ISSN 1977-0928

Diario Oficial de la Unión Europea

C 67

Edición en lengua española

Comunicaciones e informaciones

57° año

6 de marzo de 2014

Número de información | Sumario | Página

I *Resoluciones, recomendaciones y dictámenes*

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

493ª sesión plenaria de los días 16 y 17 de octubre de 2013

2014/C 67/01 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación del sector privado en el marco para el desarrollo después de 2015» (Dictamen exploratorio) 1

2014/C 67/02 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cambios sostenibles en las sociedades en transición» (Dictamen exploratorio) 6

2014/C 67/03 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria: posibilitar e impulsar la incorporación de ciudadanos de todos los Estados miembros de la Unión» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia lituana) 11

2014/C 67/04 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes» (Dictamen de iniciativa) 16

2014/C 67/05 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza» (Dictamen de iniciativa) 23

2014/C 67/06 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Incentivar el potencial de crecimiento del sector cervecero europeo» (Dictamen de iniciativa) 27

ES

Precio: 8 EUR

(continúa al dorso)

2014/C 67/07 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Inmigración irregular por mar en la zona euromediterránea» (Dictamen de iniciativa) 32

2014/C 67/08 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Garantizar las importaciones esenciales para la UE mediante la actual política comercial de la UE y sus demás políticas relacionadas» 47

2014/C 67/09 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acta del Mercado Único — Determinar las medidas que faltan» (Dictamen adicional) 53

III *Actos preparatorios*

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

493ª sesión plenaria de los días 16 y 17 de octubre de 2013

2014/C 67/10 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo *[COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)]* 58

2014/C 67/11 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales *[COM(2013) 468 final]* 63

2014/C 67/12 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad *[COM(2013) 348 final — 2013/0188 (CNS)]* 68

2014/C 67/13 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos *[COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD)]* 71

2014/C 67/14 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión sobre la política de competencia de 2012 *[COM(2013) 257 final]* 74

2014/C 67/15 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la facturación electrónica en la contratación pública *[COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD)]* 79

ES

(continúa en la página 187)

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

493ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE OCTUBRE DE 2013

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La participación del sector privado en el marco para el desarrollo después de 2015» (Dictamen exploratorio)

(2014/C 67/01)

Ponente: **Ivan VOLEŠ**

Por carta del comisario Šefčovič de 19 de abril de 2013, la Comisión Europea pidió al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que elaborara un dictamen exploratorio sobre el tema

Participación del sector privado en el marco para el desarrollo después de 2015

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 100 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 *Reforzar la situación del sector privado en el ámbito de la cooperación para el desarrollo*

1.1.1 El sector privado puede desempeñar un papel fundamental en la lucha contra la pobreza en el mundo ya que crea empleo, produce bienes y servicios, genera ingresos y beneficios y contribuye con sus impuestos a asumir el gasto público, siempre y cuando se atenga a los principios de cooperación al desarrollo reconocidos en la esfera internacional y que los empleos que se creen sean decentes, de conformidad con el Programa de Trabajo Decente de la OIT.

1.1.2 El Comité pide que el sector privado participe mucho más estrechamente en el programa de desarrollo para después de 2015 y a la nueva asociación mundial. La participación del sector privado en la determinación de los objetivos para erradicar la pobreza y lograr un desarrollo sostenible, así como un crecimiento justo e integrador que tenga en cuenta de igual modo la cantidad que la calidad, permitirá que este sector asuma su parte de responsabilidad en el cumplimiento de dichos objetivos.

1.1.3 Las organizaciones de la sociedad civil señalan no solo las ventajas, sino también los riesgos inherentes a la acción del sector privado; por ello, la ayuda que se preste al sector privado en los países en desarrollo debería basarse en los principios de transparencia, apertura de la contratación pública, eficiencia, eficacia de los medios invertidos y responsabilidad de los agentes públicos respecto de todas las partes interesadas en la ejecución de la estrategia de desarrollo adoptada. La cuota global en aumento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) dedicada al desarrollo del sector privado no debería ir en detrimento de los medios financieros otorgados en el marco de la AOD a los países en desarrollo más pobres.

1.2 *Orientar el sector privado hacia el cumplimiento de objetivos de desarrollo*

1.2.1 En el presente dictamen, el sector privado también incluye el sector social y agrupa a trabajadores autónomos, microempresas, pequeñas y medianas empresas, grandes empresas multinacionales, cooperativas y otras empresas de la economía social, así como los empleados de las empresas privadas y sus organizaciones sindicales y las organizaciones no gubernamentales que cooperan en proyectos privados. La ayuda al

sector privado y la cooperación con este sector deberían tener en cuenta la diferente naturaleza de cada una de las partes interesadas. En los países en desarrollo existe, asimismo, un amplio sector privado informal y la cooperación al desarrollo debería contribuir a combatir el trabajo informal así como las situaciones que lo fomentan.

1.2.2 Conviene asociar activamente a la sociedad civil al proceso de definición del papel del sector privado y al establecimiento de indicadores de su contribución a la cooperación internacional al desarrollo. A ello contribuiría la creación de una amplia plataforma a escala europea, con la participación de todas las partes interesadas.

1.2.3 Conviene emplear la AOD como factor multiplicador para asociar el capital privado a las inversiones en los países en desarrollo recurriendo a instrumentos financieros innovadores. Es preciso vincular la ayuda facilitada a objetivos claramente establecidos como, por ejemplo, la creación de más y mejores empleos, el aumento de la calidad de la producción, la transferencia de conocimientos sobre gestión al sector privado, etc.

1.2.4 Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en instrumentos esenciales para ejecutar las estrategias de desarrollo, siempre que se garantice previamente una combinación adecuada y una buena comunicación entre las partes interesadas.

1.3 *Apoyar la creación de un entorno empresarial favorable*

1.3.1 En los países en desarrollo, para que el sector privado pueda desempeñar su papel en cuanto al desarrollo, es necesario un entorno empresarial favorable que incluya el respeto de los principios democráticos generalmente reconocidos, que facilite la creación y la evolución de las empresas, reduzca la sobrecarga burocrática, aumente la transparencia, frene la corrupción omnipresente y anime a los inversores extranjeros y locales.

1.3.2 La responsabilidad social de las empresas (RSE) debe entenderse como iniciativa voluntaria de las empresas que se adhieren a un espíritu empresarial ético. Convendría proponer algún tipo de marco para la RSE en el ámbito del desarrollo, que se ajustara a las «Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales» y otros principios reconocidos internacionalmente.

