ilegales que ponen en peligro la competitividad de las empresas europeas ante sus competidoras a nivel mundial.

1.7 El CESE propone también una serie de cambios que le parecen necesarios en vista de la necesidad, reconocida por la Comisión y el Consejo, de apoyar a las PYME, especialmente cuando han de soportar la presión competitiva de empresas de terceros países que se benefician de ayudas estatales directas e indirectas más importantes en volumen y más opacas en lo que a su concesión se refiere.

1.7.1 Dada la pequeñez de su importe, sus efectos positivos para las PYME y su impacto limitado en el mercado interior, el CESE propone incrementar, de manera permanente, el umbral de las ayudas de minimis de 200 000 a 500 000 euros, calculado para un período de tres años consecutivos para cada empresa, a semejanza de lo que se ha decidido para los servicios de interés económico general.

1.7.2 Habida cuenta de la necesidad de ayudar a las PYME europeas a ampliar su mercado internacional, el CESE propone una modificación del artículo 27.3 del Reglamento general de exención por categorías nº 800/2008 en el sentido de declarar compatibles con el mercado común las ayudas destinadas a las PYME para que puedan participar en ferias y exposiciones durante un período limitado a tres años consecutivos.

1.8 A la luz de su experiencia, el CESE formula tres recomendaciones prácticas a la atención de la Comisión:

1.8.1 La elaboración de una guía práctica de divulgación en la que figuren las definiciones, las prohibiciones y los procedimientos disponibles en todos los idiomas oficiales de la UE para mejorar la comprensión y el buen uso de las ayudas estatales por parte de las empresas, los órganos jurisdiccionales y los poderes públicos.

1.8.2 La organización de seminarios de formación suplementarios para las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros al objeto de garantizar una aplicación lo más uniforme posible del Derecho de la Unión sobre ayudas estatales en todos los Estados miembros.

1.8.3 Dada la importancia de los cambios previstos, el CESE pide que se le consulte sobre la revisión del Reglamento de minimis, del Reglamento de habilitación y del Reglamento general de exención por categorías.

2. Contenido de la Comunicación

2.1 La Comisión tiene la intención de reformar la política europea sobre ayudas estatales en tres direcciones principales:

- a) favorecer un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en un mercado interior competitivo, de acuerdo con la Estrategia «Europa 2020»;
- b) concentrar el análisis ex ante de la Comisión en los casos más significativos que tengan un impacto notorio en el mercado interior;
- c) simplificar las normas relativas a los procedimientos y acelerar el proceso de toma de decisiones.

2.2 Esta reforma surge a raíz de una valoración poco favorable de la política actual:

- las reglas actuales son difíciles de entender, aplicar y controlar. El propio comisario J. Almunia declaraba ante el CESE el 23 de febrero de 2012 que existen 37 actos (reglamentos, comunicaciones y directrices) diferentes;
- los resultados actuales del seguimiento de la aplicación de las medidas cubiertas por una exención por categorías muestran una falta indudable de conformidad con las normas relativas a las ayudas estatales;
- la Comisión no tiene reglas que permitan establecer prioridades claras en lo que se refiere a las reclamaciones;
- las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión podrían funcionar mejor en materia de intercambios de información y de cooperación en los procedimientos de notificación.

2.3 Para poner remedio a esta situación en un contexto en el que debe aprovecharse todo el potencial del mercado único (energía, transportes, tecnologías digitales), la Comisión propone que se proceda a una reforma ambiciosa en sus objetivos, modalidades y calendario.

2.4 La reforma propuesta es ambiciosa en sus objetivos porque se trata, en primer lugar, de poner al servicio del crecimiento europeo una de las políticas de la Unión más antiguas e integradas y, en segundo lugar, de introducir mejoras bastante radicales en los procedimientos, aunque en la comunicación no se dan cifras ni detalles al respecto.

2.5 La reforma propuesta es ambiciosa en sus modalidades puesto que la Comisión propone llevar a cabo un conjunto coherente de revisiones simultáneas en el marco de una «estrategia integrada»:

- una revisión del Reglamento de minimis;
- modificaciones del Reglamento de habilitación del Consejo sobre la definición de determinadas categorías de ayudas consideradas compatibles con el mercado interior y, por consiguiente, exentas de notificación;
- una revisión del Reglamento general de exención por categorías para las categorías de ayudas cubiertas por el Reglamento de habilitación en vigor;
- una aclaración jurídica del concepto de ayuda estatal;
- una modernización del Reglamento de procedimiento relativo a las ayudas estatales.

2.6 La reforma propuesta es ambiciosa en su calendario dado que la Comisión pretende aprobar las propuestas de revisión de los Reglamentos de procedimiento y de habilitación en el otoño de 2012, y la de los demás elementos del «paquete» a finales de 2013, es decir, antes de la entrada en vigor de las perspectivas financieras 2014-2020.

3. Observaciones generales

3.1 El control de las ayudas estatales en el marco más general del Derecho europeo de la competencia

3.1.1 El CESE aprueba los objetivos anunciados por la Comisión en su Comunicación, que tienen por objeto «facilitar el tratamiento de la ayuda bien diseñada, destinada a cubrir deficiencias del mercado identificadas y a objetivos de interés común», gracias a una concentración de los controles en los asuntos que tengan mayor incidencia sobre el mercado interior, racionalizando las normas y acelerando la toma de decisiones.

Este planteamiento forma parte de una evolución más general del Derecho de la competencia, ya se trate del Derecho sobre prácticas anticompetitivas (acuerdos restrictivos y abusos de posición dominante) o del control de las concentraciones.

3.1.2 Prácticas anticompetitivas: con la «modernización de las normas sobre competencia» introducida por el Reglamento nº 1/2003⁽¹⁾ y los textos que lo acompañan se inició una descentralización en la aplicación de las normas sobre competencia, a través de la supresión del sistema de notificación previa. La Comisión se encuentra así en condiciones de centrar su acción en la lucha contra las restricciones y abusos más graves, en particular los cárteles. Esta modernización fue acompañada por un fortalecimiento de la cooperación entre, por una parte, las autoridades nacionales de la competencia organizadas en red, y, por otra, la Comisión.

⁽¹⁾ DO L 1 de 4.1.2003, p. 1.

3.1.3 Control de las concentraciones: el comisario J. Almunia ha anunciado recientemente la posibilidad de una próxima reforma del sistema europeo de control de las concentraciones al objeto, principalmente, de que la Comisión pueda centrarse en las concentraciones que más puedan afectar al mercado⁽²⁾. A corto plazo, se trataría de simplificar la tramitación de los casos menos problemáticos mediante la mejora del «procedimiento simplificado» y de revisar el procedimiento de notificación previa. A más largo plazo, el propio régimen de control de las concentraciones podría ser revisado a través de un examen de las adquisiciones minoritarias que no dan lugar a control y de una mejor coordinación entre los sistemas nacionales y europeos en lo que a umbrales y remisiones se refiere.

3.2 Criterios para un marco general de las ayudas estatales

3.2.1 El Comité reitera su apoyo a un marco general para las ayudas estatales articulado en torno a los siguientes criterios⁽³⁾:

- orientación y selección de las ayudas;
- cohesión con las estrategias de finalización del mercado único;
- simplificación, transparencia y seguridad jurídica en cuanto a procedimientos y normas;
- diálogo más intenso con los Estados miembros en los procesos de decisión y ejecución, así como en las fases de evaluación y seguimiento de la eficacia;
- refuerzo de la información a disposición de las empresas sobre las reglas y los procedimientos aplicables a las ayudas estatales;
- responsabilidades compartidas, a través del establecimiento de niveles de coordinación nacionales;
- adaptación de las reglas europeas en materia de ayudas estatales a las estrategias de ayuda puestas en práctica por nuestros principales socios comerciales para garantizar la existencia de un «level playing field» (condiciones de competencia equitativas) respecto del resto del mundo⁽⁴⁾.

3.3 El aumento de las responsabilidades de los Estados miembros en la aplicación de las normas sobre ayudas estatales

3.3.1 El CESE entiende que una concentración del control de la Comisión en los casos más problemáticos se basaría principalmente en una ampliación de las medidas de ayuda exentas de la obligación de notificación. Esto iría necesariamente acompañado de una mayor responsabilización de los Estados miembros. Sin embargo, el CESE señala la necesidad de tener en

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁽³⁾ DO C 65 de 17.3.2006, p. 1, punto 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf

cuenta las características específicas del Derecho relativo a las ayudas estatales. En efecto, el Estado y, en general, todas las instancias estatales y públicas que pueden conceder ayudas, son de alguna manera «juez y parte».

3.3.2 Un incremento de las responsabilidades de los Estados miembros en materia de control de las ayudas podría conducir a una aplicación subjetiva de las normas por parte de los Estados miembros, dando lugar a maniobras desleales entre Estados con el regreso de un patriotismo económico que generaría al final más incertidumbre jurídica para las empresas.

3.3.3 Cabe imaginar varias vías para minimizar estos riesgos:

- un fortalecimiento de la transparencia a través de obligaciones de información por parte de los Estados miembros. Se podría instaurar la publicación de un informe anual sucinto accesible en el sitio web de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento de minimis y del Reglamento general de exención por categorías.
- Desde un punto de vista financiero, el riesgo relacionado con la ilegalidad/incompatibilidad afecta únicamente al beneficiario de la ayuda, obligado a devolver la suma de que se trate más los intereses. Por lo tanto, la responsabilidad financiera de los Estados miembros podría aumentarse, por ejemplo exigiendo el pago de una multa a la «autoridad pública» que haya concedido la ayuda en cuestión.
- Se podría prever la creación de agencias nacionales independientes responsables de la política de ayudas estatales. Intervendrían como «punto de contacto» tanto para la Comisión como para las empresas.
- La Comisión debería llevar a cabo controles ex post más eficaces y promover activamente las mejores prácticas.

3.4 Simplificación y transparencia de los procedimientos

3.4.1 La Comisión y los Estados miembros han demostrado su capacidad de respuesta ante la crisis económica y financiera entre 2008 y 2011, mediante la adopción de un conjunto de textos específicos⁽⁵⁾. Gracias principalmente a una mayor cooperación de los Estados miembros y a una fuerte movilización de los servicios de la Comisión, ha sido posible tomar decisiones en plazos muy breves, en beneficio de los Estados y de las empresas.

⁽⁵⁾ Véanse las Normas temporales para las ayudas estatales elaboradas en respuesta a la crisis económica y financiera.

3.4.2 Sin embargo, los procedimientos siguen siendo en general demasiado largos y complejos para las partes interesadas. El CESE, por lo tanto, apoya el compromiso de la Comisión de reducir las largas demoras en el procesamiento de los expedientes, mejorando las prácticas administrativas y solicitando la responsabilidad de los Estados miembros para garantizar transparencia y eficacia. Es importante que estos plazos sigan, en la medida de lo posible, el ritmo de los asuntos económicos.

3.4.3 En este sentido, se podría ampliar el «procedimiento simplificado» para el tratamiento de ciertos tipos de ayudas⁽⁶⁾ manteniéndolo dentro de un marco concreto. En virtud de este procedimiento, la Comisión se limita a comprobar si la medida de ayuda es conforme a las disposiciones y prácticas existentes.

3.5 Una mejor aplicación del Derecho (*«better enforcement»*)

3.5.1 La aplicación efectiva del Derecho relativo a las ayudas estatales es esencial. El CESE observa, no obstante, que, con frecuencia, las jurisdicciones nacionales no se encuentran en condiciones de garantizar una aplicación eficaz del Derecho relativo a las ayudas estatales, especialmente cuando se trata de garantizar los derechos de las empresas afectadas por la concesión de ayudas ilegales a otras entidades de la competencia. Se pueden citar varias razones, como un conocimiento insuficiente por parte de los magistrados del Derecho europeo sobre competencia y las obligaciones de procedimiento inherentes a toda acción judicial.

3.5.2 Conviene imaginar soluciones que permitan mejorar la aplicación práctica del Derecho relativo a las ayudas estatales. Las empresas, como las jurisdicciones nacionales, deberían disponer de herramientas y procedimientos más eficaces.

4. Observaciones específicas

4.1 Precisar el concepto de «deficiencia del mercado»

4.1.1 El CESE apoya el objetivo de aprobar solo las medidas de ayuda que (i) contribuyan al crecimiento procurando poner remedio a una deficiencia del mercado (la concesión de una ayuda estatal debe servir de hecho no para reemplazar, sino para completar un gasto privado) y (ii) tengan un efecto incentivador, es decir, que inciten al beneficiario a emprender actividades a las que habría renunciado sin las mismas.

4.1.2 En este contexto, la noción de «deficiencia del mercado» debe imperativamente especificarse e ilustrarse con ejemplos de distintos ámbitos, sobre la base, en particular, de la legislación europea vigente con el objetivo de ayudar tanto a las autoridades públicas como a las empresas a entender esta noción de manera uniforme y a integrarla en la fase del diseño de las medidas de ayuda.

⁽⁶⁾ DO C 136 de 16.6.2009, p. 3.

4.2 Profundizar y actualizar las comparaciones internacionales en el ámbito de las ayudas estatales

4.2.1 La comunicación hace referencia en los puntos 16 y 17 a la política de competencia que aplican terceros países. La Comisión saca la conclusión de que la UE dispone de un marco más transparente que permite, no obstante, alcanzar niveles similares de ayuda. Esta afirmación se basa en un análisis comparativo realizado por la OMC en 2006. El CESE pide a la Comisión que la OMC haga un estudio con datos más recientes dado que, con la crisis, varios países miembros de la OMC no pertenecientes a la UE han recurrido a subsidios masivos, sobre todo en los sectores de la industria manufacturera. En efecto, es deseable que la futura política de competencia aplicable a partir de 2013 se base en una visión reciente y precisa de la situación en Estados Unidos, China, India y Brasil, por ejemplo (incluidas las ayudas concedidas por los entes federados), en un contexto de competencia económica exacerbada por la crisis mundial.

4.2.2 La aplicación de las normas sobre ayudas estatales permite fortalecer la competitividad de las empresas en el mercado interior y en el mercado internacional. Pero las empresas europeas han de afrontar la competencia de empresas establecidas en terceros países cuya legislación no prevé en algunos casos ningún límite en materia de ayudas estatales. Esta situación puede causar graves distorsiones de competencia en detrimento de las empresas europeas, como señala la Comisión en la comunicación⁽⁷⁾.

4.2.3 En el marco de sus competencias, la Comisión emprende iniciativas con el fin de establecer un «level-playing field» a escala mundial, en torno al concepto de lealtad. Toda reforma del Derecho relativo a las ayudas estatales debe coordinarse con otras acciones de la Comisión en materia de instrumentos de política comercial (normas de la OMC, acuerdos bilaterales de libre cambio).

4.3 Revisión de la doctrina sobre ayudas a la exportación

4.3.1 En la propuesta de Reglamento por el que se establece el Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (2014-2020) (COM(2011) 834 final), la Comisión reconoce la necesidad de ayudar a las PYME

a exportar a la UE y a todo el mundo para encontrar oportunidades de crecimiento. Está previsto respaldar y ofrecer servicios de apoyo a las PYME con perspectivas de crecimiento mediante la red Enterprise Europe.

4.3.2 No obstante, al mismo tiempo, la doctrina de la Comisión parece demasiado restrictiva dado que, por ejemplo, en cuanto a la participación de las PYME en ferias y exposiciones, el artículo 27 del Reglamento 800/2008 de 6 de agosto de 2008 establece varias condiciones acumulativas: las ayudas deben representar como máximo el 50 % de los costes subvencionables, han de ser atribuidas a PYME definidas como tales en la UE y únicamente para su primera participación en una feria o exposición.

4.3.3 Este criterio de la primera participación se considera inadaptado para una estrategia de expansión internacional que implica la presencia en un mismo mercado durante al menos tres años antes de poder definir una estrategia de desarrollo (agente, ubicación, distribución). De ahí la propuesta del CESE de sustituir en el artículo 27.3 la condición de «la primera participación» por «la participación en una feria o exposición hasta un máximo de tres años consecutivos», manteniendo sin cambios las otras dos.

4.4 Que las ayudas estatales contribuyan a un crecimiento sostenible e integrador

4.4.1 La UE deberá garantizar que las ayudas estatales estimulen la innovación, también en el ámbito social con las ayudas a la innovación social ya reconocidas en la «Unión por la innovación», el uso de tecnologías ecológicas y el desarrollo del capital humano en un modelo de desarrollo sostenible. El CESE acoge favorablemente que las ayudas a la innovación social se reconozcan progresivamente como ayudas compatibles con el mercado común⁽⁸⁾ y desea que esta tendencia se intensifique en el futuro en el marco del proceso de modernización de las ayudas estatales.

4.4.2 Asimismo, el CESE respalda un diseño de las ayudas estatales destinadas a investigación y desarrollo que incluye el diseño, la realización y la puesta en marcha de productos, programas y servicios accesibles a los grupos vulnerables (especialmente las personas con discapacidad) en la vida en sociedad⁽⁹⁾.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽⁷⁾ Véase el punto 17 de la Comunicación.

⁽⁸⁾ COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; DO L 7 de 11.1.2012, p. 3.

⁽⁹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento»

[COM(2012) 225 final]

(2013/C 11/12)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

El 22 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

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento»

COM(2012) 225 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El 22 de mayo de 2012, la Comisión Europea adoptó la Agenda del Consumidor Europeo. Este documento establece el marco estratégico en materia de política de los consumidores, articulado en torno a cuatro objetivos clave: reforzar la seguridad de los consumidores, mejorar los conocimientos, mejorar las medidas adoptadas para lograr que se respeten los derechos y se disponga de mecanismos de reparación y, por último, adaptar los derechos y las políticas clave al cambio económico y social. La Agenda se enmarca en la Estrategia Europa 2020.

1.2 El CESE coincide con el análisis de la Comisión sobre el papel esencial que desempeñan los consumidores como agentes del crecimiento y sobre la necesidad de tener en cuenta el contexto en el que se desenvuelven.

1.3 Aunque respalda los objetivos fijados en la Agenda, el CESE se interroga sobre la manera de conciliarlos con el Programa de Consumidores, así como sobre la adecuación de los medios que se le asignarán, que le parecen claramente insuficientes respecto de la meta fijada.

1.4 El CESE recuerda que se han de tener en cuenta los intereses de los consumidores en la elaboración y la aplicación de todas las políticas comunitarias. Se congratula de que, mediante la Agenda de los Consumidores, la Comisión Europea se disponga a recoger en un documento único la mayoría de las iniciativas de la UE en materia de política europea de los consumidores, dispersas hasta ahora. Esta Agenda supone un paso importante que pone de relieve la atención prestada a las necesidades y expectativas de los consumidores en la elaboración de las políticas de la UE.

1.5 El CESE se congratula de que se reconozca la importancia del papel de las asociaciones de consumidores, que deben

disponer de medios acordes con las tareas que se les encomienda. Aplaudie, en particular, que la Comisión Europea manifieste en la Agenda su intención de cooperar con los gobiernos nacionales para garantizar un mejor reconocimiento del papel de dichas asociaciones.

1.6 El CESE otorga particular importancia a que se preste atención a las personas vulnerables, muy especialmente en el contexto económico y social actual. Por consiguiente, respalda las iniciativas previstas en la Agenda a favor de la inclusión financiera y del acceso a los servicios básicos.

1.7 El CESE insiste en dar importancia a todas las acciones relativas al desarrollo sostenible. Por consiguiente, comparte las preocupaciones de la Comisión sobre una mejor gestión de la energía y que se tenga en cuenta el diseño ecológico. Por otra parte, el CESE subraya la necesidad de recurrir a medidas eficaces para ampliar las normas éticas y ecológicas en la producción y la distribución de bienes, en particular los importados de terceros países.