1.3.3 Cuando el sector privado crea nuevos puestos de trabajo, debería respetar los derechos económicos y sociales fundamentales, en particular los principales convenios de la OIT. Estos nuevos empleos deberían crearse con arreglo al Programa de Trabajo Decente de la OIT.

1.4 *Estimular el potencial innovador del espíritu emprendedor para el desarrollo*

1.4.1 Es conveniente diseñar programas de desarrollo de las capacidades institucionales de la administración pública en los países en desarrollo en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales correspondientes dedicadas a la ayuda al desarrollo. Procede, además, mejorar las condiciones en las que, en particular, las pequeñas y medianas empresas desarrollan sus actividades, pues son las que atesoran un mayor potencial para crear empleo y reducir la pobreza.

1.4.2 En los países en desarrollo, las organizaciones empresariales necesitan adquirir competencias para mejorar su capacidad de ejercer una influencia positiva en el entorno empresarial. Hay que fomentar el desarrollo de sus capacidades aprovechando la contribución activa de organizaciones socias similares de países desarrollados. Por tanto, los programas europeos de ayuda exterior deberían financiar también la ayuda técnica que prestan las organizaciones empresariales europeas a sus socios en los países en desarrollo y reforzar su motivación.

1.4.3 La ayuda al desarrollo debería apoyar en mayor grado proyectos innovadores y modelos empresariales que favorecen la integración, incluido el apoyo a una sociedad sin barreras, lo que contribuiría a eliminar la pobreza entre los grupos de ciudadanos en situación de riesgo como, por ejemplo, las personas con discapacidad, las mujeres, las personas mayores, etc.

1.4.4 Hay que fomentar la cooperación del sector privado con las organizaciones no gubernamentales, recurriendo, por ejemplo, a voluntarios para trasladar a las empresas locales los conocimientos en materia de gestión y tecnología, entre otros. Los proyectos empresariales innovadores que tienen éxito merecen una publicidad reforzada y sistemática.

1.4.5 El desarrollo del sector privado requiere fomentar en mayor medida la formación y la adquisición de conocimientos sobre las tecnologías esenciales, en beneficio, en particular, de los trabajadores poco cualificados.

1.4.6 El Comité recomienda ampliar el programa Erasmus para jóvenes empresarios a las personas interesadas originarias de países en desarrollo o crear un programa con objetivos similares y asignarle los medios financieros necesarios para su realización.

1.4.7 Se debe prestar especial atención al sector minero y de materias primas, al que hay que aplicar con rigor las exigencias en materia de protección del medio ambiente, las condiciones sociales de los trabajadores y el carácter sostenible del desarrollo económico del Estado.

1.4.8 A menudo, los países en desarrollo carecen de estrategias para desarrollar las pequeñas y medianas empresas; por otra parte, la cooperación para el desarrollo debería contribuir mejor a compensar esta desventaja. La experiencia adquirida en Europa en materia de ayuda a las pequeñas y medianas empresas debería transmitirse de manera focalizada y pertinente a los países en desarrollo.

2. **Síntesis del dictamen**

2.1 El Sr. Šefčovič, comisario europeo, dirigió una carta al presidente del CESE informándole de que la Comisión estaba elaborando propuestas para asociar más eficazmente al sector privado a la asociación mundial para el desarrollo después de 2015 y solicitando, por tanto, al Comité que elaborara un dictamen exploratorio sobre el papel del sector privado con vistas a impulsar en este mismo periodo un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, cuestión que se está debatiendo actualmente en las Naciones Unidas.

2.2 En su Dictamen REX/372 ([1]) sobre la Comunicación de la Comisión «Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible», el CESE emitió una serie de recomendaciones para que la sociedad civil participe en la elaboración, la puesta en práctica y el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015 a nivel mundial.

2.3 Desde hace tiempo, el Comité dedica muchos trabajos en el marco de sus dictámenes ([2]) a la cooperación para el desarrollo y a la cooperación exterior. Además, ha adquirido cierta experiencia y una serie de conocimientos concretos mediante sus iniciativas propias sobre cuestiones relativas a los países ACP, Euromed, la Asociación Oriental, las negociaciones comerciales internacionales y otros ámbitos vinculados a la problemática del desarrollo. Ha aprovechado plenamente esos activos al elaborar el presente dictamen.

3. **Observaciones generales**

3.1 El sector privado puede desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la pobreza en el mundo ya que crea empleo, produce bienes y servicios, genera ingresos y beneficios y contribuye con sus impuestos a asumir el gasto público, siempre y cuando se atenga a los principios de cooperación al desarrollo reconocidos en la esfera internacional. También después de 2015, aunque la ayuda pública al desarrollo seguirá siendo un importante catalizador del desarrollo, no bastará, por sí misma, para erradicar la pobreza ([3]).

3.2 Los objetivos de desarrollo del milenio estaban necesitados de una visión más clara de la manera de alcanzarlos y era preciso conectarlos entre sí; además, descuidaban el papel del sector privado en el desarrollo ([4]). Conviene que el sector privado participe mucho más estrechamente en el futuro marco de cooperación para el desarrollo para después de 2015, como socio estratégico y motor de crecimiento sostenible, todo ello respecto de cada uno de los tres pilares en los que este se apoya (el primero, económico; el segundo, social; y el tercero, medioambiental) y que se basan en indicadores no solo cuantitativos sino también cualitativos.

3.3 Las organizaciones de la sociedad civil ([5]) hacen hincapié tanto en las ventajas como en los riesgos que conlleva la participación del sector privado en la cooperación para el desarrollo. Para solventar estos riesgos, es necesario que la ayuda que se preste al sector privado con cargo a los fondos dedicados al desarrollo respete los principios de transparencia, eficiencia, eficacia de los medios empleados, apertura de la contratación pública y responsabilidad de los agentes públicos respecto de todas las partes interesadas en la ejecución de la estrategia de desarrollo adoptada.

3.4 El sector privado agrupa a trabajadores autónomos, microempresas, pequeñas y medianas empresas, grandes empresas multinacionales, cooperativas y otras empresas de la economía social, así como instituciones financieras. En un sentido más amplio, se incluyen también en este sector los empleados de las empresas privadas y de sus organizaciones sindicales, así como las organizaciones no gubernamentales que cooperan en proyectos privados. Además de las empresas privadas que desarrollan legalmente sus actividades, existe, en particular en los países en desarrollo, un amplio sector privado informal. Al otorgar la ayuda para el desarrollo, hay que diferenciar a cada una de estas entidades privadas y los efectos de sus actividades para el desarrollo, en función de su tamaño, ámbito de actividad y nivel de desarrollo del Estado de que se trate (Estado poco desarrollado, medianamente desarrollado, en desarrollo o todavía vulnerable).

3.5 El sector privado debería contribuir, junto con los representantes de la sociedad civil, a definir las necesidades en materia de desarrollo en cada Estado y a establecer nuevos objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015, de manera que asuma su parte de responsabilidad en su consecución. Estos objetivos deberían constituir la prolongación de los objetivos de desarrollo del milenio, deberían ser concretos y mensurables así como abarcar los ámbitos del agua, la agricultura, la seguridad alimentarias, la energía, las infraestructuras de transporte, la educación, el sector sanitario, la economía digital, la igualdad de género y la igualdad social.

3.6 Hay que reconocer al sector privado como elemento constitutivo esencial de la nueva asociación mundial para el desarrollo. Convendría crear una plataforma que agrupe a representantes de las empresas y los empleadores europeos. Además, debería estar abierta a otras partes interesadas, incluidos representantes de la sociedad civil, para dialogar con los representantes de las instituciones europeas y financieras sobre la participación del sector privado en la cooperación internacional para el desarrollo.

3.7 El sector privado de los Estados donantes participa en la cooperación para el desarrollo como proveedor de servicios y de equipos costeados por la AOD, como proveedor directo de ayuda para el desarrollo por motivos filantrópicos, en el marco de proyectos comunes con el sector público y las organizaciones no gubernamentales, y como inversor en proyectos que, además del interés que presentan para la empresa, arrojan resultados significativos en términos de desarrollo. Conviene apoyar prioritariamente los proyectos orientados hacia la innovación mediante el establecimiento de capacidades de innovación, servicios de asesoría, incubadoras y agrupaciones de empresas en los países beneficiarios. Las licitaciones para proyectos de desarrollo tienen que ser transparentes y abiertas.

3.8 La contribución del sector privado al desarrollo debería incluir, además, el apoyo a una sociedad sin barreras, lo que contribuiría a erradicar la pobreza entre los grupos de ciudadanos en situación de riesgo como, por ejemplo, las personas con discapacidad, las mujeres, las personas mayores o las que sufren

([1]) Dictamen del CESE «Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible» DO C 271, 19.9.2013, p. 144–150.

([2]) Véanse los dictámenes del CESE sobre los temas siguientes: Estrategia UE-África (2009), DO C 77, 31.3.2009, p. 148–156, Comercio y seguridad alimentaria (2010), DO C 255, 22.9.2010, p. 1–9, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas (2012), DO C 43, 15.2.2012, p. 82–88, Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio/Perspectiva futura del apoyo presupuestario de la UE a terceros países (2012), DO C 229, 31.7.2012, p. 133–139, Participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo de la UE (2012), DO C 181, 21.6.2012, p. 28–34 y La protección social en la cooperación al desarrollo (2013), (pendiente de publicación en el DO).

([3]) Solo algunos países desarrollados han alcanzado o rebasado el objetivo acordado de dedicar a la ayuda oficial al desarrollo (AOD) el 0,7 % de su producto interior bruto.

([4]) Véase: Comité Consultivo Empresarial e Industrial de la OCDE (BIAC), «*Preliminary Perspectives for the Post-2015 Development Agenda*» (Perspectivas preliminares del programa de desarrollo para después de 2015), febrero de 2013.

([5]) Confederación Sindical Internacional: http://www.ituc-csi.org, Concord: http://www.concordeurope.org, Comité de donantes para el desarrollo empresarial: http://www.enterprise-development.org/page/french.

lesiones temporales. A este respecto, el acuerdo marco sobre el mercado laboral integrador suscrito por los interlocutores sociales europeos en marzo de 2010 puede servir de inspiración para integrar esta exigencia en el futuro marco de desarrollo.

3.9 El sector privado de los países en desarrollo requiere de una ayuda sistemática para poder desempeñar su papel en materia de desarrollo. Por este motivo, la cuota de la AOD dedicada al desarrollo del sector privado va en aumento. No obstante, esta evolución no puede producirse en detrimento de la AOD brindada a los países menos avanzados, de la cual no pueden prescindir para resolver sus problemas más acuciantes.

3.10 Las inversiones privadas de grandes empresas multinacionales en proyectos de interés para el desarrollo constituyen una ocasión para asociar a su realización a las pequeñas y medianas empresas locales, existentes y nuevas, lo que permite a estas últimas, gracias a la colaboración de los socios de los países desarrollados, adquirir conocimientos técnicos y acceder a las tecnologías avanzadas adecuadas. Las empresas multinacionales deberían atenerse a los principios consagrados por las Naciones Unidas, la OCDE y otras organizaciones internacionales ([6]).

3.11 Las pequeñas y medianas empresas constituyen, en los países en desarrollo como en cualquier otro lugar del mundo, el principal potencial de desarrollo, que contribuyen a liberar, en particular, los microcréditos y los préstamos subvencionados por las instituciones europeas e internacionales dedicadas a la financiación del desarrollo. Además, las transferencias de ahorro y otros medios financieros de los emigrantes constituyen una fuente importante de inversión y hay que orientarlas más, mediante incentivos, hacia las necesidades de desarrollo del Estado de que se trate.

3.12 El Comité se congratula de las ideas que expone la Comisión Europea en su Comunicación «Después de 2015: Hacia un enfoque global e integrado para financiar la erradicación de la pobreza y la consecución del desarrollo sostenible» ([7]) y pide que el sector privado y la sociedad civil organizada participen en el debate propuesto sobre el enfoque integrado de la financiación.

3.13 Convendría emplear la AOD como principal factor multiplicador para asociar el capital privado a las inversiones en los países en desarrollo. Para ello, deberían utilizarse instrumentos innovadores, tales como el «blending» (combinación de recursos), los distintos mecanismos de garantía y los tipos de interés reducidos. En el cálculo del importe de la AOD, convendría tener en cuenta las garantías estatales para las inversiones en los países en desarrollo. Es preciso vincular la ayuda facilitada al capital privado a requisitos e indicadores claramente establecidos que tengan en cuenta la sostenibilidad del desarrollo, la protección del medio ambiente, la economía verde, la creación de empleo, el aumento de la calidad de la producción, la transferencia de conocimientos sobre gestión al sector privado, etc.