1.8 El CESE considera esencial reforzar la seguridad alimentaria para garantizar la seguridad de los productos desde el lugar de producción hasta el lugar de consumo, permitiendo así una competencia sana y leal. Las medidas que se han de tomar contribuirán, asimismo, a restaurar la confianza de los consumidores que ha sido socavada por varias crisis sanitarias.

1.9 El Comité acoge con satisfacción todas las iniciativas adoptadas para que los consumidores puedan disponer de información adaptada a sus necesidades. Recuerda, no obstante, que la educación de los consumidores no puede llevar a eximir a los profesionales de sus obligaciones.

1.10 El CESE respalda las iniciativas encaminadas a hacer cumplir la legislación sobre consumidores, a permitir su evolución y a establecer mecanismos de reparación eficaces. A este respecto, recuerda que los sistemas alternativos de resolución de conflictos deben ser independientes respecto de las partes en litigio. Por último, como ha señalado en varios dictámenes anteriores, el Comité está a favor de la instauración de un recurso colectivo y considera que la introducción de un instrumento de alcance europeo ya no puede diferirse por más tiempo.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 El 22 de mayo de 2012, la Comisión Europea adoptó la Agenda del Consumidor Europeo, documento que establece el marco estratégico en materia de política de los consumidores para los próximos años. Se enmarca en la Estrategia Europa 2020 y completa otras iniciativas, entre las que figura el Programa de Consumidores 2014-2020.

2.2 La Comisión aspira a situar a los quinientos millones de consumidores europeos, cuyo gasto representa el 56 % del PIB de la Unión Europea, en el centro del mercado único, por su condición de agentes clave del crecimiento, ya que considera que «estimular la demanda puede contribuir en gran medida a sacar a la UE de la crisis».

2.3 Para alcanzar este objetivo y aumentar la confianza de los consumidores, la Agenda se articula en torno a cuatro objetivos:

2.3.1. Mejora de la seguridad de los consumidores

La Comisión, para responder a los retos relativos a la comercialización de los productos y servicios con independencia de su lugar de producción, desea mejorar el marco regulador sobre su seguridad y optimizar el marco de vigilancia del mercado mediante controles en la fuente en el ámbito de la seguridad y la conformidad de los productos.

Insiste en la necesidad de reforzar la seguridad en las distintas fases de la cadena alimentaria.

Para alcanzar estos objetivos, animará a los Estados miembros a reforzar su cooperación.

2.3.2. Mejora de los conocimientos

La Comisión considera que los consumidores deben disponer de información clara, fiable y comparable, así como de las herramientas adecuadas para conocer sus derechos. Considera, por consiguiente, que procede mejorar la información de los consumidores y concienciarlos de sus derechos e intereses. Considera que esta labor de sensibilización deben realizarla también los profesionales y anuncia que adoptará las iniciativas necesarias en el marco de su responsabilidad social. Reconoce que las organizaciones de consumidores pueden desempeñar un papel importante, no solo en la difusión de dicha información sino, también, en lo referente a la representación y defensa de los consumidores.

2.3.3. Mejora de las medidas para hacer que se respeten los derechos y ofrecer métodos para la solución de conflictos

La Comisión aspira a hacer cumplir de manera efectiva la legislación en materia de consumidores y a ofrecer a los consumidores métodos eficaces para la solución de conflictos. Se dispone a mejorar los mecanismos existentes para solucionar los conflictos transfronterizos, cualquiera que sea el modo de comercialización, y a reforzar la cooperación con los terceros países y las grandes organizaciones internacionales.

2.3.4. Adaptación de los derechos y las políticas clave al cambio económico y social

La Comisión considera que sus propuestas deben adaptarse a la evolución de los modelos de consumo, en particular a la era digital. Insiste en la necesidad de que se tengan en cuenta las necesidades de los consumidores vulnerables y considera que se debe facilitar la elección de una economía sostenible.

2.4 Los objetivos establecidos en la Agenda se refieren principalmente a cinco sectores: el digital, los servicios financieros, los alimentos, la energía y los viajes y transportes.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE coincide con el análisis de la Comisión sobre el papel esencial que desempeñan los consumidores como agentes del crecimiento, sobre los retos de los próximos años y sobre la absoluta necesidad de tener en cuenta el contexto en el que vivimos. El poder adquisitivo de los consumidores acusa la crisis de manera negativa. Por otra parte, los modelos de consumo evolucionan, requieren mayores conocimientos técnicos y son, en ocasiones, onerosos.

3.2 Pese a la existencia de una base sólida de normas de la Unión, persisten dificultades vinculadas con su aplicación, a saber: inadecuación de los medios de que disponen los consumidores para hacer valer sus derechos, mientras que el número de reclamaciones no cesa de aumentar, y carencia de informaciones fiables por parte los consumidores pese a constatarse, por otra parte, la existencia de una sobrecarga de información bajo distintas formas.

3.3 Más allá de las afirmaciones de principio recogidas en la Agenda, que no pueden sino suscitar adhesión, el CESE se pregunta por la articulación entre el Programa de Consumidores y la Agenda, así como por la manera de llevar dicha política a la práctica.

3.4 A tal respecto, en su dictamen de 28 de marzo de 2012⁽¹⁾, el CESE puso de relieve la insuficiencia de los medios asignados a la política de los consumidores y expresó sus dudas sobre la posibilidad de ejecutar un programa ambicioso dado que la partida presupuestaria otorgada estaba claramente desfasada respecto de la meta fijada.

⁽¹⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 89.

3.5 La Comisión ha presentado una lista pormenorizada de las iniciativas que deben adoptarse para alcanzar los objetivos de la Agenda. No obstante, lo que realmente importa es que dichas iniciativas se caractericen por una alta calidad y por ser aplicables, a fin de que tengan la eficacia necesaria para garantizar un nivel verdaderamente elevado de protección de los consumidores. Solo cuando las medidas de la Agenda sean adoptadas y puestas en práctica por los Estados miembros y demás partes interesadas surtirán efecto en los consumidores.

3.6 En tal contexto, el CESE constata la ausencia de un procedimiento transparente y eficaz para evaluar la aplicación y los resultados de esta Agenda. El CESE solicita a la Comisión Europea que añada criterios de evaluación e indicadores de calidad para evaluar los progresos anuales y que se publique un informe cada dieciocho meses sobre la aplicación de la Agenda.

3.7 La Agenda demuestra la gran amplitud del ámbito de la política de los consumidores, lo cual corrobora la necesidad, ya señalada por el CESE, de tener en cuenta los intereses de los consumidores en la elaboración y la aplicación de todas las políticas comunitarias. No obstante, el CESE manifiesta su extrañeza por el hecho de que la Agenda no incluya aspectos de protección de los consumidores en el ámbito sanitario: productos farmacéuticos o dispositivos médicos, pese a que estos productos han sido de actualidad en varios Estados miembros por daños causados a consumidores y pacientes. El CESE considera que una política integral de protección de los consumidores debe abarcar también al sector médico y farmacéutico en términos de seguridad, información y ejercicio de los derechos de los consumidores.

3.8 El CESE observa con satisfacción que la Comisión aspira a que los profesionales se adhieran a las políticas instauradas para proteger a los consumidores. En este contexto debe procederse urgentemente a formar a las empresas en materia de derechos de los consumidores. Se anima a las redes de organizaciones de empresas afectadas por esta iniciativa a que ofrezcan lo más rápidamente posible, con el apoyo de la Comisión Europea, módulos de formación particularmente destinados a las pequeñas y medianas empresas.

3.9 El CESE invita a la Comisión Europea a incluir a las partes afectadas e interesadas en la aplicación de la Agenda y a reforzar la concertación, en particular con las organizaciones de consumidores, para asegurar su adecuada participación en la elaboración de las políticas que les incumben.

4. Observaciones particulares

4.1 En cuanto a la seguridad

4.1.1 El CESE respalda firmemente la revisión del marco legislativo sobre la seguridad de los productos, para garantizar a los consumidores unos productos y servicios seguros.

4.1.2 Considera que establecer normas de control, de prácticas modernas y unificadas y de métodos de cooperación, incluidas con las autoridades competentes en los lugares de producción, permitirá supervisar mejor el mercado con vistas a

suscitar una competencia leal que beneficie a todas las empresas y a los consumidores. Además, el CESE se plantea dudas sobre la consideración y los medios otorgados a la normalización.

4.1.3 El CESE considera esencial reforzar la seguridad para restaurar la confianza de los consumidores, que ha sido socavada por varias crisis sanitarias. En esta perspectiva, es esencial mejorar las medidas de aplicación de la legislación y la coordinación de los Estados miembros.

4.2 Sobre los conocimientos

4.2.1 El CESE coincide con la opinión de la Comisión sobre la inadecuación entre la sobrecarga de información y las necesidades de los consumidores. Insiste en la necesidad de que los consumidores dispongan de información fiable, clara y comparable, que debería estar disponible no solo por vía electrónica sino también a través de otros medios de comunicación.

4.2.2 El CESE se congratula por el reconocimiento del papel de las organizaciones de consumidores y recuerda que debe plasmarse en una concesión de recursos, por parte tanto de las autoridades europeas como nacionales, acordes con los objetivos a alcanzar, en particular, la realización de ensayos de los productos y servicios ofrecidos a los consumidores.

4.2.3 El Comité aprueba las medidas adoptadas para difundir la información destinada al consumidor en la medida que sean pertinentes y tengan un efecto real.

4.2.4 El Comité respalda todas las iniciativas sobre educación de los consumidores, e insiste en particular en la necesidad no solo de informar a los consumidores sino también de ampliar sus conocimientos, cosa que debe empezar en la escuela, por ejemplo, en lo que respecta a las competencias en los ámbitos digital y financiero. Estas competencias tienen que desarrollarse gradualmente, aún sabiendo que en ningún caso pueden reemplazar a la información que han de difundir los profesionales.

4.3 Sobre la aplicación de la legislación y los mecanismos de reparación

4.3.1 El CESE toma nota de la decisión de la Comisión de hacer cumplir la legislación en materia de consumidores, lo cual responde a una aspiración de primer orden, ya que la acumulación de los textos no constituye una respuesta válida para alcanzar un nivel elevado de protección de los consumidores.

4.3.2 El CESE respalda la existencia de redes europeas como la Red Judicial Europea, que es la más antigua y fue creada en 2001. Para garantizar su eficacia, pide que se efectúe una evaluación periódica de estas redes a fin de extraer las conclusiones necesarias.

4.3.3 El CESE respalda todas las iniciativas que permitan conocer mejor la situación de la legislación en la Unión Europea.

4.3.4 El Comité respalda las iniciativas de auto-reglamentación y co-reglamentación como por ejemplo la publicación de líneas directrices, en la medida en que dichas iniciativas cumplan de manera eficaz los objetivos de interés público. Además, el control periódico y las evaluaciones de dichas directrices deben garantizar que en caso de no cumplirse los objetivos se reemplacen por medidas vinculantes.

4.3.5 El CESE respalda las iniciativas de la Comisión para facilitar la resolución extrajudicial de conflictos, siempre que, como ya puso de relieve en un dictamen anterior⁽²⁾, los sistemas sean especialmente independientes e imparciales respecto de las partes en litigio y no se excluyan los recursos judiciales.

4.3.6 El CESE pide a la Comisión Europea que promueva medidas eficaces para fomentar las transacciones de comercio electrónico combinadas con sistemas de *resolución de litigios en línea*. Por otro lado, se congratula de la creación de una plataforma de partes interesadas para debatir sobre una posible marca de confianza («trustmark») europea para los sitios de internet.

4.3.7 En cuanto al recurso colectivo, el CESE lamenta que la Agenda solo insinúe tímidamente la posibilidad de instaurar tal mecanismo de aplicación del Derecho de los consumidores y considera, a la vista de la situación existente en determinados países así como en los conflictos transfronterizos, y después de todas las consultas realizadas, que ha llegado el momento de no demorarse más e instaurarlo rápidamente.

4.4 Sobre la adaptación de los derechos y las políticas al cambio económico y social

4.4.1 El CESE toma nota de que la Comisión tiene previsto tramitar el proyecto de Reglamento sobre la normativa europea en materia de compraventa, que instaura un régimen facultativo, pese a la oposición de la casi totalidad de las organizaciones de consumidores y de algunas empresas. Reitera su oposición⁽³⁾ por razón de la inadecuación de la propuesta respecto de algunos objetivos pretendidos, a saber, un mayor nivel de protección de los consumidores. Insiste en la necesidad de que el Derecho europeo de los consumidores evolucione.

4.4.2 Ámbito digital

El Comité respalda las distintas propuestas formuladas en materia digital a la luz de la evolución de las tecnologías. Toma nota de que la Comisión va a trabajar para asegurar a los consumidores el mismo nivel de protección en este ámbito, iniciativa indispensable para acompañar su desarrollo.

4.4.3 Servicios financieros

4.4.3.1 El CESE toma nota de que la Comisión ha decidido reforzar su vigilancia sobre los servicios financieros propuestos

a los consumidores y a las empresas, en particular, a los más vulnerables. Respaldó esta orientación, que debe permitir una mayor transparencia y comparabilidad de las ofertas y de la tarificación.

4.4.3.2 El Comité hace hincapié en que sigue especialmente de cerca todos los aspectos relativos a la inclusión financiera.

4.4.4 Alimentos

4.4.4.1 El Comité está plenamente de acuerdo con la adopción de los Reglamentos sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y las declaraciones nutricionales por razones de salud pública, a las que tanta importancia otorgan los consumidores.

4.4.4.2 Los problemas recientes sufridos en algunos Estados miembros con respecto a la distribución ilegal de bebidas alcohólicas ilustra de nuevo la importancia de la vigilancia y el control del mercado.

4.4.4.3 El CESE acoge con satisfacción la idea de que, para evitar el desperdicio de alimentos, se emprendan acciones centradas en las distintas fases de la cadena agroalimentaria.

4.4.5 Energía

4.4.5.1 El Comité tiene especialmente presente el carácter esencial de la energía para todos los consumidores y, en particular, para los más vulnerables, que deben poder acceder a este servicio en unas condiciones aceptables.

4.4.5.2 El CESE fomenta las iniciativas encaminadas a favorecer un mejor control del consumo de energía, por ser un bien escaso y habida cuenta de la carga que supone para el presupuesto de los hogares. Insiste en la necesidad de evaluar las técnicas puestas a disposición de los consumidores de manera que sean realmente innovadoras y productivas.

4.4.6 Viajes y transportes

4.4.6.1 El CESE considera importante incluir en la Agenda la cuestión de los transportes, tanto por lo que se refiere al transporte aéreo como al transporte público. Comparte las preocupaciones de la Comisión por reforzar los derechos de los pasajeros, que deben adaptarse a las ofertas de las compañías y de los operadores turísticos. El CESE subraya que, especialmente en materia de transporte aéreo, la revisión prevista del Derecho europeo y las medidas respectivas previstas en el Acta del Mercado Único⁽⁴⁾ deben reforzar los derechos de los pasajeros y orientarse a reducir las prácticas contractuales y comerciales desleales.

4.4.6.2 El CESE hace hincapié en la urgencia de adoptar medidas para proteger a los pasajeros bloqueados debido a una quiebra de una compañía aérea, problema que no contempla la Agenda del Consumidor.

⁽²⁾ DO C 286 de 17.11.2005, p. 1.

⁽³⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 75.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 El Comité está de acuerdo con la idea de desarrollar una estrategia a favor de los automóviles «limpios» para luchar contra las emisiones de CO₂.

4.4.7 Productos sostenibles

4.4.7.1 El CESE ha señalado en varias ocasiones la importancia fundamental que reviste el desarrollo sostenible para el futuro de Europa. Por consiguiente, apoya las directrices dadas por la Comisión para incrementar la longevidad de los productos y fomentar la aplicación del ecodiseño al conjunto de los productos.

4.4.7.2 El CESE acoge con satisfacción los continuos esfuerzos que realiza la Comisión Europea para fomentar las políticas de responsabilidad social de las empresas (RSE) pero considera que son necesarias medidas más estrictas para asegurar la transparencia y la responsabilidad tendentes a una producción y una distribución de los bienes más ética y ecológica, en particular, de los procedentes de terceros países. Habría que introducir medidas vinculantes para los países terceros con vistas a garantizar que ese tipo de bienes se ajustan a las normas europeas como, por ejemplo, la obligación de aportar una prueba escrita que acredite que un bien se ajusta a las normas internacionales de trabajo.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión»

[COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD)]

(2013/C 11/13)

Ponente: **Edgardo María IOZIA**

Los días 10 de septiembre y 11 de septiembre de 2012 respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con el artículo 114 del TFUE, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión»

COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) se muestra a favor de la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión y considera que es coherente con los compromisos asumidos de cubrir el vacío legislativo europeo sobre protección de los inversores minoristas.

1.2 El CESE destaca la importancia de un acto legislativo que, por primera vez, regula todos los supuestos de productos financieros complejos y establece su comparabilidad independiente del tipo de entidad que sea el fabricante, bancos, empresas de seguros o sociedades de inversión, y reconoce el esfuerzo de la Comisión para buscar soluciones equilibradas que puedan ser aplicadas de forma simultánea por todos.

1.3 En dictámenes anteriores el CESE había pedido la adopción de requisitos uniformes claros, sencillos y comparables, por lo que valora positivamente el Reglamento y espera que se acepten las observaciones expuestas en el presente dictamen para que sea más claro aún e inmediatamente obligatorio y aplicable.

1.4 A pesar de la considerable cantidad de reglamentación elaborada en los últimos tres años, el CESE señala que todavía no se ha conseguido alcanzar dos objetivos fundamentales: un mercado que recupere en su totalidad un perfil de integridad absoluta y un mercado realmente integrado y abierto a todos los agentes. Lamentablemente los recientes escándalos financieros han demostrado que todavía es necesaria una actuación determinada y decidida por parte de las autoridades de supervisión nacionales para que no sean posibles nuevos actos que provocan perdidas ingentes a los ahorradores, como en el caso de la manipulación del índice LIBOR. Se siguen poniendo obstáculos a la plena realización del mercado interior para salvaguardar las posiciones privilegiadas de las propias empresas

líderes nacionales. No se registran avances significativos respecto de los créditos con garantía, la comparabilidad y la trasparencia de los costes de las cuentas corrientes y de los servicios principales, el contenido de los productos de base, el acceso a los servicios bancarios para personas desfavorecidas, el derecho de acciones colectivas, el reconocimiento a las asociaciones de usuarios y de consumidores de la capacidad de actuación, la protección para los contratos transfronterizos y los procedimientos armonizados de solución de conflictos, aunque debe señalarse que la Comisión se está esforzando por subsanar los vacíos legislativos existentes.

1.5 El CESE señala que no se ha previsto nada respecto de la posibilidad de aplicar sanciones a los fabricantes de productos procedentes de terceros países, a los que es difícil perseguir en caso de incumplimiento de las normativas europeas. Sugiere que en estos casos sean los intermediarios los que asuman las cargas y la responsabilidad de responder de las infracciones eventuales al Reglamento. Además, debería proponerse a los terceros países, sede de los principales centros financieros, que adopten normas similares adecuándolas a las directrices elaboradas por el Consejo de Estabilidad Financiera.

1.6 El CESE, aunque entiende los motivos seguidos por la Comisión respecto de la coexistencia de los «documentos de datos fundamentales» propuestos en este Reglamento y de los documentos de «datos fundamentales para el inversor» establecidos en la Directiva 2009/65/CE e incluidos en el Reglamento nº 583/2010 de la Comisión de 1 de julio de 2010, considera necesario adelantar la evaluación sobre la conveniencia de mantener dos documentos diferentes para inversiones financieras y sugiere que la Comisión, dos años después de la entrada en vigor del Reglamento sobre productos de inversión, pueda proponer la unificación de los dos modelos diferenciados, adecuando lo dispuesto para los OICVM a lo que se establece para los «documentos de datos fundamentales».