3.14 Conviene orientar aún más las inversiones hacia el reforzamiento de sectores como, por ejemplo, el bancario, los seguros, los servicios de telecomunicaciones, los transportes y los demás servicios de ayuda a las empresas, sin los cuales ni la industria ni la agricultura pueden desarrollarse adecuadamente. En este entorno, el Estado debe velar por que se mantenga un entorno competitivo y por una protección adecuada de las inversiones.

3.15 Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en instrumentos esenciales para ejecutar las estrategias de desarrollo, ya que aúnan el mecanismo de subvención de los fondos públicos y las iniciativas de inversión privadas para atender las necesidades de desarrollo de los beneficiarios finales. Para que estos proyectos sean un éxito, se requiere una información transparente y una comunicación abierta con las partes interesadas.

4. **Apoyar la creación de un entorno empresarial favorable**

4.1 En los países en desarrollo beneficiarios, se tienen que cumplir una serie de condiciones fundamentales para que el sector privado pueda existir y desarrollar sus actividades para desempeñar su papel en el ámbito del desarrollo. Por tanto, la cooperación al desarrollo debería orientarse más hacia la mejora permanente del entorno empresarial, lo cual facilitaría la creación y la evolución de las empresas, reduciría la sobrecarga burocrática, aumentaría la transparencia y frenaría así una corrupción omnipresente. La consolidación del estado de Derecho estimula a los inversores extranjeros y locales y contribuye a la diversificación de las economías locales.

4.2 La creación de un entorno empresarial sano debe basarse en mecanismos de mercado, incluida la competencia económica, mercados financieros eficaces, la independencia de los tribunales, una aplicación generalizada de la legislación en vigor, especialmente en materia mercantil, el respeto de las normas del comercio internacional y el respeto de los derechos de propiedad intelectual. Conviene atenerse a los usos culturales locales, en la medida en que no socaven la competencia económica y no degeneren en corrupción y una redistribución estéril de los fondos.

4.3 La responsabilidad social de las empresas (RSE) en el marco de la cooperación al desarrollo debe entenderse como una iniciativa voluntaria de las empresas, que se adhieren a un espíritu emprendedor ético. Las empresas escogen ellas mismas, en el marco fundamental de los principios reconocidos a nivel mundial ([8]), las disposiciones adecuadas para su actividad económica. El establecimiento de este marco permitirá garantizar una competencia justa con las demás empresas del sector.

4.4 El sector privado crea empleo y puede, de este modo, contribuir a erradicar la pobreza. No obstante, tiene que respetar al mismo tiempo los derechos económicos y sociales fundamentales. Hay que aplicar rigurosamente los principales convenios de la OIT (libertad sindical y negociaciones colectivas, prohibición del trabajo forzoso, del trabajo infantil y de cualquier discriminación en materia laboral).

([6]) Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, las Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales, la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas, las orientaciones de la OCDE sobre diligencia debida para los responsables de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y de alto riesgo.

([7]) COM(2013) 531 final, de 16 de julio de 2013.

([8]) Por ejemplo, la norma ISO 26000, la iniciativa de la ONU sobre los seis principios de inversión responsable.

4.5 Es indispensable que los nuevos puestos de trabajo se ajusten al Programa de Trabajo Decente de la OIT, que estipula que el empleo debe poder escogerse libremente, el trabajador debe gozar de protección social, el empleador debe respetar los derechos fundamentales de los trabajadores y hay que instaurar un diálogo social. Es esencial que todos los inversores, y en particular aquellos que se acogen a ayudas públicas al desarrollo, respeten escrupulosamente estos principios cuanto ejecuten sus proyectos, y que ejerzan, sobre sus socios, una influencia positiva al respecto.

4.6 Los programas de desarrollo de las capacidades institucionales de la administración pública en los países en desarrollo deberían reforzar los principios del estado de Derecho y contribuir a mejorar el entorno empresarial y a reforzar las capacidades de absorción de las empresas locales. Estos programas deberían concebirse en estrecha colaboración con los interlocutores sociales y las organizaciones no gubernamentales interesadas.

5. ¿Cómo lograr que el sector privado participe más eficazmente en el desarrollo?

5.1 Las organizaciones empresariales como, por ejemplo, las cámaras de comercio, las asociaciones y agrupaciones profesionales, las federaciones de empresarios y las organizaciones de economía social de los países donantes deberían ser asociadas activamente a los proyectos de ayuda al sector privado de los países en desarrollo durante todas las fases del ciclo del proyecto. Para ello, es preciso establecer un programa para apoyar a las organizaciones locales encargadas de representar a las pequeñas y medianas empresas, lo que permitiría a estas últimas adquirir experiencia, en particular en materia de comercialización, integración de las cadenas de suministro, certificación, logística, etc.

5.2 En los países en desarrollo, las organizaciones empresariales necesitan adquirir competencias para mejorar el entorno empresarial, reforzar la gobernanza democrática de sus instancias, lograr la adhesión de nuevos miembros y comunicar activamente con ellos. Hay que fomentar el desarrollo de sus capacidades aprovechando la contribución activa de organizaciones socias similares de la UE. Por tanto, los programas europeos de ayuda exterior deberían financiar también la ayuda técnica que prestan las organizaciones empresariales europeas a sus socios.

5.3 El desarrollo del sector privado debería incluir módulos de formación destinados a empresarios, incluidos periodos de formación en un país desarrollado. El Comité recomienda analizar la posibilidad de ampliar el programa Erasmus para jóvenes empresarios a las personas interesadas originarias de países en desarrollo o elaborar un programa con objetivos similares y otorgar los medios financieros necesarios para su realización.

5.4 Conviene fomentar en mayor medida la formación y el desarrollo de los conocimientos sobre las tecnologías esenciales, en beneficio, en particular, de los trabajadores poco cualificados. Desde hace tiempo se echan en falta programas de formación profesional, dándose la circunstancia de que los países donantes otorgan sobre todo becas para estudios de nivel superior. Sin embargo, en la industria y en otros ámbitos, el sector privado requiere competencias profesionales corrientes, que se adquieren en el sistema de aprendizaje tradicional, así como ciertos hábitos laborales necesarios cuando se trabaja para un inversor extranjero o para una empresa mixta.

5.5 La ayuda al desarrollo debería apoyar más proyectos innovadores y nuevos modelos empresariales que favorezcan la integración, ofrezcan un amplio espacio de cooperación entre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales. Cabe citar como ejemplo el envío de expertos voluntarios, que brinden asistencia al desarrollo del espíritu emprendedor en los países en desarrollo ([9]). Dar mayor publicidad a los proyectos empresariales innovadores en favor del desarrollo que han sido coronados con éxito contribuiría al intercambio mutuo de experiencias en los Estados miembros.

5.6 Ha de prestarse especial atención al sector minero y al sector de las materias primas. Los proyectos de inversión tienen que tener en cuenta retos tales como la protección del medio ambiente, las condiciones sociales de los trabajadores y la sostenibilidad del desarrollo. Los servicios públicos y los entes locales del país beneficiario deben definir un marco adecuado para cada sector de actividad y velar por su respeto, especialmente en materia de obligaciones fiscales. La ayuda debería permitir concebir este enfoque sistémico, estableciendo al mismo tiempo normas óptimas que limiten la carga administrativa excesiva y prevengan la propagación de la corrupción.

5.7 La ayuda al desarrollo debería apoyar la agricultura sostenible y las industrias locales de transformación para mejorar la transformación de los productos alimenticios y las materias primas. Hay que fomentar la creación de asociaciones de agricultores y de pequeños productores activos en la transformación de productos agrícolas e integrarlas en las cadenas de aprovisionamiento.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([9]) Véase, por ejemplo, la asociación de utilidad pública Ex-Change: http://www.ex-change.be.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Cambios sostenibles en las sociedades en transición» (Dictamen exploratorio)

(2014/C 67/02)

Ponente: **ANDRIS GOBIŅŠ**

El 15 de abril de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia lituana decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

Cambios sostenibles en las sociedades en transición.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 70 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

La única constante es el cambio – Heráclito

1. **Recomendaciones**

1.1 La UE, sus Estados miembros y su sociedad civil son una fuente increíblemente rica de experiencia en materia de transición. Esta experiencia debería aprovecharse mejor para alcanzar la estabilidad mediante cambios que se han de introducir en Europa, en los países vecinos de la UE y en todo el mundo.

1.2 La UE está desempeñando un papel de vanguardia en los debates actuales de las Naciones Unidas sobre la agenda post-2015 en materia de desarrollo, y debe abogar por que se den pasos concretos hacia adelante, basados en la solidaridad y en la coherencia de las políticas. Este dictamen del CESE, junto con otros emitidos anteriormente sobre este tema, se han de tener en cuenta ([1]).

1.3 Se debe poner en práctica la experiencia en materia de transición disponible en la UE y sobre esta. La UE debe sistematizar mejor su experiencia positiva y negativa sobre transición, los instrumentos de ayuda existentes y los datos sobre los agentes relevantes. Deberá diseñarse un plan de acción sobre el uso de la experiencia de transición en el proceso de programación. El Compendio de Transición Europea y las demás sugerencias de documentos recientes de la UE tienen que llevarse a la práctica sin demora.

1.4 La política exterior de la UE debe pasar a ser más contundente, más participativa y abierta, eficaz y coherente. Esta política debe orientarse a la promoción de los derechos humanos, las libertades fundamentales (incluida las libertades de asociación y de reunión pacífica) y el Estado de Derecho, y debe ayudar a crear un entorno propicio y democrático que permita a los individuos y a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) participar en la formulación de las políticas y en la supervisión de su ejecución. Es necesario un enfoque a largo plazo.

1.5 La sociedad civil y política de la UE y sus países socios debe desempeñar un papel esencial. Los acuerdos de asociación, programas de apoyo y subvenciones no deben aprobarse sin un diálogo estructurado con la sociedad civil, especialmente la sociedad civil organizada, con arreglo al principio de asociación de la UE. Debe hacerse especial hincapié en el diálogo con los distintos grupos sociales de los países socios, incluidas las minorías y los habitantes de regiones remotas, y en su participación.

1.6 Actualmente, a muchos promotores potenciales del desarrollo sostenible les está prohibido recibir ayuda de la UE en aplicación de normas administrativas discriminatorias, entre otras. La discriminación positiva (que impide cualquier tipo de manipulación) y el requisito de que los socios con experiencia reciente en materia de transición deberían participar en proyectos de desarrollo son necesarios para situar en igualdad de condiciones a los agentes cuyos resultados son inferiores en las evaluaciones actuales. La calidad de los proyectos y los resultados son lo primero.

1.7 Se han de lanzar nuevos mecanismos de cooperación y los existentes han de ampliarse (véase en particular los puntos 3.3.4, 3.3.6, 3.3.7 y 3.3.8, como por ejemplo el programa global Twinning, Taiex, Erasmus+, la nueva plataforma de intercambio, etc.).

1.8 Debería excluirse de la ayuda a los agentes vinculados a regímenes autoritarios y las prácticas no democráticas (como las GoONG -ONG gubernamentales-, sindicatos amarillos, etc.).

1.9 En general, es preciso prestar apoyo integral a un amplio sector de la sociedad en los países socios.

([1]) En particular, el Dictamen del CESE sobre «Una vida digna para todos: Acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible», entre otros dictámenes relevantes.

1.10 El mejor apoyo para lograr el cambio democrático, el desarrollo sostenible, el crecimiento económico integrador y un mercado estable, junto con un mayor empleo y bienestar, es una buena gobernanza y un enfoque sólido basado en los derechos. La experiencia demuestra que una sociedad civil fuerte, en particular si está organizada, es la mejor garantía para alcanzar el éxito.

2. **Contexto general**

2.1 El CESE apoya la visión más amplia sobre el desarrollo sostenible. Como señaló el Consejo de la UE, esta incluye aspectos tales como «la gobernanza democrática, los derechos humanos y el Estado de Derecho, el bienestar económico y social, así como la paz y la estabilidad» ([2]).

2.2 La transición puede definirse brevemente como «estabilización, apoyo a la democracia, creación de instituciones y consolidación de reformas para hacer sostenible el cambio». Se basa en la solidaridad y la acción de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el gobierno y otros.

2.3 El CESE ya ha estudiado algunos aspectos de la cooperación con las sociedades en transición ([3]). El objetivo del presente dictamen es ir más allá de las fuentes existentes y, además, reflejar los intereses especiales de la Presidencia lituana del Consejo de la UE y el interés general de la sociedad civil europea (también como contribución a la cumbre de la Asociación Oriental que se celebrará en Vilna en noviembre de 2013 y a las Jornadas Europeas del Desarrollo).