1.7 El CESE no comparte la decisión de la Comisión de utilizar los actos delegados para contenidos esenciales del Reglamento, que deberían ser directamente aplicables tras su adopción. En particular, el contenido del artículo 8, apartado 2, se reserva para los actos delegados: los detalles de la presentación y el contenido de cada uno de los elementos de información clave que deben incluirse en el documento, del eventual contenido adicional y del modelo común, lo que supone en la práctica el 90 % del Reglamento. La delegación solicitada en el artículo 10, apartado 2, se refiere al contenido y las normas del reexamen de la información y de las revisiones posibles. Por último, la delegación solicitada en el artículo 12, apartado 4, se refiere a las condiciones para cumplir la obligación de facilitar el documento, así como la forma y el plazo de entrega del documento.

1.8 El CESE recomienda vivamente revisar esta propuesta y las expresiones que pueden originar confusión o ambigüedad, como con la «suficiente antelación» o «perjudicar gravemente», y pide a la Comisión que especifique mejor los procedimientos que deben adoptarse en caso de infracciones cometidas en varios Estados miembros y que determine las autoridades delegadas para imponer sanciones, que en otros supuestos son las autoridades europeas de supervisión.

1.9 El CESE considera necesario armonizar la propuesta recogida en el artículo 15 sobre procedimientos de resolución alternativa de litigios con las soluciones recogidas en la revisión de la propuesta de Directiva RAL (COM(2011) 793 final) y el establecimiento por medio de un reglamento de un sistema para la resolución de litigios en línea en materia de consumo (COM(2011) 794 final), sobre los que ya se ha pronunciado el CESE⁽¹⁾. La Comisión debería mencionar de forma explícita la posibilidad de presentar recursos colectivos o acciones colectivas por comportamientos incorrectos, que debería incluirse en el artículo 11.

1.10 El CESE propone insertar en el texto del Reglamento una remisión al derecho de revocación de los compradores de productos financieros a distancia, previsto en la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros y en la normativa en vigor.

1.11 El CESE considera que sería útil estudiar la posibilidad de incluir en un portal único los «documentos de datos fundamentales» de los productos financieros para facilitar la comparabilidad de los diferentes productos y aumentar la transparencia en el mercado.

1.12 El CESE no está de acuerdo con las excepciones propuestas en relación con la entrega de los «documentos de datos fundamentales»; asimismo, considera que sin duda es necesario suprimir la excepción prevista para la venta a distancia y estudiar cuidadosamente todas las demás. Antes de dar por concluida una compra telefónica, el cliente de un banco o de una compañía de seguros deberá recibir con suficiente antelación el «documento de datos fundamentales».

⁽¹⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 93 y DO C 181 de 21.6.2012, p. 99.

1.13 El CESE considera necesario que en el contenido del «documento de datos fundamentales» también figure el coste real para el usuario final.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de Reglamento de que se trata está encaminada a incrementar la transparencia del mercado de inversión en beneficio de los inversores minoristas. En la actualidad, no existen normas claras que determinen las obligaciones de información, y los inversores no tienen la posibilidad de entender en su totalidad los riesgos a los que quedan expuestas sus inversiones.

2.2 A falta de información adecuada, sencilla y comprensible, los inversores minoristas pueden pagar precios injustificados, tener productos no adaptados a su perfil de riesgo o perder otras oportunidades de inversión.

2.3 Un sistema homogéneo, simplificado y normalizado de información permite la comparabilidad y la comprensión de los datos, aumentando la transparencia del mercado y su eficacia.

2.4 Para superar esta carencia y siguiendo la experiencia acumulada por medio del documento de «datos fundamentales para el inversor» en el ámbito de los OICVM, la Comisión propone adoptar un documento con información breve, comparable y normalizada, redactado por el fabricante de productos de inversión.

2.5 El Reglamento debe aplicarse a todos los productos complejos, sea cual fuere su forma o estructura, que hayan sido fabricados por el sector de servicios financieros a fin de proporcionar a los inversores minoristas oportunidades de inversión, siempre que el rendimiento ofrecido al inversor dependa de la evolución de uno o varios activos o valores de referencia que no sean un tipo de interés.

2.6 El documento de datos fundamentales deberá redactarse siguiendo las indicaciones recogidas en el Reglamento y la Comisión se reserva la posibilidad, por medio de la adopción de actos delegados, de establecer la inclusión de especificaciones e información adicionales. El incumplimiento de la normativa, o la falta de conformidad con los requisitos establecidos, implica la obligación del fabricante de compensar al inversor minorista por los daños causados.

2.7 El Reglamento incluye los procedimientos para presentar reclamaciones y recursos, así como para una cooperación activa y sin dilaciones entre las autoridades competentes. Los Estados miembros establecerán sanciones y medidas administrativas que sean efectivas, proporcionadas y disuasorias.

2.8 Las disposiciones transitorias y finales incluyen, entre otros aspectos, la previsión de mantener sin cambios la normativa sobre los documentos de «datos fundamentales para el inversor» en el ámbito de los OICVM durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Reglamento. El Reglamento propuesto será reexaminado cuatro años después de su entrada en vigor; en ese momento se adoptará una decisión sobre el mantenimiento de las disposiciones de la Directiva 2009/65/CE⁽²⁾ que trata precisamente de las obligaciones de información para los OICVM.

3. Observaciones generales

3.1 A finales de enero de 2008, en un dictamen sobre el Libro Verde sobre los servicios financieros en el mercado único⁽³⁾, el CESE solicitó medidas para que la información que debía darse a los inversores minoristas fuera clara, exhaustiva, esencial y transparente, especialmente por lo que se refiere a los productos preempaquetados y estructurados.

3.2 La adopción de medidas capaces de reducir de manera significativa la asimetría informativa existente entre fabricantes de los productos de inversión e inversores minoristas es una de las condiciones indispensables para crear un mercado único financiero, donde circule información clara, precisa, sencilla y comparable. La propuesta de la Comisión constituye un paso en la buena dirección.

3.3 La posibilidad de un arbitraje regulatorio entre normas menos estrictas y gravosas y otras más prescriptivas constituye una distorsión del mercado que crea obstáculos a la realización de un mercado único financiero auténtico, transparente y eficiente.

3.3.1 La adopción de un modelo informativo normalizado europeo es indispensable para facilitar el desarrollo de un mercado transfronterizo integrado. Las normativas diferentes que existen en la actualidad entre los distintos países permiten una ventaja competitiva injustificable para las empresas que operan en países que no establecen ninguna obligación y que pueden proponer tranquilamente productos que podrían presentar altos riesgos potenciales ocultos.

3.4 Por estos motivos de carácter general, el CESE respalda la referencia al artículo 114 del TFUE y la decisión de adoptar un reglamento. En varias ocasiones el CESE se ha pronunciado a favor de este instrumento como la mejor opción para estructurar la regulación en el ámbito financiero y evitar fenómenos de sobrerregulación (*goldplating*) y de infraregulación (*cherry picking*) típicos de la transposición de las directivas que regulan las actividades financieras. Se considera justificada y motivada la aplicación del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea sobre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

3.5 Debería facilitarse información sobre los beneficios potenciales, teniendo en cuenta los eventuales impuestos y comisiones vinculados al producto. Cuando el producto financiero se base en monedas distintas, debería tenerse en cuenta el riesgo de

tipo de cambio y evaluarse el historial del producto y de la moneda oficial en la que esté expresado. La información sobre el producto debería incluir los precios en la denominación original y en la moneda del país en el que se comercialice el producto. De esta manera aumentaría considerablemente la comprensibilidad y la comparabilidad para los inversores minoristas.

3.6 El CESE considera indispensable reforzar la actividad de control por parte de las autoridades competentes tanto a nivel nacional como europeo. Por lo tanto, expresa serias dudas sobre las consideraciones de la Comisión en las que defiende que las autoridades europeas no requieren ningún refuerzo respecto del papel que se les asigna en este Reglamento. El incremento de las responsabilidades que asumen no va acompañado de una evaluación adecuada de los recursos disponibles. Por ejemplo, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) disponía en octubre de 2012 de un total de 84 personas para afrontar una cantidad considerable de competencias. Añadir competencias sin tener en cuenta el estado permanente de emergencia en el que se encuentran las autoridades podría interpretarse como una señal opuesta a lo que la normativa analizada quiere gestionar.

3.7 El CESE destaca la importancia que ha tenido la reglamentación sobre folletos informativos para los inversores en OICVM. En Europa el mercado recibió un estímulo importante y la transparencia de los instrumentos de información (documento de datos fundamentales para el inversor) permitió mejorar el funcionamiento del mercado. La información recogida en el documento de datos fundamentales es más avanzada y el Comité defiende una rápida convergencia hacia un modelo único.

3.8 El CESE lamenta que no se haga ninguna referencia a las implicaciones respecto de los productos de terceros países y pide a la Comisión que reflexione sobre la necesidad de incluir de forma explícita esta disposición en el Reglamento. Los intermediarios de estos productos deben ser considerados responsables en lugar de los fabricantes.

3.8.1 La crisis financiera de 2007-2009 se caracterizó por productos tóxicos preempaquetados por las grandes entidades financieras estadounidenses. Las denominadas hipotecas *subprime* o de alto riesgo resultaron ser bonos basura, con un elevadísimo nivel de riesgo, y las tres grandes agencias de calificación se equivocaron totalmente al dar opiniones de fiabilidad sobre estos valores. Para poder vender productos preempaquetados en terceros países, es necesario que los revendedores asuman la responsabilidad del fabricante del producto, que no puede ser obligado directamente por el Reglamento europeo a elaborar el documento de datos fundamentales.

3.9 La fragmentación del mercado financiero es otro problema que este Reglamento ayuda a superar. Las diferentes reglamentaciones han impedido hasta ahora un proceso de auténtica integración de los mercados nacionales y el mercado transfronterizo se resiente por este mosaico regulatorio, que aumenta los costes y favorece la tendencia a evitar las normativas más estrictas y orientadas a proteger a los consumidores.

⁽²⁾ DO L 302 de 17.11.2009, p. 32.

⁽³⁾ DO C 151 de 17.6. 6. 2008, p. 1.

3.9.1 Es fundamental apoyar los programas de educación financiera destinados a los consumidores. El CESE afirma en un dictamen de iniciativa: «La educación financiera es, en definitiva, un aspecto clave para mantener la confianza en el sistema financiero y ejercer un consumo responsable de productos financieros»⁽⁴⁾.

3.10 El CESE recomienda que la evaluación de impacto tenga en cuenta el conjunto de normas que se está estableciendo y los costes correspondientes, ya que un exceso de regulación injustificado causaría daños incalculables no solo al sector financiero sino a toda la economía. Si el mundo de las finanzas se detiene, podría provocar una crisis sin precedentes, como demuestran las recientes experiencias que han costado cientos de miles de millones de euros y una grave crisis económica en varios países.

3.11 En la propuesta de la Comisión, la referencia a los vendedores se limita exclusivamente a los ámbitos de su responsabilidad y de los procedimientos de sanción. No se hace ninguna referencia a la necesaria formación de los empleados de las empresas que venden productos financieros y a la necesidad de restringir fuertemente el vínculo entre la venta de productos específicos y las primas que se entregan a los empleados con mejores resultados. Dado que este aspecto se aborda en la nueva Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros y es de carácter fundamental, el CESE propone que el Reglamento incluya una referencia explícita a esta Directiva.

3.11.1 El CESE ha señalado en repetidas ocasiones que una de las causas principales de la venta indiscriminada de productos tóxicos o inadecuados o con un riesgo alto sin dar información correcta, que han provocado enormes pérdidas a los ahorradores, ha sido la política insensata seguida por las entidades financieras y bancarias de entregar a los gestores bonificaciones estratosféricas, vinculadas a resultados conseguidos a muy corto plazo.

3.11.2 Para tener estos resultados se ha recurrido a prácticas engañosas que, en la actualidad, son castigadas por los jueces con reembolsos considerables que algunos bancos y entidades financieras deben entregar a sus propios clientes. Se trata, por ejemplo, de empresas con sistemas salariales basados en la venta a cualquier precio de productos que ofrecen una alta remuneración al vendedor, fijando la cantidad que debe alcanzarse en cada uno de los puntos de venta. Son sistemas de comercialización propios de una charcutería y no de un banco que gestiona los ahorros de toda una vida.

3.11.3 A pesar de todas las iniciativas puestas en marcha, es triste comprobar que se mantienen inalterables determinadas prácticas engañosas hasta el punto de manipular los índices de referencia, como el reciente caso del Libor, para poder obtener beneficios extraordinarios. Estos comportamientos, que afectan a una ínfima minoría del sector financiero europeo, dañan la reputación de todo el sistema y el patrimonio de confianza acumulado durante años de trabajo. La comunidad

financiera en su conjunto debe mantener unas normas de ética en los negocios muy altas y rigurosas. Las asociaciones bancarias deben sancionar con severidad a las empresas y personas que incumplan los principios generales de comportamiento, llegando incluso a excluir de las reuniones y a prohibir que realicen actividades bancarias en caso de infracción grave. Demasiado a menudo se han callado ante comportamientos claramente ilícitos y a menudo incluso ilegales.

3.12 El CESE recomienda vivamente a la Comisión que vigile la eficacia de las sanciones que los Estados miembros deberán establecer. Existen muchas diferencias en las legislaciones nacionales sobre la percepción de la gravedad de las infracciones o de los delitos cometidos en el ámbito financiero. Están relacionadas con las distintas culturas económicas y jurídicas de cada uno de los Estados. Aunque no sea posible promulgar, en el ámbito administrativo y penal, leyes europeas con las sanciones correspondientes, la Comisión debe asumir el compromiso de uniformar todo lo posible tanto la normativa como el régimen de sanciones. Existe un peligro real de que se pase del dumping regulatorio al de las sanciones: con idénticas leyes pero con sanciones muy diferentes se iría a operar donde el riesgo fuera menor. Es indispensable una actividad de coordinación y de orientación común para que la reglamentación sea efectiva y eficaz. Asimismo, el CESE recomienda que se tengan en cuenta los distintos tipos de sanciones, que en unos países son administrativas y en otros penales.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE considera en general que la propuesta es equilibrada, aunque puede mejorarse con los puntos que faltan y que se destacan en las observaciones generales.

4.2 El CESE apoya la opción de centrar la atención en los productos con unas características de riesgo más elevadas, para no gravar inútilmente al sector de los servicios financieros con cargas para elaborar documentos informativos que, en último término, no serían útiles.

4.3 El CESE manifiesta su satisfacción porque el Reglamento destaque con claridad la cadena de responsabilidades y establezca la persona que debe encargarse de redactar el documento de datos fundamentales. Con anterioridad, la inseguridad sobre la determinación de estas responsabilidades planteó problemas para denunciar a los que habían facilitado información equivocada o engañosa, causando enormes pérdidas a los inversores minoristas.

4.4 El CESE respalda la decisión de la Comisión, defendida desde hace tiempo, siguiendo los pasos de la solución adoptada para los OICVM, de un documento informativo breve, redactado con concisión y en un lenguaje que evite jergas y tecnicismos, y confeccionado con arreglo a un formato común, comparable con otros productos. En el artículo 8 se enumeran de forma clara y exhaustiva los datos que deben incluirse en el documento de datos fundamentales, añadiendo a la lista los costes reales que deben afrontar los inversores minoristas.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

4.5 En cualquier caso, esta decisión no invalida la necesidad de seguir impulsando medidas de desarrollo de una educación financiera⁽⁵⁾ que debe llevarse a cabo en la escuela, dentro del programa de estudios, en la enseñanza informal, así como para las personas de edad avanzada y amas de casa. Los ahorradores especialmente vulnerables no siempre disponen de los conocimientos de base necesarios para comprender en profundidad incluso los documento de datos fundamentales simplificados. El CESE recomienda a la Comisión que subraye, quizás en los nuevos considerandos de la reglamentación propuesta, la necesidad de continuar los esfuerzos de difusión de una educación financiera básica para todos.

4.6 El CESE valora positivamente este primer intento de transparencia para exponer de forma clara los costes, el perfil de riesgo y la información sobre rentabilidades anteriores del producto en cuestión o de productos que se consideren análogos.

4.7 La obligación de facilitar el documento de datos fundamentales de manera oportuna para que el inversor minorista conozca y sea plenamente consciente de los riesgos inherentes es una decisión indispensable para que el Reglamento propuesto sea eficaz. El CESE destaca que no se indican plazos concretos para la entrega del documento. La fórmula elegida «con la suficiente antelación antes de que se realice una transacción relativa a dicho producto» no parece adecuada para garantizar al inversor minorista todos los datos útiles. El CESE se opone a las excepciones relativas a la entrega del documento de datos fundamentales, en particular en lo que respecta a las compras a distancia.

4.8 El CESE considera que sería útil recordar en el texto del Reglamento el derecho de revocación de las compras a distancia, tal como está previsto para las transacciones financieras.

4.9 El CESE recomienda vivamente que se establezca una fecha concreta, razonable e incluida directamente en el texto del articulado, en vez de dejarlo a la discreción de actos delegados sucesivos, que generan inseguridad sobre su aplicación al sector de productos financieros. Además, con arreglo al artículo 5, el documento debe ser redactado antes de la comercialización del producto y publicado previamente en Internet. No es razonable no establecer en esta fase un plazo límite perentorio, cuyo incumplimiento suponga infringir de manera efectiva los objetivos y obligaciones del Reglamento. Un plazo de una semana como mínimo antes de que se pueda concluir la operación, por ejemplo, parece razonable. Ello permite recabar toda la información necesaria y pedir consejo y explicaciones. De esta forma el inversor está suficientemente protegido y tiene tiempo de comparar propuestas de compra de la competencia. A este respecto, el CESE no apoya la adopción de actos delegados, que deberían ser muy limitados y respetar la forma y el contenido del artículo 290 del TFUE, esto es, destinarse a asuntos marginales para los que no pueden usarse otros instrumentos.

4.10 El CESE comparte el contenido del artículo 9 sobre la necesidad de mantener separadas las comunicaciones de promoción comercial y los documentos de datos fundamentales y de

que estas comunicaciones no contradigan el contenido de dichos documentos. Con demasiada frecuencia se han anunciado productos tóxicos como seguros, respaldados por las diligentes agencias de calificación crediticia, que han otorgado la calificación de triple A a espaldas. Y por alguna razón estos productos han acabado en mano de los ahorradores europeos.

4.11 La Comisión ha recogido en el Capítulo III las disposiciones sobre reclamaciones, recursos y cooperación entre las autoridades, y en el Capítulo IV, las sanciones y medidas administrativas. El CESE, sin perjuicio de las consideraciones anteriores de carácter general, valora de forma muy positiva la decisión de determinar de manera detallada los procedimientos, métodos y condiciones para recurrir a formas de resolución distintas de las judiciales en caso de litigios sobre las inversiones minoristas de productos financieros.

4.11.1 El CESE considera que la cooperación entre las autoridades competentes es absolutamente indispensable; ya en varios dictámenes anteriores pidió no sólo recomendaciones sino también normas imperativas que obligasen a las autoridades nacionales a prestar la máxima cooperación posible permitida en las legislaciones y los procedimientos nacionales. En caso de contradicción patente, en aplicación del principio de subsidiariedad, las disposiciones nacionales contrarias deberían ser declaradas nulas.