2.4 La evolución reciente en los Estados socios de la UE es un motivo más para actualizar la política existente. El CESE sigue preocupado por la sostenibilidad de la evolución de algunos de los vecinos orientales de la UE, varios países euromediterráneos y otros países socios. Pueden observarse varios cambios positivos en la región de los Balcanes (la adhesión de Croacia a la UE es muy importante en este contexto).

3. **Hacer que la UE pueda compartir mejor su experiencia**

Un motor principal para el desarrollo sostenible y el cambio democrático puede ser la motivación y la demanda internas, con el apoyo de una política clara de la UE de puertas abiertas hacia todos los países de Europa y otros privilegios para los países y las sociedades fuera de Europa.

3.1 *Coordinar mejor las políticas de la UE para la transición*

3.1.1 Para crear cambios sostenibles, las distintas políticas, programas y actividades de la UE dirigidas a las mismas regiones o ámbitos de política deben ser mejor coordinados para crear más sinergias y mantener la coherencia. La capacidad de acción exterior de la UE todavía necesita un mayor desarrollo, hasta el punto de que los valores y objetivos europeos comunes se puedan apoyar de manera eficiente a una escala verdaderamente europea ([4]).

3.1.2 La «coherencia de las políticas para el desarrollo» (CPD) debe garantizarse y supervisarse más pormenorizadamente. La obligación de la CPD, consagrada en el artículo 208 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en su versión modificada por el Tratado de Lisboa), debería estar en el centro de la formulación de las políticas y de la aplicación de todas las normativas de los instrumentos de la acción exterior, y por lo tanto aplicarse explícitamente en todas las políticas, programas y actividades de la UE. La coherencia con las nuevas iniciativas de la UE debe evaluarse en el 100 % de los casos. Todos los programas (incluyendo su evaluación y sus líneas presupuestarias) deberán reflejar los compromisos internacionales y las obligaciones en materia de derechos humanos y de desarrollo de la UE (incluido el Consenso de las Naciones Unidas sobre el enfoque basado en los derechos humanos), y deberán centrarse en los más marginados y vulnerables. También es importante controlar que, en el proceso de transición e integración en la UE, una evolución positiva en un ámbito político no vaya acompañada de una evolución negativa en otros.

3.1.3 Es necesaria una plataforma común que sintetice de forma práctica los instrumentos existentes (por ejemplo, subvenciones, concursos y programas, etc.) gestionados por la UE y sus Estados miembros que tengan un impacto exterior directo o indirecto. Pueden establecerse algunos paralelos o alguna colaboración con el portal Tu Europa. Se ha de velar por incluir información destinada a organizaciones más pequeñas, incluso subregionales. Otros destinatarios podrían ser las instituciones de los Estados miembros de la UE y de las sociedades en transición. La plataforma debería contar con el apoyo de un boletín informativo o un *feed* de Twitter, por ejemplo.

3.1.4 La UE debería aspirar a la puesta en común, la coordinación y la creación de sinergias entre las actividades de la UE y de sus Estados miembros en los países socios, para evitar una competencia interna excesiva. Los Estados miembros deberían considerar la posibilidad de compartir responsabilidades mediante el desarrollo de formas de cooperación exterior conjunta (coordinadores de transición, centros de transición, centros de asesoría jurídica, centros educativos, etc.) en su territorio o en el de sus países socios.

3.2 *Participación de todas las partes interesadas como requisito previo de la sostenibilidad del cambio*

3.2.1 Los mecanismos de acción exterior de la UE deben ser lo más inclusivos, transparentes y participativos posible para garantizar la apropiación conjunta del desarrollo y de la cooperación. Actualmente, se constatan graves carencias. Se debería explorar el potencial del principio de asociación para unir a la sociedad civil y a las autoridades públicas, por ejemplo, como requisito previo para recabar subsidios.

3.2.2 Una participación estrecha y, preferiblemente, estructurada de los representantes de la sociedad civil y política es un requisito previo de su compromiso a largo plazo con las reformas. Véase también el punto 1.5 a este respecto. Se requiere la participación de las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales tanto de la UE como de los países socios, para programar y realizar toda actividad de desarrollo y cooperación. Deben reforzarse las asociaciones existentes y fomentarse otras nuevas.

([2]) Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores nº 3218 (31 de enero de 2013), art. 19.
([3]) http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eesc-opinions-highlights.
([4]) Dictamen del CESE sobre el tema *«El papel de la UE, sus relaciones con Asia Central y la contribución de la sociedad civil»*.DO C 248, 28.8.2011.

3.2.3 El CESE está dispuesto a contribuir, y sus socios dispersos por el mundo son activos valiosos, al igual que, por ejemplo, los foros permanentes existentes.

3.2.4 La UE debe intensificar sus esfuerzos para desarrollar la capacidad de las partes interesadas tanto europeas como de los países socios. Ello puede realizarse brindando apoyo económico, intercambio de experiencias, educación o formación, y por otros medios y programas.

3.2.5 Debe velarse por la igualdad de oportunidades para la participación de diferentes agentes gubernamentales y no gubernamentales, tanto en la UE como en los países socios. Debe eliminarse todo tipo de discriminación directa e indirecta persistente, incluidos los requisitos administrativos y técnicos excesivamente restrictivos, así como en materia de subvencionabilidad y tamaño de los proyectos; discriminación en cuanto a las nomas administrativas, incluidas las diferencias de remuneración y/o fiscalidad de los expertos de diferentes países o sectores que trabajen en los mismos proyectos; los requisitos de cofinanciación (problemas con la aceptación de contribuciones en especie); las actividades nacionales de *lobbying* que conducen a resultados distorsionados, etcétera ([5]). Véase el punto 1.6 a este respecto.

3.2.6 Las oportunidades tecnológicas que brinda el siglo XXI, incluida la administración electrónica, deberían aprovecharse y fomentarse en mayor medida en aras del diálogo y la participación. Se debería diseñar un programa especial 2.0 de asistencia a la democracia.

3.3 *Sugerencias adicionales para programas y acciones de la UE*

3.3.1 Al sistema actual de financiación y medidas de apoyo de la UE y vinculadas a la UE se le reprocha a menudo su carácter innecesariamente complicado. El CESE acoge favorablemente los planes anunciados para simplificar y racionalizar los instrumentos de financiación exterior de la UE, incluido el Instrumento Europeo de Vecindad, a partir de 2014 y fomentar mecanismos para la puesta en común de fondos.

3.3.2 La calidad ante todo. La experiencia específica en materia de transición y la capacidad de comprender las necesidades del país socio y adaptarse a ellas debería ser objeto de una evaluación objetiva y valorarse más que la experiencia previa en cuanto a la ejecución de proyectos de la UE.

3.3.3 La experiencia acumulada en la UE en materia de transición debe aprovecharse mejor a la hora de desarrollar las políticas externas de la UE, incluido el desarrollo ([6]). Los logros y las lecciones aprendidas deben sistematizarse plenamente y analizarse en detalle. Las conclusiones deben ser utilizadas, ser plenamente operativas e incorporadas al ciclo de programación. Se necesita un seguimiento tangible basado, entre otras cosas, en sus conocimientos a la hora de diseñar programas operativos así como de evaluar y asignar subvenciones para proyectos y dimensiones, etc.

3.3.4 El Compendio Europeo sobre Transiciones (*European Transition Compendium*) debe hacerse operativo, incluso para fines de programación, y completarse mediante una base de datos de expertos con experiencia en materia de transición, procedentes de sectores, gubernamentales o no gubernamentales. Debe lograrse que acudir a expertos resulte atractivo para los socios y ello debe fomentarse ampliamente, sobre todo en los países socios. La Comisión Europea y el SEAE deberían preparar una lista de verificación para las delegaciones de la UE sobre el uso del Compendio en la programación (entre otras cosas, podría establecerse como fuente obligatoria de información para los expertos que participen en actividades de la UE).

3.3.5 La Comisión Europea debe elaborar un **plan de acción sobre la forma de aplicar mejor la rica experiencia de transición que tiene la UE en materia de programación.** Sería de gran ayuda para garantizar que la experiencia sea utilizada sistemáticamente en aquellos ámbitos en los que es relevante. La Comisión Europea también debería dedicar recursos administrativos suficientes a la aplicación de dicho plan.

3.3.6 Teniendo en cuenta la gran cantidad de herramientas que ya existen en relación con el intercambio de experiencias de transición, sería conveniente que la Comisión llevara a cabo una gestión transversal para reunirlas y presentarlas en el mismo lugar mediante, por ejemplo, **una plataforma o estructura única**.

3.3.7 Hay que sopesar la posibilidad de una mayor expansión de los mecanismos de peritaje de la UE impulsados por la demanda, como SOCIEUX o MIEUX. Estos mecanismos son una excelente herramienta para reaccionar rápidamente ante las necesidades de los países socios. El ámbito geográfico de los mecanismos existentes basados en la necesidades para el intercambio de experiencias y otros programas, en particular, TAIEX, *Twinning* y Erasmus+, deben abrirse al mundo entero (en particular a los países ACP), sin por ello disminuir los fondos previstos para proyectos de los actuales fondos estatales.

3.3.8 Podría lanzarse un concepto de «hermanamiento de ONG», con la participación como mínimo de un socio de la UE-15, un socio de la UE-13 y un socio de un país en desarrollo ([7]). También debería fomentarse el intercambio de experiencias entre representantes del sector privado.

3.3.9 Debería lograrse que el Fondo Europeo de Desarrollo Regional fuera más accesible para compartir experiencias recientes sobre procesos de transición en los Estados miembros de la UE.

3.3.10 Para transformar su experiencia en apoyo eficaz en materia de transición, la UE y sus Estados miembros han de garantizar una financiación y un apoyo público suficientes. Además, el CESE reitera que la transición y el papel de los ciudadanos, la sociedad civil y el Estado deben ser uno de los aspectos del Año Europeo del Desarrollo en 2015.

([5]) Se recomienda, por ejemplo, el estudio del Parlamento Europeo EXPO/B/AFET/2012/32 (2012).

([6]) Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores nº 3218 (31 de enero de 2013), art. 19.

([7]) Dictamen del CESE sobre «*Una nueva respuesta a una vecindad cambiante*» DO C 43, 15.2.2012.

4. **Apoyar las reformas relativas a la democracia sostenible y al desarrollo**

La reciente y rica experiencia de los Estados miembros en materia de transición adquiere cada vez mayor importancia y utilidad para los vecinos de la UE, recurriéndose cada vez más a un «enfoque basado en la demanda». Apoyar la democracia debe ser una de las prioridades de la UE.

4.1 *El papel específico de la UE en las distintas fases de transición*

4.1.1 El desarrollo sostenible está supeditado a la consecución del consenso más amplio posible en las sociedades de los países socios. Es esencial recabar apoyo para la democracia, la buena gobernanza, las libertades fundamentales (incluidas las libertades de asociación y de reunión pacífica, de expresión, los medios de comunicación independientes, etc.), la educación cívica, el aprendizaje no formal e informal, y la justicia y la justicia social en todas las esferas y a todos los niveles.

4.1.2 Se debería hacer mayor hincapié en la eficacia y en los resultados de los proyectos y políticas. Los proyectos deben llevar aparejados programas administrativos y operativos así como medidas para apoyar a los ciudadanos. La eficacia no puede lograrse sin una mejor coordinación en los países socios. Se debe brindar apoyo y asesoría para la planificación.

4.1.3 La no discriminación, la igualdad de trato y el compromiso proactivo de los socios de la UE y de cada uno de los miembros de su sociedad (incluidos colectivos como las mujeres, minorías, etc.) es fundamental como principio general y como condición previa para la credibilidad de la UE. La diferenciación de las políticas en función de los requisitos del país socio es, por supuesto, imperativa y necesita mejorarse. Al mismo tiempo, la UE no debe ser más indulgente con los países «de importancia estratégica» solo por un limitado conjunto de intereses no relacionados con el desarrollo sostenible. El respeto de los derechos humanos es un ámbito en el que la UE y sus socios han de trabajar juntos.

4.1.4 Los representantes de la UE han de actuar a la vez como «moderadores/facilitadores» (analizando las necesidades locales y apoyando/promoviendo el diálogo entre las partes interesadas locales) y como «expertos» (compartiendo sus experiencias pasadas y aprovechando las lecciones aprendidas del trabajo de transición).