4.12 A juicio del CESE, el artículo 22 también incluye una frase que podría originar controversias en el futuro. Junto a la sanción accesoria de la publicación del tipo de infracción y de la identidad de los responsables, que se comparte plenamente, se añade: «salvo que dicha publicación pueda perjudicar gravemente los mercados financieros». No se aclara quién deberá evaluar si existe un grave riesgo: ¿la Comisión, las autoridades nacionales o las autoridades europeas de supervisión? Tampoco se indica nada en caso de infracción de las obligaciones establecidas en el Reglamento que se produzca simultáneamente en varios Estados miembros. ¿Quién decide? ¿Qué sucede si para una autoridad la publicación no pone en peligro a los mercados financieros y para otra sí? ¿Qué procedimiento debe seguirse? Todas las cuestiones deben resolverse antes de la publicación del Reglamento que, por su naturaleza, debe ser sencillo, claro e inmediatamente aplicable y cuya redacción debe eliminar el riesgo de controversias inútiles y negativas para el interés europeo.

4.13 La Comisión continúa presentando propuestas que contienen numerosos actos delegados. El CESE ha planteado de forma reiterada la cuestión de la legitimidad de esta práctica, la necesidad real y la coherencia con las disposiciones del artículo 290 del TFUE para los actos delegados y del artículo 291 del TFUE para los actos de ejecución. En este caso el CESE también considera que la Comisión propone soluciones que afectan a puntos esenciales de la reglamentación. En el artículo 8, apartado 2, por ejemplo, se fijan los detalles de la presentación y el contenido de cada uno de los elementos de información clave que deben incluirse en los documentos, de todo eventual contenido adicional y del formato común, lo que supone en la práctica el 90 % de la reglamentación. La delegación de poderes del artículo 10, apartado 2, se refiere al contenido y

⁽⁵⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 24.

las normas para el reexamen de la información y las posibles revisiones. Y la delegación de poderes que se recoge en el artículo 12, apartado 4, se refiere a las condiciones para cumplir el requisito de proporcionar el documento, así como el método y el plazo máximo para proporcionar dicho documento, ya criticado en el presente dictamen.

4.14 El CESE se pregunta si son realmente necesarios y responden al alcance del Reglamento examinado. Aunque se comprende que los actos delegados son mucho más fáciles de gestionar, deben atenerse de manera estricta a las disposiciones del Tratado. En la Comunicación de la Comisión al respecto⁽⁶⁾ se señala lo siguiente: «El artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, derivado del Tratado que se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 (en lo sucesivo, «el nuevo Tratado»), permite al legislador delegar en la Comisión los

poderes para adoptar actos no legislativos de alcance general que **completén o modifiquen determinados elementos no esenciales de un acto legislativo**».

4.15 En cambio, el CESE considera que las propuestas de actos delegados que la Comisión presenta son elementos esenciales y básicos del acto legislativo.

4.16 Por último, el CESE no comparte la decisión de mantener sin cambios durante los próximos cinco años las disposiciones sobre las obligaciones de información de los OICVM y sugiere a la Comisión que establezca una revisión dos años después de la aprobación de este Reglamento, para lograr cuanto antes uniformar los documentos clave para los inversores en cualquier tipo de productos financieros.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final, 9 de diciembre de 2009.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hacia una recuperación generadora de empleo»

[COM(2012) 173 final]

(2013/C 11/14)

Ponente: **Gabriele BISCHOFF** Administrador: **Erik MADSEN**

El 18 de abril 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

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacia una recuperación generadora de empleo»

COM(2012) 173 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de octubre de 2012.

En su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 15 de noviembre de 2012) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 204 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Europa no ha logrado superar la crisis hasta ahora, lo que hace cada vez más profunda su división. En muchos de los países en crisis cabe señalar un fuerte aumento del desempleo, en especial entre los jóvenes. La política de empleo europea debe contribuir en mayor medida a apoyar a los Estados miembros en la resolución de sus problemas. Esta política debería verse, en mayor grado que hasta ahora, como parte de la solución para lograr superar las crisis aunando fuerzas en un espíritu de solidaridad y estabilizar Europa.

1.2 Por ello, el CESE considera fundamental que la política de empleo sirva de soporte al desarrollo de la infraestructura europea y a un crecimiento cualitativo. Existen necesidades considerables de inversión, que pueden tener efectos sobre el empleo. Por ello, es extremadamente urgente movilizar la inversión tanto privada como pública y llevar a cabo reformas.

1.3 Una política de empleo solidaria y eficaz puede estructurar un mercado de trabajo europeo y devolverle su credibilidad. Un elemento esencial para conseguirlo es, entre otras medidas, la aplicación inmediata y la puesta en marcha con carácter obligatorio de la «garantía para los jóvenes». Por lo demás, algunos países en crisis están interesados en la introducción de sistemas de formación en alternancia. La Comisión debería apoyar estos esfuerzos, posibilitar un impulso presupuestario e iniciar un intercambio de buenas prácticas. Si no logramos ofrecer perspectivas de futuro a los jóvenes, en particular en los países en crisis, se corre el riesgo de que surja una «generación perdida» que se convierta en una bomba de relojería social y política. El CESE aboga por soluciones solidarias, similares al Fondo Europeo de Ajuste a la Globalización.

1.4 La puesta en marcha de la «garantía para los jóvenes» constituye un primer paso importante, pero, no obstante, existen problemas estructurales que deben abordarse urgentemente.

El objetivo de crear un gran número de empleos depende de:

- la oferta de trabajo, recurriendo al potencial de empleo de los parados de larga duración por intermedio de un mercado laboral integrador;
- la demanda de trabajo, que es posible sobre todo en sectores en expansión y muy intensivos en mano de obra, como la «economía plateada».

1.5 La política de empleo no puede compensar una política errónea en el ámbito macroeconómico, pero puede contribuir esencialmente —en unas sociedades basadas en el conocimiento— a incrementar la competitividad, reforzar la capacidad de innovación y establecer un mejor equilibrio entre la oferta y la demanda de cualificaciones. Por otra parte, tiene que mejorarse rápidamente el acceso de las empresas europeas, en especial las pymes, al capital riesgo, y eliminarse la burocracia innecesaria.

1.6 Es fundamental tener en cuenta el papel especial de los interlocutores sociales tanto en la configuración como en la aplicación de la política de empleo y reforzarlo en el marco de la nueva gobernanza.

2. La política de empleo europea en tiempos de crisis

2.1 El 18 de abril de 2012 la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada «Hacia una recuperación generadora de empleo», acompañada por nueve documentos. La Comunicación formula propuestas de medidas de apoyo a la creación de empleo y a la reforma de los mercados de trabajo y sobre la mejora de la gobernanza de la Unión.

2.2 El llamamiento de la Comisión a «una recuperación generadora de empleo» llega en un momento en el que múltiples crisis (crisis financiera, económica, social, crisis del euro, de la deuda, de confianza) se traducen en numerosos países en pérdidas masivas de empleo que afectan la vida cotidiana de numerosos ciudadanos, bien porque pierden su empleo y no encuentran otro o deben aceptar un recorte de salario, o porque se reducen o suprimen las prestaciones sociales.

2.3 Por consiguiente, el Comité se congratula de que la Comisión aborde las consecuencias de la crisis en el empleo y reclame una recuperación generadora de empleo. Pero esta exigencia llega demasiado tarde, ya que las consecuencias de la crisis son cada vez peores, entre otras razones porque los gobiernos de casi todos los Estados miembros de la UE, en sus esfuerzos por aplicar las recientemente adaptadas normas de gobernanza económica de la zona del euro, están intentando reducir sus déficits presupuestarios mediante recortes a veces drásticos del gasto público encaminados principalmente a limitar los gastos sociales y los servicios públicos. Sin embargo, esta política restringe las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo, sobre todo para quienes pertenecían ya a un grupo desfavorecido⁽¹⁾. Las medidas de ahorro afectan principalmente a aquellos que dependen de las transferencias sociales del Estado, entre ellos también a aquellos con condiciones de trabajo precarias y otros grupos desfavorecidos del mercado laboral. Por lo tanto, debe mantenerse y reforzarse la función estabilizadora de los sistemas de seguridad social solidarios, a fin de que sigan siendo eficaces y sostenibles, precisamente también en lo que concierne a los grupos más afectados y desfavorecidos en el mercado de trabajo.

2.4 El CESE instó desde muy pronto a realizar esfuerzos especiales para combatir un desempleo cada vez más preocupante, del que no cabe en modo alguno desentenderse. A su juicio, la política del mercado de trabajo puede y debe respaldar el proceso de creación de empleo, y el fundamento de esta política es una economía estable. El CESE acogió favorablemente el plan de recuperación económica aprobado en 2008, aunque criticó su limitado alcance⁽²⁾.

2.5 Los datos actuales sobre el mercado de trabajo siguen siendo alarmantes y en los países en crisis no se interrumpen las tendencias negativas del mercado laboral. Con un 10,5 % de media en agosto (11,4 % en la zona del euro), Europa registra la tasa de desempleo más elevada de su historia. El desempleo ha aumentado en dos tercios de los Estados miembros, con una progresión especialmente acusada en España (25,1 %), Portugal (15,9 %) y Grecia (24,2 %)⁽³⁾. 25,46 millones de personas están sin empleo. Un dato especialmente negativo es que el desempleo de larga duración también se ha disparado y es evidente que va a seguir aumentando. Más del 40 % de los parados lleva ya más de un año buscando trabajo⁽⁴⁾. Resulta especialmente

preocupante la persistencia de una tasa de desempleo muy alta entre los jóvenes de la UE. Alcanza una media de más del 22 %, pero también aquí se observan grandes diferencias entre los Estados miembros. En España y en Grecia supera el 50 %, y llega al 30 % aproximadamente en Estados miembros como Portugal, Eslovaquia, Bulgaria, Italia o Irlanda. Solo en tres países (Alemania, Austria y Países Bajos) registra una tasa inferior al 10 %⁽⁵⁾.

2.6 No es posible disociar la política de crecimiento y la política de empleo. Esta es la razón por la que el CESE ha propugnado en numerosas ocasiones la adopción de un **plan europeo de recuperación económica** que tenga importantes efectos en la política del mercado de trabajo, del orden del 2 % del PIB. La creación de empresas y la iniciativa empresarial deberían también promoverse en todos los niveles de la sociedad y, con especial énfasis, en el sistema educativo y los programas de formación. Además de las inversiones nacionales adicionales, que se deben realizar de forma coordinada, es necesario identificar proyectos europeos de inversión para potenciar los efectos de la política de empleo. Aunque ya se han dado los primeros pasos importantes en este sentido con el «Pacto por el Crecimiento y el Empleo», en el marco de las decisiones adoptadas en la cumbre de los días 28 y 29 de junio de 2012, ahora es preciso darle contenidos concretos a fin de crear en toda Europa el margen de maniobra que resulta urgentemente necesario para el crecimiento sostenible y el empleo. Se debería hacer especial hincapié en asegurar los períodos de transición en el mercado de trabajo, en particular en los procesos de reestructuración.

3. Condiciones generales para la política de empleo europea

3.1 El Comité comparte, por ello, el análisis de la Comisión de que las perspectivas de crecimiento del empleo dependen, en gran medida, de la capacidad de la UE para generar crecimiento económico por medio de políticas macroeconómicas, industriales y de innovación adecuadas, complementadas con políticas de empleo orientadas hacia una recuperación generadora de empleo. El CESE está preocupado por el hecho de que buena parte de las propuestas positivas del paquete sobre el empleo no serán aplicables si en la UE se sigue aplicando sin tregua una política de austeridad. El CESE teme además que las medidas propuestas no permitan por sí solas cumplir los objetivos establecidos en la Estrategia Europea de Empleo. Ya en febrero de 2012 el Comité reclamó un pacto de inversión social que permitiera superar las crisis a largo plazo e invertir en el futuro⁽⁶⁾. A este respecto, el Comité se congratula de que al adoptar este «paquete sobre empleo» la Comisión recuerde el compromiso de aspirar al pleno empleo y a la cohesión social contraído por la UE de conformidad con el artículo 3 del Tratado.

4. Propuestas para reforzar la Estrategia Europea de Empleo

4.1 Crear perspectivas para los jóvenes

4.1.1 En su informe titulado «Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2012» (*Global Employment Trends for Youth 2012*), recientemente publicado en mayo de 2012, la OIT advierte contra el riesgo de que surja una «generación perdida». Por lo tanto, los gobiernos deberían dar la máxima prioridad a las políticas activas de mercado laboral y de empleo destinadas a los jóvenes. En este sentido, el Comité valora positivamente que

⁽¹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 23.

⁽²⁾ DO C 306 de 16.12.2009, p. 70.

⁽³⁾ Véase comunicado de prensa de EUROSTAT 138/2012, 1.10.2012.

⁽⁴⁾ Véase comunicado de prensa de EUROSTAT 138/2012, 1.10.2012.

⁽⁵⁾ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SWD(2012) 90 final, p. 10 y ss.

⁽⁶⁾ Véase la nota a pie de página 2.

esté previsto poner en marcha la «garantía para los jóvenes». Sin embargo, ello no podrá conseguirse recurriendo únicamente a los recursos no utilizados del FSE. Por consiguiente, el CESE recomienda seguir apoyando temporalmente a los países que atraviesan una situación particularmente difícil, ya que a menudo carecen de recursos financieros para aplicar las políticas activas de mercado laboral necesarias, en particular en lo que respecta a la creación obligatoria de la «garantía para los jóvenes». Si no es posible hacerlo recurriendo únicamente a los fondos del FSE, habrá que utilizar recursos europeos suplementarios (un Fondo de Solidaridad para los Jóvenes) para su financiación. Si para los bancos pudieron movilizarse miles de millones, también debe ser posible encontrar estos recursos, por ejemplo, mediante la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras que el Comité defiende desde hace mucho tiempo.

4.1.2 Eurofound ha analizado en un estudio los puntos fuertes y débiles de la «garantía para los jóvenes»⁽⁷⁾. Se trata de medidas importantes y que deben ser aplicables a corto plazo para evitar la exclusión de los jóvenes. No obstante, tienen pocos efectos en determinados grupos objetivo, como los «jóvenes difíciles de ayudar». Tampoco sirven para resolver problemas estructurales (por ejemplo, las carencias de los sistemas escolares o de formación profesional).

4.1.3 Además, es fundamental el momento de la intervención. El CESE considera que una intervención después de transcurridos tres meses es demasiado tarde y que lo mejor sería que la «garantía para los jóvenes» se pusiera en marcha lo antes posible, es decir, en cuanto se inscriban en las oficinas de empleo, ya que una transición fallida es perjudicial para la economía nacional y deja cicatrices para toda la vida. El Comité recomienda que la «garantía para los jóvenes» incluya también a los adultos jóvenes de 25 a 29 años. En este sentido, deberán formularse medidas concretas en el marco de los planes nacionales de reforma. Para ello, en muchos países será necesario reforzar las ayudas específicas ofrecidas por los servicios públicos de empleo, prestando mayor atención a los grupos desfavorecidos.

4.1.4 Es importante colmar la laguna que existe entre las necesidades del mercado de trabajo, la educación y las expectativas de los jóvenes. Una manera de lograrlo es ofrecer incentivos y apoyo para desarrollar sistemas de aprendizaje profesional de alta calidad. El Comité cree importante que los interlocutores sociales de los Estados miembros participen estrechamente en el desarrollo de estos sistemas. El CESE pide que se mejore el intercambio de experiencias y que el FSE respalte los sistemas de formación profesional. Ello requiere fomentar el intercambio de buenas prácticas, un impulso presupuestario y el establecimiento de un marco de calidad para la formación en alternancia. La aplicación de la Carta de Calidad de la Formación Profesional propuesta debería ir acompañada de incentivos.

4.2 La cualificación mejora la competitividad y crea nuevas perspectivas

4.2.1 Es preciso establecer un balance equilibrado de cualificaciones sencillas, profesionales y académicas, puesto que un desarrollo del empleo positivo y sostenible no puede basarse exclusivamente en calificaciones académicas de estudios de educación terciaria. Es esencial adquirir capacidades cognitivas y universales, y no solo obtener una calificación formal de grado superior. En el futuro se exigirán aún en mayor medida capacidades transversales y de comunicación. El CESE respalda los

esfuerzos para garantizar un mejor reconocimiento de las calificaciones mediante la validación de las adquiridas fuera del sistema de educación formal, en especial teniendo en cuenta la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal⁽⁸⁾. Debe consolidarse la aplicación del Marco Europeo de Cualificaciones a nivel nacional.

4.3 Calidad de la oferta y la demanda en el mercado de trabajo

4.3.1 El Comité se congratula asimismo de que la Comisión no solo se ocupe del aspecto de la oferta en el mercado de trabajo, sino que aborde también con especial interés el de la demanda. Las empresas de Europa son agentes fundamentales para superar la crisis del mercado de trabajo. Las pequeñas y medianas empresas, en particular, han registrado en los últimos años un balance positivo en materia de contratación. Por esta razón, es esencial mejorar el acceso de las pymes al capital y reducir los costes de puesta en marcha en un 25 %. Continuamente se realizan esfuerzos para disminuir las cargas administrativas para las empresas. Según la Comisión Europea, esto tendría un impacto significativo en la economía de la UE, ya que implicaría un incremento del PIB de aproximadamente un 1,5 %, es decir unos 150000 millones de euros, sin que ello entrañara una disminución simultánea de la protección de los trabajadores. También las empresas sociales y las organizaciones de la sociedad civil pueden aportar una contribución al empleo, como ya se ha señalado en reiteradas ocasiones en los dictámenes del CESE⁽⁹⁾. En un dictamen de iniciativa de la CCM publicado recientemente⁽¹⁰⁾ se señalaba que las cooperativas, en particular las cooperativas de trabajadores, garantizan el mantenimiento de más empleos también en época de crisis ya que reducen los beneficios para conservar los puestos de trabajo.

4.3.2 En una economía del conocimiento es imprescindible invertir adecuadamente en la cualificación de los trabajadores si se quiere conseguir una competitividad sostenible. A fin de estimular la demanda, los subsidios salariales y las prestaciones asociadas al trabajo pueden ser también medidas de utilidad para determinados grupos objetivo (por ejemplo, para los desempleados de larga duración).

4.3.3 El CESE acoge favorablemente la propuesta relativa a las «agencias de gestión de las transiciones». Sin embargo, teniendo en cuenta el número cada vez más elevado de desempleados de larga duración, no habría que limitarse a la oferta de servicios de colocación. Es necesario ofrecer un amplio abanico de servicios que permitan eliminar los obstáculos a la colocación y garantizar una (re)inserción rápida en el mercado de empleo, especialmente a escala local, proponiendo por ejemplo programas de formación y perfeccionamiento profesional. La estrategia de «inclusión activa» que la Comisión adoptó en octubre de 2008⁽¹¹⁾ no solo pretende garantizar recursos adecuados y fomentar mercados de trabajo inclusivos, sino también favorecer el acceso a servicios que permitan un acompañamiento cualitativo personalizado para ayudar al demandante a conseguir un empleo que responda a sus aspiraciones y a sus capacidades profesionales. Por consiguiente, desde la perspectiva de una estrategia de mercado laboral centrada en la persona, resulta indispensable disponer en red los servicios citados y establecer una oferta de servicios integrada, para lo que se debería reforzar el principio de asociación en el marco, entre otros, del FSE.

⁽⁸⁾ COM(2012) 485 final.

⁽⁹⁾ DO C 229 de 31.7.2012, p. 44.

⁽¹⁰⁾ DO C 191 de 29.6.2012, p. 24.

⁽¹¹⁾ C(2008) 5737: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:ES:PDF>.

4.3.4 El continuo estancamiento en la demanda de trabajadores como consecuencia de la crisis persistente está conduciendo a un aumento del desempleo de larga duración, que, a su vez, acarrea serias dificultades para la integración en el mercado laboral y un aumento de la pobreza, causada por la pérdida de contacto con el mercado de trabajo. El CESE recomienda a los Estados miembros que presten especial atención al establecimiento de mercados laborales intermedios en los que los recursos públicos se utilicen para generar un número adecuado de empleos con miras a asegurar que los desempleados de larga duración no pierdan sus hábitos laborales y mejoren sus conocimientos. Así también se impedirá que aumente la pobreza derivada de la pérdida de contacto con el mercado de trabajo y se les permitirá una transición suave hacia el mercado laboral abierto una vez se supere la crisis.

4.3.5 El CESE se congratula de las propuestas destinadas a eliminar los obstáculos a la libre circulación de los trabajadores. Es esencial mejorar las condiciones generales relativas a una movilidad equilibrada⁽¹²⁾. Sin embargo, la movilidad no debe conducir al despoblamiento de las regiones, sino que debería ser un medio para que las regiones más pobres salgan de su situación mediante una distribución del riesgo solidaria.

4.4 Flexibilidad y seguridad

4.4.1 El Comité se ha pronunciado en numerosas ocasiones sobre la flexiguridad. Se congratula de que las experiencias de gestión de la crisis hayan llevado a ampliar el enfoque en esta materia. Hasta ahora, en el debate sobre la flexiguridad no se había prestado suficiente atención a la mejora de la flexibilidad interna. El trabajo de duración determinada y el trabajo a tiempo parcial pueden permitir transiciones a corto plazo y a veces pueden resultar necesarios para facilitar la transición de los grupos especialmente desfavorecidos hacia el mercado de trabajo formal. Sin embargo, la precariedad laboral que va unida a ello debe tener un carácter exclusivamente temporal y compensarse con protección social. El CESE se opone a las propuestas implícitas en la Comunicación a favor de un «contrato de trabajo uniforme». En lugar de ello, recomienda una vez más luchar con mayor firmeza contra el empleo precario y presentar propuestas sobre la manera de lograr una vuelta a la normalidad de las condiciones de trabajo.

4.5 Impulso de la demanda y distribución equitativa de los recursos

4.5.1 En el conjunto de la economía, debe quedar garantizado el equilibrio entre un crecimiento suficiente de la demanda y el mantenimiento de la competitividad de los precios⁽¹³⁾. Estas cuestiones ya se han debatido en el marco del diálogo sobre la política macroeconómica, tanto a nivel técnico como político. Esto debe hacerse, como señala la Comisión en la página 25, manteniendo y respetando en todo momento la autonomía de los interlocutores sociales, de conformidad con el artículo 153.5 del TFUE. El Comité se pronuncia en contra de la propuesta de establecer un nuevo diálogo tripartito en la UE sobre los salarios. Recomienda más bien reformar y reforzar, donde sea pertinente, las estructuras existentes –la Cumbre Social Tripartita y el comité para el diálogo macroeconómico y el

diálogo social– a fin de asegurar la implicación eficaz y equilibrada de los interlocutores sociales, de los ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de los ministros de Hacienda y Economía.

4.5.2 El Comité acoge favorablemente el hecho de que la Comisión aborde la cuestión de los salarios mínimos y la calidad de los puestos de trabajo dignos. Los salarios mínimos desempeñan una función importante para evitar el dumping salarial precisamente allí donde no existen límites salariales en la parte inferior de la escala acordados por convenio. Al mismo tiempo el Comité se declara en contra de que se equipare el salario mínimo con una remuneración digna. No cualquier salario mínimo constituye por sí mismo una remuneración digna: solo los salarios mínimos adecuados garantizan una renta adecuada. Es indispensable tener en cuenta la complejidad de los distintos sistemas nacionales de fijación de salarios.

4.5.3 El CESE ya se pronunció hace tiempo a favor de la ampliación de la base imponible utilizada para financiar los sistemas de seguridad social. En este sentido constata con satisfacción que la Comisión plantea en su paquete sobre el empleo que se traslade a los impuestos sobre el medio ambiente, el consumo o la propiedad, a fin de reducir la cuña fiscal del trabajo de forma neutra desde el punto de vista presupuestario. Para consolidar los presupuestos y garantizar el futuro de la sociedad y la economía mediante una política adecuada en materia de empleo y cualificaciones no basta con atender al gasto, sino que también es preciso mejorar y utilizar los ingresos de manera más productiva.

4.6 Propuestas relativas a la nueva gobernanza

4.6.1 Las propuestas relativas a la nueva gobernanza constituyen el eje cardinal de la Comunicación. En este capítulo la Comunicación cambia significativamente de tono y formula propuestas para redoblar la importancia y dar un nuevo impulso a la política de empleo en el marco del Semestre Europeo. El Comité las acoge muy favorablemente, dado que la política de empleo ha ido perdiendo peso progresivamente a medida que se sucedían la evaluación intermedia de la Estrategia de Lisboa, los objetivos para 2020 y finalmente la introducción de la nueva gobernanza en el marco del Semestre Europeo. Por lo tanto, el CESE reclama una pronta evaluación del Semestre Europeo y una participación más temprana y activa de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.

4.6.2 Mientras el Semestre Europeo cubre un breve lapso de tiempo, los objetivos de la política de empleo se inscriben en una perspectiva a medio plazo. El 21 de octubre de 2010, el Consejo decidió no modificar las orientaciones para el empleo hasta 2014. En 2011, el CESE deploró que las orientaciones de 2011:

- no reflejaran de modo suficiente que la lucha contra el desempleo debería ser uno de los principales objetivos;
- implicaran un debilitamiento considerable del enfoque europeo;
- no establecieran objetivos europeos mensurables relativos a grupos de población específicos;

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE, de 25.03.09, sobre el tema «Identificación de los obstáculos a la movilidad que subsisten en el mercado interior de trabajo» (DO C 228 de 22.9.2009 p. 14).

⁽¹³⁾ Véase la nota a pie de página 3.

— no contuvieran formulaciones concretas sobre la calidad del trabajo⁽¹⁴⁾.

4.6.3 El Comité acoge favorablemente las propuestas relativas a la creación de un sistema de evaluación comparativa y de un marcador para seguir los avances en la ejecución de los planes nacionales de empleo. Los interlocutores sociales europeos deberían participar en la concepción de este sistema y en la definición de los criterios de referencia del marcador. Asimismo se les debería consultar en la fase inicial de preparación del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, cuando se definen las grandes prioridades estratégicas en el ámbito de la política de empleo y cuando se elaboran, aplican y evalúan las orientaciones para el empleo. Teniendo en cuenta la necesidad, mencionada más arriba, de disponer de unos servicios integrados y personalizados, sería deseable que los indicadores incluyeran un parámetro relativo a los grupos destinatarios y tuvieran en cuenta las circunstancias regionales.

4.6.4 El CESE pide asimismo que, en caso de desequilibrios macroeconómicos excesivos, se establezca una coordinación equilibrada entre la evaluación comparativa de las políticas de empleo y el procedimiento relativo al marcador.

4.6.5 El Comité respalda todas las iniciativas del paquete sobre el empleo encaminadas a dar mayor visibilidad y un carácter más vinculante, y a hacer más verificables, los retos, objetivos y avances actuales de la política de empleo, con el fin de conseguir un mejor equilibrio entre la política económica, la política de empleo y la política social. Además, estas medidas deben concebirse de forma que contribuyan a respaldar los objetivos de la UE en materia de igualdad entre hombres y mujeres. Cabe criticar el hecho de que el paquete sobre el empleo no preste suficiente atención al fomento del empleo femenino ni integre adecuadamente la perspectiva de género habitualmente propugnada por la Comisión.

4.7 Las perspectivas de crecimiento propuestas en materia de empleo

4.7.1 En los documentos que acompañan a la Comunicación se reconoce que la economía ecológica tiene un potencial especial como fuente de crecimiento y empleo. Sin embargo, este potencial depende en gran medida de la legislación de cada Estado miembro sobre la gestión de las actividades relacionadas con el medio ambiente. En contraste con otros sectores de crecimiento como las tecnologías de la información y la comunicación, en la economía ecológica, debido al largo plazo de amortización que tienen las inversiones en este sector, el crecimiento no se rige solo por intereses puramente económicos, sino también políticos. Por lo tanto se necesitan incentivos claros en materia de política medioambiental. Por otra parte, estos incentivos deberían permitir una planificación a largo plazo y reducir las incertidumbres relacionadas con una modificación eventual de la política medioambiental. Para una aplicación eficaz resulta imprescindible una coordinación y una cooperación estrechas entre la política medioambiental y la política económica. Sin embargo, esta cooperación no puede desviarse de los objetivos establecidos. En este sentido cabe abrigar reservas en cuanto a la ampliación del concepto de «empleos verdes» a los contratos de trabajo financiados mediante impuestos medioambientales⁽¹⁵⁾. Esta definición no tiene ya en cuenta el propio contenido de la actividad, que es un criterio determinante para calificar un empleo como ecológico, por muy ampliamente que se defina el concepto⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 94.

⁽¹⁵⁾ SWD(2012) 92 final.

⁽¹⁶⁾ Véase por ejemplo la definición del PNUMA, según la cual un empleo verde es el que contribuye a conservar o restablecer la calidad ambiental.

4.7.2 Por otra parte, el potencial de empleo de la economía ecológica también depende de las fluctuaciones coyunturales y los sectores concernidos no son estables. Esta es la razón por la que la transición a una economía ecológica también provocará al principio pérdidas de empleo en los sectores industriales tradicionales. Estas pérdidas deberán amortiguarse para que resulten socialmente soportables, y los trabajadores afectados deberán mantener su capacidad de trabajo mediante nuevas cualificaciones. Esto es así sobre todo porque, como señala la Comisión Europea en su documento sobre el «crecimiento ecológico»⁽¹⁷⁾, una economía más ecológica podría impulsar la demanda de empleos muy cualificados, de cualificación media y menos cualificados. Todo sumado, se producirán efectos de sustitución, por lo que el Comité pone en duda que el balance para el empleo sea tan positivo como da por hecho la Comisión. Por otra parte, determinados sectores de la tecnología ecológica pueden experimentar un fuerte crecimiento a corto plazo (por ejemplo el de la construcción), mientras que es probable que los empleos a largo plazo se desarrollem más bien en actividades que requieren un nivel de cualificación elevado. Estos trabajadores también necesitarán una cobertura social adecuada y las transiciones laborales deberán concebirse de manera sostenible.

4.7.3 La sostenibilidad del potencial de empleo de la economía ecológica depende también en gran medida de las estructuras de cualificación. Según un estudio sobre las estructuras de cualificación⁽¹⁸⁾ realizado en nueve Estados miembros, el crecimiento del empleo en este sector se centra sobre todo en las actividades que requieren un nivel de cualificación elevado. Al mismo tiempo, la oferta de formación en este ámbito sigue estando muy fragmentada. Para optimizar las estructuras de formación relativas a los empleos ecológicos se deberá llevar a cabo una concertación entre los interlocutores sociales y los servicios de formación. En cualquier caso, la formación en el ámbito de la economía ecológica depende también fuertemente de las directrices de la política medioambiental, en la medida en que orientan la demanda de cualificaciones. La investigación y el desarrollo que combinan materia gris y capital riesgo faltan en Europa, que sigue sin ser capaz de crear su propio Silicon Valley. Ahora bien, los empleos industriales dependen de la fabricación de aplicaciones. En líneas generales, la Comunicación de la Comisión pasa por alto la función motriz que puede asumir la I+D. Uno de los sectores que ofrecen posibilidades tanto a las empresas de producción como a los servicios privados y de interés general es del envejecimiento activo en su sentido más amplio, con la utilización de las TIC para mantenerse activos, conectados, móviles, integrados, saludables y asistidos (las personas mayores constituirán en breve el 30 % de nuestras sociedades)⁽¹⁹⁾. Debe tomarse en consideración el ejemplo de Asia (China, Japón). La aplicación rápida del reconocimiento y la protección de los derechos del usuario permitiría ganar tiempo y aumentar la tasa de empleo.

4.7.4 El CESE ya ha señalado en sus dictámenes⁽²⁰⁾ que, si se alcanza el objetivo del 20 % para las energías renovables antes de 2020, en este sector podrá contarse con un efecto neto de 410 000 puestos de trabajo adicionales y un crecimiento del 0,24 % de los resultados económicos, respecto de la situación en 2005.

⁽¹⁷⁾ SWD(2012) 92 final.

⁽¹⁸⁾ CEDEFOP, Nota informativa, febrero de 2012: ¿Una estrategia para adquirir competencias verdes?

⁽¹⁹⁾ CESE, audiencia del 11.9.2012 sobre el tema «El envejecimiento activo y las tecnologías de la información».

⁽²⁰⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 1.

4.7.5 Otro sector que la Comisión considera como impulsor del crecimiento es el de las tecnologías de la información y la comunicación. Se trata de un sector muy heterogéneo que abarca desde la programación técnica a la provisión de asesoría y servicios a los clientes. Su orientación técnica y su rápido ritmo de innovación hacen de él un sector con fuerte intensidad de conocimiento, lo que somete a sus trabajadores a grandes exigencias. Por esta razón, pero también por la rapidez con la que los conocimientos quedan obsoletos, la política educativa, la formación en la empresa y la disposición a aprender de cada persona tienen también una gran importancia en este sector. Es un tipo de actividad que por lo general exige a los empleados una gran flexibilidad respecto al lugar y el horario de trabajo. Por lo tanto, para que las empresas puedan contar con el compromiso de los trabajadores a largo plazo es preciso aplicar estrategias de política de personal orientadas a las distintas fases de la vida. Además, los trabajadores de este sector presentan un riesgo elevado de padecer estrés y patologías psíquicas.

4.7.6 En el sector sanitario y el de la asistencia, especialmente en el relacionado con la «economía plateada», el envejecimiento de la población hace que la demanda resulte relativamente previsible. La «economía plateada» implica la creación de nuevos puestos de trabajo a medida que las estructuras de producción van adaptándose a las necesidades de una población que envejece. Los principales sectores de la «economía plateada» son la salud y la asistencia a largo plazo, que registran una alta intensidad de mano de obra y para los que existe una demanda muy alta entre las personas mayores. Sin embargo, en la actualidad disminuye la oferta de trabajadores jóvenes y cualificados. Aunque el sector sanitario y el de la asistencia sean elementos centrales de la creación de valor de una economía, muchos contratos de trabajo, sobre todo en el ámbito de los servicios a las personas, no resultan suficientemente atractivos porque se trata de empleos de duración determinada y con escasa remuneración. A esto se añade el problema del importante esfuerzo físico que exige este tipo de actividad, y que obliga a muchos trabajadores a jubilarse anticipadamente. Sin embargo, solo se pueden garantizar productos y servicios de calidad a largo plazo si se garantizan unas condiciones de trabajo de calidad similar. La adopción de medidas en el sector sanitario y la mejora de los sistemas de cuidados y asistencia a largo plazo, en particular en el ámbito doméstico, podrían crear numerosos empleos y en este campo podrían también surgir muchas posibilidades si se fomentaran inversiones para apoyar el desarrollo de empresas sociales integradoras en este sector.

Bruselas, 15 de noviembre 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 — La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE»

[COM(2012) 153 final]

(2013/C 11/15)

Ponente: **José María ZUFIAUR**

Mediante carta de 18 de abril de 2012, la Comisión Europea solicitó al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que emitiera un dictamen sobre el tema siguiente:

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE»

COM(2012) 153 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2012.

En su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 2 votos en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Resumen y recomendaciones

1.1 El CESE considera que la mundialización de la economía, con el consiguiente incremento de los intercambios comerciales y los flujos migratorios, requiere ahondar en un proceso de internacionalización de las normas sociales para conseguir que los ciudadanos en general y los trabajadores, migrantes o sedentarios, en particular, con independencia de su nacionalidad, no se vean perjudicados en sus derechos y puedan beneficiarse de lo que podríamos denominar «globalización social». Se trata de perjuicios y beneficios que también afectan a las empresas.

1.2 En consecuencia, el CESE valora la publicación por la Comisión Europea de la Comunicación *«La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social»*. Dicha Comunicación hace hincapié en la importancia de una estrategia común de la UE en el ámbito de la coordinación de regímenes de seguridad social (SS) de cara a terceros Estados, respetando las competencias nacionales y asegurando la necesaria coordinación y compatibilidad con el derecho de la Unión de los convenios bilaterales de seguridad social suscritos con países terceros. Igualmente aboga por un reforzamiento de la cooperación entre los Estados miembros con el fin de que cuenten con las informaciones y medios para desarrollar, en esta materia, una política de coordinación internacional. Finalmente resalta que tanto las empresas originarias de países terceros como sus ciudadanos son conscientes de que cada Estado miembro cuenta con su propio sistema de seguridad social, lo que puede suponer ciertos impedimentos a la hora de establecerse en la Unión Europea.

1.3 El CESE muestra su apoyo a la dimensión externa de las normas de coordinación que se recoge en la Comunicación y

que propugna la complementariedad de las perspectivas nacional y de la Unión para evitar desequilibrios, lagunas y vacíos.

1.4 Resaltamos el cambio cualitativo que se ha producido con la aprobación de las Decisiones sobre coordinación en materia de SS con Marruecos, Argelia, Túnez, Israel, la Antigua República Yugoslava de Macedonia y Croacia. Alentamos igualmente al Consejo de la Unión Europea a seguir por esta senda con respecto a las propuestas de Decisiones con Montenegro, San Marino, Albania y Turquía.

1.5 Destacamos la conveniencia de extender el enfoque global europeo a través de acuerdos de la Unión que, respetando las competencias nacionales, reduzcan algunas disfuncionalidades que producen los enfoques nacionales y ofrezcan mejores posibilidades para todos los Estados miembros.

1.6 El CESE invita al Consejo a que otorgue un mandato a la Comisión Europea para que, dentro del marco jurídico de los Tratados, avance en las negociaciones con las potencias emergentes BRIC (Brasil, Rusia, India, China), los países balcánicos y los países vecinos del Este de Europa, así como con otros Estados que cuenten con un colectivo importante de ciudadanos trabajando en territorio de la Unión⁽¹⁾, y ultime acuerdos internacionales en materia de SS que permitan garantizar la protección recíproca de los ciudadanos de la Unión y de los nacionales de los Estados terceros signatarios. Especialmente recuerda la necesidad de proteger a los ciudadanos de aquellos Estados que por su situación geopolítica y económica no son considerados de importancia estratégica para la Unión y que pueden ser en consecuencia los más desfavorecidos.

⁽¹⁾ Más de 20 millones de nacionales de terceros Estados trabajan en los distintos Estados de la Unión.

1.7 La acción exterior de la Unión puede verse completada en este campo con el desarrollo de una política multilateral que estreche lazos con otras organizaciones internacionales o entidades regionales supranacionales. Un ejemplo notable de esta cooperación multirregional lo constituye el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, del que forman parte los países latinoamericanos, España y Portugal. En este sentido, el CESE apoya las iniciativas de la Comisión Europea y de la Presidencia chilena de la próxima Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UELAC encaminadas a mejorar entre ambas partes la cooperación en materia de SS.

1.8 El CESE anima a los Consejos de Asociación entre la UE y los respectivos Estados terceros a ultimar los trabajos encaminados a la aprobación definitiva de las Decisiones sobre coordinación de los sistemas de SS de los Acuerdos de Asociación y Estabilización con Israel, Túnez, Argelia, Marruecos, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

1.9 Manifestamos el deseo de que los Acuerdos de Asociación, comerciales o de asociación económica, existentes o futuros, contengan cláusulas bilaterales de SS, referidas, en especial, a la igualdad de trato, a la exportación de pensiones y a la eliminación de la doble cotización.

1.10 El CESE propone que la cooperación de la Unión en el campo de la seguridad social se oriente especialmente a aquellos Estados que, deseando alcanzar las metas propuestas por la iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el «piso de protección social», necesiten asistencia tanto para alcanzar los umbrales exigidos como para la mejora de los mismos. De este modo se posibilitará, asimismo, la suscripción de instrumentos bilaterales de seguridad social basados en los principios de igualdad de trato, conservación de los derechos adquiridos, mantenimiento de los derechos en curso de adquisición y colaboración administrativa. A tal efecto, el Reglamento (CE) nº 883/2004⁽²⁾ y el Convenio 157⁽³⁾ y la Recomendación 167⁽⁴⁾ de la OIT pueden servir de modelo con la necesaria adaptación.

1.11 Exhortamos a la Comisión a que haga un seguimiento de todos los convenios bilaterales vigentes suscritos por los Estados miembros con Estados terceros, actualizando periódicamente un listado de estos instrumentos y comprobando que la aplicación de los mismos es conforme con los principios de la Unión y la jurisprudencia recaída al respecto.

2. Introducción

2.1 El CESE es conocedor de que en el ámbito de la coordinación de sistemas de SS, los Estados miembros han desarrollado, a través de convenios internacionales, políticas bi o multilaterales con países terceros. Sin embargo, esta línea de actuación puede pecar de fragmentaria e incompleta al centrarse

⁽²⁾ Reglamento (CE) nº 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166 de 30.4.2004, p. 1).

⁽³⁾ Convenio sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, Ginebra, 68^a reunión de la Conferencia General de la OIT (21 junio 1982).

⁽⁴⁾ Recomendación sobre el establecimiento de un sistema internacional para la conservación de los derechos en materia de seguridad social, Ginebra, 69^a reunión de la Conferencia General de la OIT (20 junio 1983).

frecuentemente en la protección única de los nacionales de los Estados firmantes o al responder a intereses concretos que no son siempre compartidos por todos los Estados miembros.

2.2 El CESE entiende que este edificio normativo internacional bilateral, al que hay que reconocer su importancia, puede dar lugar a un escenario en el que no todos los nacionales de terceros Estados disfruten de los mismos derechos o garantías en el espacio de la Unión. Podría ocurrir que en un determinado Estado los extranjeros procedentes de un país no miembro de la Unión sólo tuvieran acceso a la seguridad social o a la exportación de pensiones si existe convenio bilateral que establezca el principio de igualdad de trato. En consecuencia, el nacional de un Estado con convenio bilateral tendría reconocida la SS y, en cambio, otro nacional de un Estado sin convenio bilateral carecería de este derecho aunque ambos trabajasen en la misma empresa con idéntica categoría profesional. También podría suceder que en un Estado miembro un nacional de un tercer Estado estuviese protegido y en otro Estado miembro no, por aplicación de las distintas legislaciones nacionales, lo que podría alterar la competencia leal entre Estados. De este modo, en el primer caso se abonarían cotizaciones por el nacional del tercer Estado y, en cambio, en el segundo supuesto no. Ello conllevaría una ventaja económica para el segundo Estado, que se ahorraría costes sociales. De tal manera que se podría quebrar la concepción de Europa como un espacio de igualdad en el que la discriminación esté ausente o excluida.

2.3 Con ello se rompería igualmente el principio, defendido en la Directiva de desplazamiento de trabajadores, que exige el mismo trato al trabajador desplazado que al nacional de un Estado miembro.

2.4 El CESE entiende, asimismo, que la dimensión externa de las normas de coordinación debe servir para defender los derechos de los ciudadanos europeos cuando estos se encuentran fuera del ámbito geográfico de la Unión o cuando han realizado o realizan actividades laborales en terceros Estados.

2.5 Consideramos que la idea de negociar de manera separada, por parte de los distintos Estados de la Unión, convenios bilaterales con todos y cada uno de los Estados terceros es una iniciativa positiva y loable, pero incompleta. El esfuerzo a realizar sería ingente, desmedido y desproporcionado y no siempre estaría coronado por el éxito, amén de que tales convenios podrían tener contenidos diferentes e incluso contradictorios entre sí. Además, cuando se negocia, especialmente con algunos países emergentes de gran potencia y pujanza (por ejemplo, los BRIC), puede producirse un desequilibrio de fuerzas si los Estados miembros no actúan globalmente, con intereses y posiciones comunes. Por ello, la posibilidad de que la Unión Europea como tal pueda negociar en materia de SS con Estados o Asociaciones de Estados terceros debería examinarse y, en su caso, de conformidad con los Tratados, llevarse a cabo.

2.6 Estimamos que con estos instrumentos se evitaría, especialmente en el supuesto de trabajadores destacados o desplazados, el doble pago de cotizaciones sociales en el Estado de empleo y en el Estado de procedencia. En este sentido, debe hacerse hincapié en que con la eliminación de la doble cotización se reducen costes significativos. Esto redundaría en

beneficio de la movilidad de los trabajadores, la competitividad de nuestras empresas en el exterior y se potenciaría, asimismo, el establecimiento en el territorio de la Unión de empresas de otros países. Además, se podría establecer una regla única para evitar que se aplique discrecional y arbitrariamente la ley del lugar de trabajo o la del Estado de procedencia según interese, así como para que las obligaciones fiscales y de seguridad social no coincidan en un mismo Estado.

3. Consideraciones generales

3.1 El CESE ha expresado su opinión sobre los reglamentos de coordinación que han extendido los campos de aplicación personal (nuevos colectivos) y material (nuevas prestaciones) en el ámbito de la UE. Además, a algunos países europeos que no pertenecen a la Unión (Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza) también les son aplicables estos reglamentos que han servido de base y modelo para otros instrumentos multilaterales. El mejor ejemplo de esto lo constituye el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social, auténtico legatario de las normas europeas de coordinación. Consecuentemente, el CESE entiende que las normas de coordinación internacional de los Estados miembros o de la Unión deberían estar inspiradas e influidas por los grandes principios y técnicas del Reglamento (CE) nº 883/2004, de ámbito de la Unión.

3.2 Recordamos que las normas sociales, y especialmente las disposiciones de SS, pueden trascender y ser de aplicación fuera del espacio geográfico europeo. En este sentido, principios como la igualdad de trato entre los trabajadores de los Estados miembros pueden proteger al trabajador de la Unión y producir efectos jurídicos aun fuera del espacio de la Unión. De hecho, las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), recaídas en los asuntos Boukhalfa, C-214/94 (trabajador belga que percibía menor salario que sus compañeros alemanes en la representación consular alemana en Argelia), Hirardin, 112/75, Fiège, 110/73, Horst, C247/96, y Van Roosmalen, 300/84 (reconocimiento de períodos de seguro en Argelia y Congo Belga, por parte de Francia y Bélgica, respectivamente, a todos los nacionales de la Unión y no solamente a los nacionales franceses y belgas), son buena prueba de que el principio de no discriminación puede tener una aplicación extraterritorial aunque se trate de situaciones que desborden el ámbito territorial de la Unión. Además, esta *vis atractiva* se ha visto confirmada por las sentencias recaídas en los asuntos Prodest, 237/83, y Aldewered, C-60/93, en las que el TJUE reconoció la procedencia de la aplicación del Reglamento (CEE) nº 1408/71⁽⁵⁾ en supuestos de desplazamientos temporales de trabajadores de la Unión a terceros Estados.

3.3 El CESE se congratula por la aprobación de las Decisiones sobre coordinación de los sistemas de SS de los Acuerdos de Asociación y Estabilización con Israel, Túnez, Argelia Marruecos, Croacia y la Antigua República Yugoslava de Macedonia, en las que se fija la posición que deberá adoptar la Unión Europea en el seno de los Consejos de Asociación. Con estos

⁽⁵⁾ Reglamento (CEE) nº 1408/71 del Consejo, de 14 junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de Seguridad Social a los trabajadores por cuenta ajena y a sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad (DO L 149 de 5.7.1971, p. 2. EE capítulo 5, tomo 1, p. 98-146).

instrumentos se opera un cambio cualitativo en la política de SS de la Unión al establecerse y regularse bilateralmente (Unión/Estado asociado) el principio de igualdad de trato y la exportación de pensiones. Se trata, por tanto, de obligaciones y derechos recíprocos que afectan tanto a los ciudadanos de la Unión que trabajen o hayan trabajado en alguno de los referidos países como a los nacionales de los Estados asociados que hagan o hayan hecho lo propio en territorio de la Unión. Ya no se trata de normas unilaterales de la Unión Europea aplicables en una sola dirección sino de compromisos internacionales que benefician mutuamente a las dos partes signatarias. Además, con este tipo de acuerdos y las correspondientes decisiones de desarrollo, se produce una economía de esfuerzos, al recogerse en un único acto jurídico lo que equivaldría a una multiplicidad de convenios bilaterales.

3.4 Nos congratulamos de la iniciativa de la OIT en relación con el «piso de protección social» que, a juicio del CESE, no puede ser único ni uniforme ni puede actuar como un corsé para el desarrollo de los sistemas de protección social, sino que debe considerarse como un umbral mínimo con ambición de desarrollo. De hecho, el «piso de protección social» ha de representar un reto permanente de avance y perfeccionamiento, siempre en constante evolución y con un objetivo definido: la protección integral de trabajadores y ciudadanos.

3.5 El CESE apoya que la Unión Europea se dote de un mecanismo (grupo de trabajo) de cooperación entre los Estados miembros de cara a intercambiar información, presentar buenas prácticas en el ámbito de la coordinación de los sistemas de SS, profundizar sobre la mejor manera de aunar y complementar las políticas nacionales y de la Unión y diseñar futuras acciones de la Unión en relación con terceros Estados.

3.6 Defendemos que este proceso de dimensión externa de las normas de coordinación tiene que tener presente a las organizaciones de la sociedad civil y entre ellas especialmente las organizaciones de trabajadores y de empresarios. La influencia de estas disposiciones en las relaciones laborales y la diversidad de los colectivos afectados aconsejan que se tengan en cuenta propuestas tanto de los interlocutores gubernamentales como de los no gubernamentales. En el Sexto encuentro de la Sociedad civil organizada UE-América Latina, organizado por el CESE en Madrid en mayo de 2010, ya se señalaban algunas demandas relacionadas con la dimensión exterior de la SS y la necesidad de una mayor colaboración entre el conjunto de países de América Latina y Caribe y los de la UE, especialmente con los que la Unión tiene una Asociación Estratégica, como Brasil y México.

3.7 Destacamos asimismo el Encuentro Unión Europea, América Latina y Caribe de Ministros y de máximos responsables de SS, celebrado en Alcalá de Henares en mayo de 2010, que puede ser considerado como el núcleo y punto de arranque de los esfuerzos a nivel de la Unión por coordinar la dimensión externa de la SS y el origen de la Comunicación que estamos comentando.

3.8 Recalcamos la conveniencia de ir extendiendo el enfoque global europeo a través de Acuerdos de la Unión con otros Estados y organizaciones regionales, dado que esta fórmula resulta más adecuada y eficaz que la línea estrictamente nacional en la que los Estados miembros actúan unilateralmente. En este sentido debe recordarse, como paradigma, el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social⁽⁶⁾. A este respecto el CESE desearía que por parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social se examinase la posibilidad de que otros Estados miembros de la UE, además de Portugal y España, puedan adherirse en el futuro a este Convenio, con el fin de que con un único acto de ratificación puedan establecerse relaciones en materia de SS con varios Estados latinoamericanos, evitándose una multiplicidad de negociaciones y convenios bilaterales.

4. Potencialidades y debilidades de la situación actual

4.1 Un enfoque global de la Unión en el campo de la SS internacional es necesario para complementar las políticas que los Estados miembros están desarrollando con países terceros, ya que de otro modo no es posible dar cumplimiento pleno a las obligaciones que el derecho de la Unión impone. Un ejemplo manifiesto de esta aseveración lo constituye la Sentencia Gottardo, C-55/00, por la que el TJUE, en base al principio de igualdad de trato, abre el campo de aplicación personal de todos los convenios bilaterales suscritos por un Estado de la Unión con un país tercero a los ciudadanos de la Unión, aunque en el instrumento jurídico del que se trate sólo se incluyan exclusivamente, en el ámbito subjetivo, a los nacionales de los Estados signatarios.

4.1.1 Al mismo tiempo, el mandato jurisdiccional reconoce que las obligaciones de este fallo sólo pueden afectar a los Estados miembros y no a los Estados terceros, sobre los que no tiene competencia alguna el TJUE. Con lo que se pone en evidencia la dificultad para la ejecución de la sentencia, ya que el Estado tercero se puede negar a ampliar el campo de aplicación personal del convenio a todos los ciudadanos de la Unión y, por tanto, a cumplimentar un certificado, a reconocer el derecho a prestaciones de enfermedad o, simplemente, a remitir datos de personas que no están comprendidas en el ámbito subjetivo del Convenio.

4.1.2 En este sentido, el mérito de la Sentencia Gottardo consiste en que, si bien desarrolla la dimensión externa de las normas de la Unión, fija también sus límites y deficiencias al necesitar de la cooperación de otros Estados u otras organizaciones regionales supranacionales.

4.1.3 Por ello, el CESE pide que se abra un proceso de reflexión sobre la necesidad de potenciar una perspectiva de la Unión conjunta en el campo de la SS internacional a través de acuerdos de la Unión o de políticas de cooperación recíproca con otros actores mundiales.

⁽⁶⁾ Convenio multilateral iberoamericano sobre Seguridad Social de 10 de noviembre de 2007.

4.2 El CESE considera muy positiva la adopción del Reglamento (UE) nº 1231/2010⁽⁷⁾ por el que se extienden las disposiciones del Reglamento (CE) nº 883/2004 a los nacionales de terceros Estados. Sin embargo, considera que todavía subsisten lagunas y vacíos jurídicos que, precisamente, el nuevo enfoque apuntado en la Comunicación de la Comisión pretende llenar. En efecto, dicho Reglamento sólo se activa cuando aparece el elemento transfronterizo dentro de la Unión. Consecuentemente, el principio de igualdad de trato del Reglamento sólo es de aplicación, con carácter general, en los supuestos de que el trabajador de un tercer Estado haya desarrollado su actividad laboral en más de un Estado miembro. De forma que la mayor parte de los migrantes de terceros Estados que sólo hayan trabajado en un único Estado de la Unión no están incluidos en el campo de aplicación personal del Reglamento (UE) nº 1231/2010. Esto implica que carecen de la garantía de la Unión con respecto a la igualdad de trato y no discriminación, dependiendo de lo que decida al respecto la legislación nacional. Además, éste Reglamento no contempla la totalización de períodos de seguro en el Estado de origen del trabajador ni la exportación de pensiones hacia dicho Estado. Por último, el citado instrumento de la Unión no reclama ni requiere la reciprocidad para los ciudadanos de la Unión, quienes no van a recibir contrapartida alguna por parte de terceros Estados.

4.3 El CESE considera, igualmente, que se ha dado un paso muy importante en la dimensión exterior de la Unión Europea con las directivas⁽⁸⁾ aprobadas en materia de migración y con las propuestas de la Comisión que se están debatiendo en el Consejo y en el Parlamento. En efecto, en las directivas ya aprobadas, el principio de igualdad de trato en el campo de la SS se extiende, con algunas limitaciones puntuales, a los trabajadores migrantes de terceros Estados. Asimismo, contemplan la exportabilidad y portabilidad de las pensiones a terceros Estados en las mismas condiciones que para los ciudadanos del Estado miembro de que se trate, sin necesidad de convenio o acuerdo bilateral. No obstante, todavía quedan aspectos no regulados como la reciprocidad, la totalización de períodos de seguro fuera de la Unión o la exportación de pensiones cuando en la legislación de un Estado no se contemple este derecho para sus propios nacionales. Además, el CESE desea que, en el ámbito de la protección social, las directivas en materia de emigración ya aprobadas puedan servir de base general, adaptándose a las distintas situaciones y colectivos protegidos, para las directivas que actualmente se están negociando.

5. Conceptos

5.1 **Coordinación Internacional de SS.** La coordinación de regímenes de SS aspira a proteger al trabajador que ha realizado su actividad laboral en dos o más Estados y ha estado sujeto a

⁽⁷⁾ Reglamento (UE) nº 1231/2010 del Parlamento y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por el que se amplía la aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004 y el Reglamento (CE) nº 987/2009 a los nacionales de terceros países que, debido únicamente a su nacionalidad, no estén cubiertos por los mismos (DO L 344 de 29.12.2010, p. 1).

⁽⁸⁾ Especialmente la Directiva 2011/98/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establece un procedimiento único de solicitud de un permiso único de solicitud de un permiso único que autoriza a los nacionales de terceros países a residir y trabajar en el territorio de un Estado miembro y por la que se establece un conjunto común de derechos para los trabajadores de terceros países que residen legalmente en un Estado miembro (DO L 343 de 23.12.2011, p. 1).

distintos sistemas de SS. A tal efecto los Estados suscriben convenios con otros Estados que, frecuentemente, contienen cláusulas sobre igualdad de trato, unicidad de la legislación aplicable, mantenimiento de la afiliación y de los derechos de SS del Estado de origen en el caso de trabajadores desplazados, exportación de pensiones y totalización de períodos cubiertos en los Estados signatarios. El Reglamento (CEE) nº 1408/71 y su sucesor el Reglamento (CE) nº 883/2004 son los Instrumentos de la Unión que establecen las normas reguladoras y de aplicación de estos principios en el ámbito europeo, sirviendo de inspiración asimismo para los Acuerdos con países terceros.

5.2 La perspectiva nacional de la dimensión externa de la SS se concreta en convenios suscritos por un Estado miembro con países terceros, mediante los que se pretende proteger en materia de SS a los trabajadores que hayan realizado su actividad laboral en dos Estados. En algunos casos sólo están comprendidos en su campo de aplicación personal los nacionales de los Estados signatarios.

5.3 La perspectiva de la Unión de la dimensión externa de la SS tiene en cuenta los intereses de la UE en su conjunto. Se refiere a la negociación de acuerdos de la UE con uno o varios Estados terceros o bien a otras acciones encaminadas a la protección en materia de SS. En principio se dirige a todos los ciudadanos europeos.

5.4 Los Acuerdos de Asociación y/o Estabilización pueden contemplar la aplicación del principio de igualdad de trato y la exportación de pensiones y son aplicables a los ciudadanos comunitarios y a los nacionales del Estado signatario. Su desarrollo se realiza a través de Decisiones

5.5 Los Acuerdos de la Unión con Estados terceros en materia de SS, en la actualidad inexistentes, podrían iniciarse con el establecimiento de la legislación aplicable para evitar la doble cotización, con la exportación de pensiones y complementarse con la totalización de períodos. Estos acuerdos difieren en gran medida de los anteriores, ya que aquellos son mucho más generales y sólo accesoriamente tratan temas de SS.

5.6 Los Acuerdos de Asociación, comerciales o de partenariado económico, regulan materias económicas y comerciales, o también políticas, de desarrollo sostenible y de cooperación entre la Unión Europea y Estados o regiones terceros. En algunos de ellos existen cláusulas de SS.

6. Ejemplos

6.1 Igualdad de trato y exportación de pensiones:

6.1.1 Trabajadores de Estados de la Unión (A y B) que realizan su actividad laboral en un Estado tercero (C), el cual no

contempla en su legislación de SS la afiliación de extranjeros ni la exportación de pensiones. El Estado A ha suscrito un convenio bilateral que incluye la igualdad de trato y la conservación de los derechos adquiridos (exportación de pensiones). El Estado B no ha suscrito convenio alguno con el Estado C. La situación de los trabajadores de los Estados A y B es totalmente distinta. Mientras el primero tiene derecho a la SS del Estado C y, si accede a pensión, puede recibirla en el Estado A en caso de retorno, el trabajador del Estado B no tendría derecho a la pensión y, aunque lo tuviera, no podría recibir su pensión en su país de origen. Se trata de un ejemplo de tratamiento distinto en base a la existencia o no de un convenio bilateral cuya suscripción depende generalmente del interés que tenga el Estado C en negociarlo con uno u otro de los Estados de la Unión. Frente a esa realidad sería mucho más útil la negociación directa de un acuerdo de SS entre la Unión y el Estado C. Otra posibilidad sería la inclusión en acuerdos más amplios (regionales, multipartes, de partenariado, etc.) de un apartado sobre SS que contenga cláusulas de igualdad de trato y de exportación de pensiones.

6.1.2 Trabajadores de Estados de la Unión A y B desplazados por sus empresas al Estado C por un período de dos años. En la legislación de éste último se exige el pago de cotizaciones por los trabajadores que realizan su actividad laboral en su territorio. Además, en la legislación de los Estados A y B se prevé el pago de cotizaciones para los desplazados. A su vez, el Estado A tiene suscrito un convenio bilateral con el Estado C por el que sólo se cotiza en el Estado de origen. En cambio, la empresa del Estado B tendrá que pagar doble cotización: en su propio Estado y en el Estado C. En este último caso, la empresa que desplaza sus trabajadores perderá competitividad al tener que asumir un mayor coste social, lo que se podría evitar si el convenio de SS se celebrase directamente entre la UE y ese país tercero.

6.1.3 Trabajadores de Estados terceros C y D que trabajan en un Estado de la Unión A, que tiene un convenio de seguridad social con el Estado C pero no con el Estado D. La legislación del Estado de la Unión no prevé el principio de igualdad de trato ni la exportación de pensiones. Tampoco la situación de los trabajadores de C y D está protegida por ningún instrumento normativo de la Unión (pueden ser temporeros, por ejemplo). Los trabajadores no tendrán la misma protección (plenos derechos para el del Estado C y ausencia de derechos para el del Estado D) por lo que no se aplicaría plenamente el principio de igualdad de trato. Esto no sucedería si fuese la propia Unión quien negociase un acuerdo de SS con el susodicho Estado D.

6.1.4 Nacionales de un país tercero C que realizan su actividad laboral en los Estados de la Unión A y B. El Estado A contempla en su legislación la exportación de pensiones o bien tiene suscrito con el Estado C un convenio bilateral que prevé dicha exportación, mientras que el Estado B no. Ambos trabajadores han generado derechos a pensión en el Estado de la Unión en que han realizado su actividad laboral y han retornado a su país. El que estuvo ocupado en el Estado A podrá percibir su pensión, mientras que el ocupado en el Estado B perderá sus derechos a pensión. Ello tampoco sucedería si hubiera una acuerdo de la Unión que cubriera esos u otros derechos de SS.

6.1.5 Nacionales de un país tercero que realizan su actividad laboral en los Estados de la Unión A y B. En el Estado A se recoge en su legislación de SS el principio de igualdad de trato, mientras que en el B no se contempla dicho principio. En el primer caso, se abonarían cotizaciones por el nacional de fuera de la Unión, mientras que en el segundo no. Esto conllevaría una ventaja económica para el Estado B y se quebraría la idea de una UE como espacio de igualdad y no discriminación. Un acuerdo de la Unión solucionaría también este supuesto.

6.2 **Reciprocidad.** Trabajador nacional de un Estado tercero B que trabaja en un Estado de la Unión A en donde, en virtud de la legislación interna de SS o del ordenamiento de la Unión, tiene reconocido el principio de igualdad de trato. Trabajador del Estado de la Unión A que realiza su actividad laboral en el Estado tercero B, en donde no está previsto el principio de igualdad de trato. Al no estar condicionado el principio de igualdad de trato –ni en la normativa nacional ni en la de la Unión– a la reciprocidad, se produce una patente desigualdad. Un acuerdo sobre SS negociado por la UE solucionaría el problema, al obligarse las partes a tal reciprocidad.

6.3 **Repercusión de la sentencia Gottardo.** Trabajador nacional de un Estado de la Unión A que ha trabajado en un Estado de la Unión B y en un Estado tercero C. Entre el Estado B y C existe un convenio bilateral de SS en el que solamente se incluyen a los nacionales de los Estados signatarios. En cambio, no existe convenio bilateral entre los Estados A y C. El trabajador afirma que ha acreditado 8 años en el Estado B y 10 en el Estado C. El Estado B exige 15 años de cotización para acceder a la pensión de jubilación. En cumplimiento de la Sentencia Gottardo, el Estado de la Unión B debería totalizar los períodos de seguro acreditados por el trabajador en el Estado C, pero para ello debe contar con la colaboración del Estado C y que éste notifique formalmente los períodos acreditados. Dado que el Estado C no está obligado por la Sentencia Gottardo, puede negarse al requerimiento. Consecuentemente, esta sentencia no puede aplicarse sin la buena voluntad del Estado C. Para abordar esta carencia sería necesaria la colaboración de la Unión con los Estados terceros para su cumplimiento. Debería reconocerse asimismo a la Comisión un papel de seguimiento y coordinación para que en los convenios bilaterales que se negocien o se renegocien se incluya a todos los ciudadanos de la Unión.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)» y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad»

[COM(2011) 838 final y COM(2011) 839 final]

(2013/C 11/16)

Ponente general: **Ionuț SIBIAN**

El 25 de julio de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II)» y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad»

COM(2011) 838 final y COM(2011) 839 final.

El 17 de septiembre de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Relaciones Exteriores la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento Interno), en su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general a Ionuț SIBIAN y aprobó por 142 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento relativo al IAP II

1.1 El CESE acoge favorablemente el nuevo planteamiento adoptado en la propuesta de Reglamento relativo al IAP II que, en comparación con el instrumento anterior, ofrece una mayor flexibilidad y prevé la igualdad de trato entre todos los países beneficiarios en la medida en que no hace distinción alguna respecto del tipo de ayuda disponible para los países candidatos y los países candidatos potenciales.

1.2 El CESE suscribe la nueva estrategia de la propuesta de Reglamento relativo al IAP II que permitirá prestar una ayuda adaptada a las necesidades de los países beneficiarios. Se aprobarán documentos de estrategia plurianuales y globales sobre cada país en función de sus necesidades y agendas concretas y a medida que se vayan preparando para la adhesión a la UE.

1.3 El CESE considera que la revisión intermedia de los documentos de estrategia podría ser demasiado tardía, por lo que propone que la mitad del período previsto se considere como la última fecha posible para la revisión. La flexibilidad es imprescindible dada la importancia que reviste centrarse en la consecución de los objetivos. El CESE recomienda que, antes de las revisiones intermedias, se lleven a cabo revisiones anuales con el fin de aumentar la eficiencia de la ayuda. Los informes de situación anuales de la Comisión Europea podrían constituir una base sólida para revisar y adaptar la programación en función de las necesidades de los países afectados.

1.4 El CESE acoge con satisfacción el objetivo de la nueva propuesta de Reglamento de simplificar y reducir la carga administrativa asociada a la gestión de la asistencia financiera. No obstante, el CESE emite reservas sobre el enfoque sectorial en

relación con la asignación de la ayuda. Este mecanismo debería utilizarse con prudencia, en función de las especificidades de cada país beneficiario y teniendo presente que la ayuda de preadhesión está diseñada para ayudar a los países candidatos y los países candidatos potenciales a prepararse para su futura adhesión. El IAP muestra a los países, antes de la adhesión, una «prueba de funcionamiento» de las obligaciones propias de la condición de miembro, incluida la manera de gestionar los fondos estructurales, de cohesión y de agricultura y desarrollo rural. Por tanto, el enfoque sectorial solo debería utilizarse cuando se disponga de normas y procedimientos apropiados (por ejemplo, en relación con las normas sobre contratación pública, los conflictos de intereses, etc.) y cuando el plan presupuestario nacional sea suficientemente amplio en cuanto al gasto y no sea de carácter meramente anual. El enfoque sectorial suele guardar relación con sectores como la salud, la educación, etc., mientras que la ayuda del IAP también se centra en ámbitos como la lucha contra la corrupción y el desarrollo de las capacidades de la administración pública, que es menos probable que se ajusten a este enfoque debido a la existencia de numerosos organismos beneficiarios en lugar de una sola institución.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la importancia que la nueva propuesta de Reglamento otorga a una mayor coordinación y cooperación estratégica con otros donantes e instituciones internacionales y financieras.

1.6 El CESE también valora positivamente la flexibilidad que aporta el nuevo instrumento, que permite transferir asignaciones entre políticas, con la posibilidad de prorrogar los fondos de un año a otro ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Siempre que lo permita el nuevo Reglamento Financiero.

1.7 El CESE hace hincapié en la necesidad de apoyar y desarrollar la apropiación local de la programación y aplicación del IAP II. Para ello, deben establecerse mecanismos apropiados para que participen las autoridades nacionales, los interlocutores sociales y la sociedad civil, y para reforzar su capacidad. Convendría fomentar su participación en todas las etapas de la ayuda, a saber el diseño y la preparación, la ejecución, la supervisión y la evaluación. La ayuda prevista para la sociedad civil debería prestarse a través de las organizaciones intermedias de apoyo que actúan a nivel local y los centros nacionales de recursos.

1.8 En lo que respecta a los Balcanes Occidentales, el proceso de ampliación requiere la armonización de la legislación laboral y social con el acervo social de la UE. El IAP II se convertirá, por tanto, en catalizador para el fomento de la inclusión social, la cohesión social y empleos dignos y de calidad en la región.

2. Propuesta de Reglamento relativo al IAP II: elementos principales

2.1 La propuesta de Reglamento sobre el Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II) establece el marco legislativo para el nuevo instrumento financiero (IAP II), que sustituirá al instrumento actual que expirará el 31 de diciembre de 2013.

2.2 El nuevo instrumento de preadhesión se centra en cumplir los objetivos de la política de ampliación, contribuyendo a promover la estabilidad, la seguridad y la prosperidad en Europa. El nuevo instrumento apoya a los países candidatos⁽²⁾ y a los países candidatos potenciales⁽³⁾ a la adhesión a la UE en sus preparativos para ingresar en la UE.

2.3 Habida cuenta del bajo nivel de desarrollo socioeconómico de estos países (excepto en el caso de Islandia) y también de la necesidad de que estén preparados para afrontar los problemas globales y adaptarse a los esfuerzos que realiza la UE para resolverlos, es evidente que se requieren inversiones sustanciales, basadas en la obtención de resultados, para que estos países se adapten en mayor medida a la normativa de la UE. La propuesta de Reglamento relativo al IAP II ofrece asistencia técnica y financiera a estos países, ya que no pueden hacer frente por sí solos a todos los esfuerzos y costes necesarios para cumplir los criterios de adhesión a la UE.

2.4 El importe de referencia financiera previsto en la propuesta de Reglamento relativo al IAP II para el período comprendido entre 2014 y 2020 se eleva a aproximadamente 14 000 millones de euros.

2.5 El nuevo instrumento debe aportar una mayor flexibilidad y simplificar y reducir la carga administrativa asociada a la gestión de la asistencia financiera.

2.6 La simplificación consistirá en una reorganización de la actual estructura de componentes de la ayuda del IAP, lo cual permitirá simplificar el marco legislativo y ofrecer a cada Estado un acceso indiferenciado a la ayuda en el marco de cada política (independientemente de que se trate de un país candidato o un

⁽²⁾ Croacia, la antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Montenegro, Serbia y Turquía.

⁽³⁾ Albania, Bosnia y Herzegovina, y Kosovo.

país candidato potencial). De los cinco componentes de la versión anterior del IAP, solo dos (*ayuda a la transición y desarrollo de la capacidad institucional y cooperación transfronteriza*) eran accesibles para los países candidatos potenciales, mientras que los otros tres estaban abiertos únicamente a los países candidatos (*desarrollo regional, desarrollo de recursos humanos y desarrollo rural*).

3. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al IAP II

3.1 Además de apoyar la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, un mayor respeto a los derechos de las minorías, la promoción de la igualdad de género, la no discriminación y la libertad de prensa, así como las buenas relaciones de vecindad, el CESE recomienda encarecidamente que el artículo 2, apartado 1, letra a), inciso ii) incluya la promoción de derechos sociales y la protección de grupos vulnerables para hacer hincapié en la importancia que los países beneficiarios deben otorgar a estos derechos, garantizando así el necesario equilibrio entre la inclusión social y el desarrollo de la democracia y la sociedad civil.

3.2 Los indicadores propuestos en el artículo 2, apartado 2 deberán adaptarse en consecuencia para que se tenga suficientemente en cuenta esta enmienda. Así pues, el nivel de desarrollo de la sociedad civil y la capacidad de los interlocutores sociales y de otras organizaciones de la sociedad civil deberían constituir un indicador. Otro indicador que debería incluirse en la propuesta de Reglamento es el respeto de los derechos de las personas pertenecientes a grupos vulnerables.

3.3 La ayuda del IAP no solo debería contribuir a la lucha contra la exclusión social y el incremento de las disparidades en la sociedad, sino apoyar el acceso a los fondos de los grupos y las regiones que sufren exclusión social. El CESE considera, por tanto, que además del indicador mencionado en el segundo inciso del primer subapartado del apartado 2 del artículo 2, debería incluirse un nuevo indicador relacionado con la justicia social de las estrategias de desarrollo económico y social.

3.4 El CESE estima que todos los indicadores deben estar orientados a los resultados y ser de carácter tanto cualitativo como cuantitativo.

3.5 El CESE considera, asimismo, que la mejora del diálogo social y el apoyo al desarrollo de las capacidades de los interlocutores sociales son objetivos fundamentales en los que debería hacer mayor hincapié la propuesta de Reglamento. A este respecto, no se considera suficientemente clara y concluyente la mera alusión al desarrollo de la sociedad civil y el diálogo social.

3.6 En la mayoría de los países beneficiarios, la figura del interlocutor social o no está suficientemente desarrollada o se enfrenta a enormes dificultades para desempeñar su papel, especialmente en medio de una crisis económica tan aguda. También es preciso apoyar a las asociaciones empresariales. Por consiguiente, el CESE recomienda vivamente inversiones más estratégicas que contribuyan al desarrollo de estos protagonistas del ámbito económico y social.

3.7 El CESE toma nota de la importancia que la propuesta de Reglamento otorga a la coordinación de los donantes a fin de aumentar la eficacia y eficiencia en la prestación de la ayuda y de evitar la doble financiación. El CESE desea, no obstante, que se prevean medidas más concretas al objeto de garantizar que la coordinación de los donantes se lleve a cabo de manera eficiente tanto a nivel nacional como a nivel de la UE.

4. Conclusiones y recomendaciones sobre la propuesta de Reglamento por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad (IEV)

4.1 El CESE acoge favorablemente esta propuesta de Reglamento y, en particular, el planteamiento de «más por más», que anima a los países cubiertos por el instrumento⁽⁴⁾ a que den muestras de un avance sostenible hacia la democracia y el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional.

4.2 El CESE valora positivamente la propuesta de que la igualdad de género y la lucha contra la discriminación sean un objetivo transversal en todas las acciones emprendidas con arreglo al Reglamento propuesto.

4.3 El CESE recomienda que la Comisión Europea incluya en la propuesta de Reglamento el Instrumento de la Sociedad Civil para los países cubiertos por la Política Europea de Vecindad y la Dotación para la Democracia.

4.4 El CESE considera que el objetivo de asociación con la sociedad, que se ve reflejado en este instrumento, debería traducirse en una participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales y los entes locales y regionales, en todas las fases del ciclo de ayuda. La «primavera árabe» ha demostrado cuán importante es apoyar a los movimientos cívicos en los países vecinos de la UE.

4.5 El IEV debería ser flexible al objeto de mejorar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil, para que puedan examinar detalladamente las políticas públicas y desempeñar un papel significativo en los procesos de democratización.

4.6 El CESE recomienda la creación de plataformas para el diálogo entre la sociedad civil y los gobiernos en los países vecinos de la UE y está dispuesto a ayudar a la Comisión Europea y al Servicio Europeo de Acción Exterior a alcanzar este objetivo.

4.7 El CESE recomienda que las delegaciones de la UE confeccionen un inventario exhaustivo de las organizaciones de la sociedad civil en la región. Esto podría ayudar a todas las instituciones de la UE a consolidar sus relaciones con una sociedad civil emergente.

4.8 El CESE recomienda, asimismo, que el Reglamento sobre el IEV preste mayor atención al desarrollo de las capacidades de las instituciones responsables de aportar ayuda en los países socios con el fin de garantizar un buen nivel de adhesión y un alto grado de transparencia en la utilización de los fondos.

⁽⁴⁾ La región euromediterránea y los vecinos del Este.

4.9 El CESE considera que el IEV debe reforzar la cooperación en el ámbito de la educación superior, especialmente a través de intercambios de jóvenes y estudiantes entre la Unión y sus países vecinos. El instrumento debería ofrecer oportunidades para crear redes que aumenten las capacidades de las ONG que trabajan en el ámbito de la juventud en los países vecinos de la UE.

4.10 El CESE recomienda que la Comisión también utilice este instrumento para promover una política industrial sostenible, la responsabilidad social de las empresas, una actividad empresarial respetuosa con el medio ambiente y políticas de apoyo a las pymes, así como para abordar los problemas del mercado laboral y mejorar las políticas sociales.

5. Propuesta de Reglamento sobre el IEV: elementos principales

5.1 El objetivo de la Política Europea de Vecindad (PEV) consiste en establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad en las fronteras de la UE.

5.2 En el período 2014-2020, los objetivos de la PEV seguirán viéndose respaldados por la UE a través de un instrumento financiero específico, el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), que sustituirá al Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA), establecido en 2006.

5.3 El IEV prestará un mayor apoyo para los socios comprometidos en la creación de sociedades democráticas y la realización de reformas, en consonancia con los principios de «más por más» y «responsabilidad mutua».

5.4 La propuesta de Reglamento sobre el IEV incluye disposiciones dirigidas a simplificar el instrumento en una serie de aspectos.

5.5 La propuesta de Reglamento sobre el IEV fomenta la complementariedad, la coherencia y la integración de las áreas políticas prioritarias de la UE, de conformidad con la Estrategia Europa 2020, aunque sigue centrado en los principales objetivos de la PEV.

5.6 El importe de referencia financiera previsto para la aplicación del Reglamento sobre el IEV para el período comprendido entre 2014 y 2020 se eleva a aproximadamente 18 000 millones de euros.

6. Observaciones específicas sobre la propuesta de Reglamento relativo al IEV

6.1 Se pretende que el impacto de la acción exterior de la UE, emprendida al amparo de este instrumento, se vea reflejado en cambios tangibles en los países socios. En la medida de lo posible, dicho impacto debería supervisarse mediante un mecanismo adecuado y evaluarse en función de indicadores predefinidos y específicos para cada país, que sean claros,

transparentes y mensurables, es decir parámetros concretos, ponderables y aplicables que permitan evaluar a un país en función de si defiende o no los valores democráticos que la UE desea promover a través del IEV.

6.2 A fin de mejorar la aplicación del principio de «más por más», una parte adecuada de la dotación presupuestaria global de este instrumento podría reservarse y adoptar la forma de incentivos para aumentar la ayuda a los países socios que demuestren haber realizado avances en el desarrollo o la consolidación de una democracia profunda y sostenible. Además, este principio debería aplicarse de una manera que también tenga en cuenta a los grupos vulnerables en estos países y no debería dar lugar a recortes de la ayuda al desarrollo a países individuales, sino más bien a una redistribución de la asistencia gubernamental a la sociedad civil.

6.3 Asimismo, debería otorgarse a las delegaciones de la UE un papel más importante en la cooperación con otros donantes internacionales. Los documentos mencionados en el artículo 7,

apartados 1 y 2, deberían incluir cuadros detallados y actualizados de los donantes y describir las medidas que deberán tomarse para mejorar la coordinación de los donantes, en particular entre la UE y sus Estados miembros.

6.4 Según la propuesta de Reglamento, la Unión se ha comprometido a promover, en sus relaciones con sus socios de todo el mundo, el trabajo digno y la ratificación y aplicación efectiva de las normas laborales internacionalmente reconocidas. También debería hacerse hincapié en la erradicación del trabajo infantil y en la importancia de los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente.

6.5 La propuesta de Reglamento debe ser más explícita en lo que se refiere a la necesidad de reforzar la asunción de responsabilidades a nivel nacional y el establecimiento de un mecanismo institucionalizado de consulta y control con las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y medioambientales y otros agentes no estatales.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

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

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial»

[COM(2011) 844 final — 2011/0412 (COD)]

(2013/C 11/17)

Ponente general: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

El 25 de julio de 2012, conforme al artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial

COM(2011) 844 final — 2011/0412 (COD).

El 17 de septiembre de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Relaciones Exteriores la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (artículo 59 del Reglamento Interno), en su 484º Pleno, de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 15 de noviembre de 2012), el Comité Económico y Social Europeo decidió nombrar ponente general al Sr. Iuliano y aprobó por 152 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora positivamente el amplio abanico de derechos cubiertos por las enmiendas del PE, con especial hincapié en las cuestiones de género, los derechos de los migrantes, la necesidad de garantizar la integración de las personas con discapacidad y los derechos de las minorías.

1.2 El CESE apoya la referencia al planteamiento global que la Unión deberá adoptar a la hora de abordar los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida su indivisibilidad⁽¹⁾. En este contexto, el CESE solicita que se otorgue una mayor importancia a los derechos económicos, sociales y culturales; la protección de las normas laborales incluidas en los convenios de la OIT es ahora más que nunca un pilar clave para el desarrollo de la democracia.

1.3 El CESE apoya la inclusión del derecho al trabajo y al disfrute de unas condiciones laborales justas y favorables, incluido el derecho de constituir y afiliarse a sindicatos, vinculado al fomento de normas laborales básicas y la responsabilidad social de las empresas⁽²⁾. En relación con este último punto, debe hacerse referencia explícita a los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos de las Naciones Unidas⁽³⁾. El CESE también apoya el fomento del derecho a la libertad de empresa.

1.4 En este contexto, deberá mencionarse explícitamente la libertad de asociación y negociación colectiva, así como el

apoyo a los interlocutores sociales y el diálogo social con miras a fomentar la aplicación de las normas laborales internacionales.

1.5 El CESE se congratula de que se otorgue una mayor importancia a la aparición de una sociedad civil independiente, que contribuirá a los procesos de democratización y buena gobernanza, incluida la responsabilidad nacional⁽⁴⁾. Por lo tanto, este reglamento deberá otorgar prioridad al papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) (a nivel nacional, regional e internacional) e impulsarlo, así como su participación directa en el diálogo político durante el proceso de programación⁽⁵⁾.

1.6 El CESE defiende la necesidad de reforzar la capacidad de las delegaciones de la UE en los países socios, ya que estas delegaciones requieren una especialización adecuada cada vez mayor en los ámbitos de los derechos humanos y el apoyo a la democracia, así como familiarizarse más con el desarrollo de la sociedad civil⁽⁶⁾. Además, el papel de las delegaciones será vital para garantizar la coherencia con otros instrumentos de relaciones exteriores de la UE tales como el ICD o el FED en lo que se refiere al apoyo a nivel nacional destinado a la sociedad civil.

1.7 El CESE apoya la solicitud de unos procedimientos más flexibles que sean suficientemente accesibles para los beneficiarios y generen una reducción de la carga administrativa (sobre todo en situaciones de emergencia)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Véase la posición negociadora del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial, Comisión de Asuntos Exteriores, ponente: Alexander Graf Lambsdorff, apartado 6.

⁽²⁾ Véase la posición negociadora del PE, artículo 2, apartado 1, letra b, inciso ix.

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Véase la posición negociadora del PE, apartado 9.

⁽⁵⁾ Véase la posición negociadora del PE, apartado 11a.

⁽⁶⁾ Véase la posición negociadora del PE, apartado 15a.

⁽⁷⁾ Véase la posición negociadora del PE, apartado 16d.

1.8 Por último, el CESE reitera la necesidad de participar también en el proceso de programación del instrumento, sobre todo para la programación de la estrategia anual y plurianual, las evaluaciones y la revisión intermedia.

2. Antecedentes

2.1 A raíz de una consulta del Consejo, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha elaborado el siguiente dictamen sobre la *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial*⁽⁸⁾ presentada por la Comisión Europea.

2.2 Esta propuesta está siendo estudiada actualmente por el Parlamento Europeo (PE)⁽⁹⁾ con arreglo al procedimiento de codecisión, en primera lectura.

2.3 En este contexto, el PE ya ha propuesto distintas enmiendas, que estarán sujetas a negociaciones entre el PE y el Consejo. La adopción definitiva de la propuesta de Reglamento está prevista para 2013, y entrará en vigor en 2014.

2.4 Esta previsto que este Reglamento sustituya al actual fundamento jurídico del «Instrumento europeo para la democracia y los derechos humanos» (IEDDH)⁽¹⁰⁾, el instrumento financiero específico de la UE para apoyar las actividades que protegen los derechos humanos y la democracia en terceros países.

2.5 El CESE ha trabajado recientemente en este asunto, y aprobó un dictamen de iniciativa sobre el IEDDH en 2009⁽¹¹⁾, en el que se efectuaba una revisión del instrumento y se aportaban recomendaciones específicas.

2.6 Con el presente dictamen, el CESE pretende desarrollar esas recomendaciones, formulando nuevas propuestas sobre la propuesta de Reglamento, y teniendo en cuenta las enmiendas presentadas recientemente por el PE.

3. Observaciones adicionales

3.1 Al igual que en su anterior dictamen⁽¹²⁾, en el presente documento el CESE reitera la necesidad de dar mayor importancia a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en las políticas de la Unión Europea en general y mediante el uso de los instrumentos temáticos disponibles, como este nuevo instrumento para el fomento de la democracia y los derechos humanos. Efectivamente, los DESC pueden a menudo ser un punto de partida para el apoyo posterior a los derechos civiles

⁽⁸⁾ COM(2011) 844 final.

⁽⁹⁾ Véase la posición negociadora del PE.

⁽¹⁰⁾ Reglamento (CE) no 1889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 por el que se establece un instrumento financiero para la promoción de la democracia y de los derechos humanos a escala mundial DO L 386/1, de 29.12.2006.

⁽¹¹⁾ Véase el dictamen del CESE *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos* (IEDDH), DO C 182, de 4.8.2009, p. 13.

⁽¹²⁾ Véase el dictamen del CESE DO C 182, de 4.8.2009, p. 13.

y políticos. Como ha señalado la CE⁽¹³⁾, la globalización y acontecimientos recientes como la primavera árabe han demostrado que las desigualdades, la discriminación y la explotación son los nuevos desafíos para la plena promoción de los derechos humanos. La protección del trabajo y de los derechos correspondientes sancionados en el Convenio de la OIT constituye hoy, más que nunca, un pilar fundamental en este contexto. Sobre esta base, deberá mencionarse explícitamente la libertad de asociación y negociación colectiva, así como el apoyo a los interlocutores sociales y el diálogo social⁽¹⁴⁾ con miras a fomentar la aplicación de las normas laborales internacionales⁽¹⁵⁾. Al mismo tiempo, el CESE subraya la importancia de fomentar el derecho a la libertad de empresa como principio clave de los derechos económicos y sociales.

3.2 El CESE valora enormemente la importancia de este instrumento temático que, debido a su independencia, es vital para preservar la autonomía y el derecho de iniciativa de las OSC a la hora de abordar las violaciones de los derechos humanos y para fomentar y preservar una auténtica democracia. Como señala acertadamente la CE en su reciente comunicación sobre *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*⁽¹⁶⁾, «Una sociedad civil capaz es un componente crucial de cualquier sistema democrático y constituye una baza en sí misma. Representa y fomenta el pluralismo y puede contribuir a unas políticas más efectivas, un desarrollo equitativo y sostenible y un crecimiento integrador. Constituye un actor importante en la promoción de la paz y en la resolución de conflictos. Al articular las preocupaciones de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) operan en la esfera pública, tomando parte en iniciativas que refuerzan la democracia participativa». Por lo tanto, el CESE solicita que este Reglamento otorgue prioridad al apoyo de las OSC, incluida su participación en los mecanismos de diálogo político a nivel nacional, regional y mundial, durante los procesos de programación de este instrumento.

3.3 El CESE destaca la necesidad de avanzar hacia un marco más coherente para los programas de apoyo a las OSC en los distintos instrumentos financieros de la UE para las acciones exteriores, como el instrumento que es objeto del presente dictamen, el ICD (programas geográficos y temáticos) y el FED. Solicitamos, por lo tanto, mecanismos reforzados de

⁽¹³⁾ Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo: *Derechos humanos y democracia en el centro de la acción exterior de la UE – Hacia un enfoque más eficaz*, COM(2011) 886.

⁽¹⁴⁾ Como ya ha señalado el CESE, «el diálogo social debería indicarse expresamente como prioritario en calidad de instrumento, con todo derecho, de la participación, representación de los grupos de interés, que son precisamente los interlocutores sociales (empresarios y trabajadores) y la conciliación de sus intereses. El diálogo social es una modalidad que permite el encuentro de los intereses de las partes, sobre cuya base las propias partes encuentran un acuerdo. Por consiguiente, tal proceso contiene en sí mismo el principio de igualdad de la representación, así como la afirmación de los principios básicos de la democracia. El diálogo social constituye, por ello, una prueba concreta del ejercicio de las libertades de expresión y asociación, que, como afirma el propio Reglamento del IEDDH, son los prerequisitos del pluralismo político y del proceso democrático». Véase el dictamen del CESE n° 53/2009, punto 5.2, p. 9.

⁽¹⁵⁾ A este respecto cabe señalar que el diálogo social ya se incorporó al Documento de Estrategia del IEDDH 2011-2013, y que el derecho de reunión y de asociación pacíficas, incluido el derecho de constituir y afiliarse a sindicatos y el derecho de negociación colectiva, se incluyó en el Plan de Acción anual del IEDDH para 2011.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

coordinación interna durante las fases de programación entre los organismos interesados, como el SEAE, DEVCO y los propios Estados miembros. Esto es especialmente importante a nivel nacional, donde las delegaciones de la UE deben desempeñar un papel vital para garantizar la coherencia y la complementariedad entre los distintos programas de apoyo a las OSC. Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente la iniciativa de desarrollar *hojas de ruta de la UE para el compromiso con las OSC* (¹⁷) a nivel nacional, que deberán activar y garantizar el diálogo estructurado y la cooperación estratégica, aumentando la coherencia y el impacto de las acciones de la UE.

3.4 Sobre esta base, es fundamental proporcionar una capacidad adecuada a nivel de las delegaciones para poder interactuar plenamente con las OSC, comprender la variedad de los agentes y los papeles específicos de estas organizaciones y garantizar así un mayor compromiso estratégico. En la propia comunicación de la CE se señala que «se recomienda realizar inventarios periódicos y participativos que cubran la diversidad de actores y que incluyan las redes y plataformas a nivel nacional y sectorial» (¹⁸). El CESE apoya plenamente este enfoque, y reitera la necesidad de apoyar sistemas de diálogo integradores y transparentes con OSC independientes y representativas a nivel nacional.

3.5 Por último, el CESE reitera la posibilidad de participar también en la fase de programación del instrumento, sobre todo para la programación de la estrategia anual y plurianual y las evaluaciones y la revisión intermedia. De esta manera, podrá transmitir los resultados del trabajo que está desarrollando

con sus socios de la sociedad civil en los terceros países con los que mantiene relaciones especiales (Mesa Redonda India-UE, área euromediterránea, países ACP, América Latina, etc.). Asimismo, solicita ser consultado en el marco de las evaluaciones y la revisión intermedia de dicho instrumento.

3.6 El CESE se propone desempeñar un papel activo en este proceso, basándose en la propia experiencia y en sus propias «redes» de referencia (interlocutores económicos y sociales y Consejos Económicos y Sociales de todo el mundo, allí donde son activos y representativos).

3.7 El CESE puede, asimismo, desempeñar un importante papel respecto a la sociedad civil en el ámbito del seguimiento postelectoral, para consolidar los sistemas democráticos.

3.8 El CESE creó hace tres años un Comité de seguimiento del IEDDH que tiene como misión, por una parte, responder a las solicitudes urgentes de consulta en el marco de los nuevos procedimientos establecidos para los instrumentos financieros y, por otra, asegurar un seguimiento de la programación y aplicación del IEDDH. También se encargó al Comité de seguimiento analizar los otros instrumentos de la UE que intervienen en terceros países, y cooperó eficazmente con la Comisión y el Parlamento. El actual comité podría transformarse en un subcomité más estructurado del CESE para colaborar con los distintos programas de apoyo disponibles para la OSC en terceros países en virtud de los distintos instrumentos financieros de la UE.

Bruselas, 15 de noviembre de 2012.

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

(¹⁷) *Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores*, COM(2012) 492 final, p. 9.

(¹⁸) COM(2012) 492 final, p. 9.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para el sector fiscal de la Unión Europea (Fiscalis 2020) y por el que se deroga la Decisión nº 1482/2007/CE»

[COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD)]

(2013/C 11/18)

El 11 de septiembre y el 18 de octubre de 2012, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para el sector fiscal de la Unión Europea (Fiscalis 2020) y por el que se deroga la Decisión nº 1482/2007/CE

COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD).

Considerando que el Comité ya se pronunció sobre el contenido de la propuesta objeto de examen en su dictamen aprobado el 22 de febrero de 2012⁽¹⁾, el Comité, en su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió, por 147 votos a favor, 1 en contra y 12 abstenciones, no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Dictamen CESE sobre el Programa 2014-2020 (FISCUS), DO C 143, 22.5.2012, p. 48.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) nº 812/2004 del Consejo, por el que se establecen medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca y se modifica el Reglamento (CE) nº 88/98»

[COM(2012) 447 final — 2012/0216 (COD)]

(2013/C 11/19)

El 8 de agosto de 2012 el Parlamento Europeo y el 10 de septiembre de 2012 el Consejo, 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 que modifica el Reglamento (CE) nº 812/2004 del Consejo, por el que se establecen medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca y se modifica el Reglamento (CE) nº 88/98

COM(2012) 447 final — 2012/0216 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 140 votos a favor y 10 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio» (texto refundido)

[COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD)]

(2013/C 11/20)

El 11 de septiembre de 2012 el Parlamento Europeo y el 12 de septiembre de 2012 el Consejo, de conformidad con el apartado 1 del artículo 192 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio

(texto refundido)

COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 151 votos a favor y 5 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo en lo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos»

[COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD)]

(2013/C 11/21)

El 11 de septiembre de 2012 el Parlamento Europeo y el 17 de septiembre de 2012 el Consejo, 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 que modifica el Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo en lo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos

COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 143 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) nº 1100/2007 del Consejo, por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea»

[COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD)]

(2013/C 11/22)

El 11 de septiembre de 2012 el Parlamento Europeo y el 3 de septiembre de 2012 el Consejo, 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 que modifica el Reglamento (CE) nº 1100/2007 del Consejo por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea

COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 150 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre 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, que modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero»

[COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD)]

(2013/C 11/23)

El 11 de septiembre de 2012, de conformidad con el apartado 1 del artículo 192 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 que modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero»

COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 61 votos a favor, 9 en contra y 4 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen determinadas medidas técnicas y de control aplicables en el Skagerrak y se modifican el Reglamento (CE) nº 850/98 y el Reglamento (CE) nº 1342/2008»

[COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD)]

(2013/C 11/24)

El 11 de septiembre de 2012 y el 12 de septiembre de 2012, respectivamente, 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 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen determinadas medidas técnicas y de control aplicables en el Skagerrak y se modifican el Reglamento (CE) nº 850/98 y el Reglamento (CE) nº 1342/2008

COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 157 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/110/CE del Consejo, relativa a la miel»

[COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD)]

(2013/C 11/25)

El 22 de octubre de 2012 y el 4 de octubre de 2012, respectivamente, 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 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/110/CE, relativa a la miel

COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º Pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 150 votos a favor, ninguno en contra y 8 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 628 final/2 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común»

[COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD)]

(2013/C 11/26)

El 5 y el 10 de octubre 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

Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 628 final/2 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la Política Agrícola Común

COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 484º pleno de los días 14 y 15 de noviembre de 2012 (sesión del 14 de noviembre de 2012), decidió por 149 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 14 de noviembre de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	Página
2013/C 11/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión» [COM(2012) 352 final — 2012/0169 (COD)]	59
2013/C 11/14	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 — Hacia una recuperación generadora de empleo» [COM(2012) 173 final]	65
2013/C 11/15	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 — La dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE» [COM(2012) 153 final]	71
2013/C 11/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP II) y la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento Europeo de Vecindad» [COM(2011) 838 final y COM(2011) 839 final]	77
2013/C 11/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Instrumento financiero para la promoción de la democracia y los derechos humanos a escala mundial» [COM(2011) 844 final — 2011/0412 (COD)]	81
2013/C 11/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece para el período 2014-2020 un programa de acción para el sector fiscal de la Unión Europea (Fiscalis 2020) y por el que se deroga la Decisión nº 1482/2007/CE» [COM(2012) 465 final — 2011/0341/b (COD)]	84
2013/C 11/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) nº 812/2004 del Consejo, por el que se establecen medidas relativas a las capturas accidentales de cetáceos en la pesca y se modifica el Reglamento (CE) no 88/98» [COM(2012) 447 final — 2012/0216 (COD)]	85
2013/C 11/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio» (texto refundido) [COM(2012) 403 final — 2012/0196 (COD)]	85
2013/C 11/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) nº 850/98 del Consejo en lo relativo a la conservación de los recursos pesqueros a través de medidas técnicas de protección de los juveniles de organismos marinos» [COM(2012) 432 final — 2012/0208 (COD)]	86
2013/C 11/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica el Reglamento (CE) nº 1100/2007 del Consejo, por el que se establecen medidas para la recuperación de la población de anguila europea» [COM(2012) 413 final — 2012/0201 (COD)]	86
2013/C 11/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica la Directiva 2003/87/CE con objeto de precisar las disposiciones sobre el calendario de las subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero» [COM(2012) 416 final — 2012/0202 (COD)]	87



<u>Número de información</u>	<u>Sumario (continuación)</u>	Página
2013/C 11/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen determinadas medidas técnicas y de control aplicables en el Skagerrak y se modifican el Reglamento (CE) nº 850/98 y el Reglamento (CE) nº 1342/2008» [COM(2012) 471 final — 2012/0232 (COD)]	87
2013/C 11/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2001/110/CE del Consejo, relativa a la miel» [COM(2012) 530 final — 2012/0260 (COD)]	88
2013/C 11/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Modificación de la propuesta de la Comisión COM(2011) 628 final/2 de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, gestión y seguimiento de la política agrícola común» [COM(2012) 551 final — 2012/0260 (COD)]	88



Precio de suscripción 2013 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 300 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 420 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	910 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) nº 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