4.1.5 Un amplio sector de la sociedad en los países socios debe recibir un apoyo integral. En la actualidad, las instituciones gubernamentales, y en algunos casos las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los interlocutores sociales), los jóvenes y los investigadores, son vistos como los principales grupos destinatarios de la ayuda de la UE. Los cambios relativos al desarrollo sostenible y a la democracia requieren un amplio apoyo y una estrecha cooperación con los «embajadores», «motores o gestores» o «rostros del cambio duradero» de la sociedad civil y sus líderes y redes, aunque también requiere ir más allá. Es necesario un apoyo universal, ampliamente accesible y muy visible para los socios y sus sociedades. La integración en la UE y las ayudas a los países vecinos no deben percibirse como una ganancia exclusiva para unos pocos privilegiados. Las mejoras visibles en ámbitos como la educación y la ciencia (incluyendo las reformas de la enseñanza y la formación profesional, las actividades dirigidas a la infancia, etc. ([8])), una economía de bajas emisiones, las infraestructuras y los servicios públicos (incluidas las TIC, sanidad, zonas de juego, etc.), las oportunidades de trabajo decente y de empleo de calidad, la igualdad de género, el apoyo a los pueblos indígenas y a los pueblos social y económicamente vulnerables, los movimientos sociales y las condiciones que facilitan el desarrollo de las empresas (incluidos el refuerzo y la participación de los agentes sociales ([9])), etc., fomentarán un cambio y un mayor consenso sobre una orientación proeuropea.

4.1.6 Por otra parte, en los países que presentan un déficit democrático es posible que la financiación concedida a las instituciones oficiales o a través de ellas no se gaste en objetivos sociales, sino en apoyar al régimen, y que a las organizaciones de la sociedad civil locales y que encarnan valores verdaderamente democráticos no se les dé la oportunidad de solicitarla. Indudablemente, el establecimiento del Fondo Europeo para la Democracia es un paso adelante importante y necesario desde hace largo tiempo. No obstante, tan diversos problemas no pueden resolverse solo con dicho Fondo. Parte de la solución estriba en confeccionar «un inventario exhaustivo de las organizaciones de la sociedad civil» y otros beneficiarios de ayudas presentes en la región ([10]). También es posible apoyar más las estructuras de la sociedad civil informales y de base; varios Estados miembros tienen experiencia financiación flexible de proyectos. Al mismo tiempo, la tasa de ayuda distribuida a través de la sociedad civil debe incrementarse, especialmente cuando se trate de regímenes autoritarios.

4.1.7 Conviene prestar también especial atención a las situaciones de transición en los países del Sur y el Este del Mediterráneo, donde se ciernen graves amenazas sobre la democracia, los derechos humanos y los derechos de las mujeres, así como a la necesidad de que la UE refuerce el apoyo que presta a la sociedad civil y a las organizaciones de mujeres.

4.1.8 En general, la UE tiene que realizar estudios pormenorizados y efectuar adaptaciones en función de las distintas capacidades de absorción y de las especificidades de los países socios.

4.1.9 La UE tiene que compartir su experiencia sobre la manera de brindar apoyo externo e interno para el desarrollo, incluida a la sociedad civil, una vez que se rebasan las primeras fases de la transición y se logra un relativo bienestar.

4.2 *Crecimiento integrador: el papel de las empresas y del empleo en las sociedades en transición*

4.2.1 El crecimiento económico integrador y un mercado estable, junto con un mayor empleo y bienestar y una liberalización económica inteligente, deben desempeñar un papel clave en el desarrollo de las sociedades en transición (en consonancia con el concepto de «transformación económica» en los debates

([8]) Véase, entre otros, el Dictamen del CESE sobre *«El papel de la UE, sus relaciones con Asia Central y la contribución de la sociedad civil»* DO C 248, 28.8.2011.

([9]) Dictamen del CESE sobre *«Una nueva respuesta a una vecindad cambiante»* DO C 43, 15.2.2012.

([10]) Véase el Dictamen del CESE 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» DO C 11, 15.1.2013, p. 80; véase asimismo el Documento informativo sobre «El papel de la sociedad civil en la ejecución de la Asociación para la democracia y la prosperidad compartida con los países del Mediterráneo meridional» (REX/356).

post-2015). Debe fomentarse un entorno seguro y acogedor para la inversión, protegido por acuerdos internacionales en marcos multilaterales como la OMC, la OCDE, etc.

4.2.2 La clave de la sostenibilidad es el Estado de Derecho, un sistema jurídico independiente que no pueda subvertirse por la corrupción o una dictadura. Las organizaciones independientes de la sociedad civil no pueden sufrir intimidación, siendo esenciales el acceso a la información, la protección social y las oportunidades de empleo decente, la cooperación científica y técnica, la eficiencia e independencia energéticas y la conservación del medio ambiente.

4.2.3 Se deben mejorar las condiciones comerciales y hacer un uso apropiado de acuerdos de libre comercio de alcance amplio y profundo, orientados a ir «más allá de las fronteras» para fomentar una aproximación cada vez mayor con las normas de la UE, los principios y los estándares en materia de reglamentaciones técnicas, así como su aplicación. Los socios de la UE deben tener como objetivo economías fuertes e integradoras que reduzcan progresivamente su dependencia de la ayuda exterior, siendo este otro ámbito donde es crucial intercambiar experiencias.

4.2.4 Debe darse prioridad al diálogo con empresas independientes y a la ayuda a las mismas (así como a los sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil) a la hora de tratar con regímenes autoritarios. Debe garantizarse en todos los casos un papel más importante a las pymes como agentes de la sostenibilidad, la equidad y el desarrollo en la economía.Los consejos de inversores extranjeros u otros interlocutores de las organizaciones de la sociedad civil pueden desempeñar un papel adicional.

4.3 *Observaciones adicionales sobre las asociaciones internacionales para el desarrollo*

4.3.1 El CESE y otros organismos ya han señalado la necesidad de una cooperación estrecha y eficaz entre la UE, las Naciones Unidas y otros organismos internacionales en la agenda de desarrollo posterior a 2015.

4.3.2 La UE también ha de tener en cuenta otros acontecimientos recientes, entre ellos la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (una iniciativa de especial relevancia para el CESE y que refleja el principio de asociación mencionado). El impacto de la asociación transatlántica para el comercio y la inversión que se prevé crear, y de otros acuerdos semejantes, debe planificarse y evaluarse en relación con su efecto sobre la cooperación al desarrollo y la transición.

4.3.3 El papel y el potencial de la empresa privada a nivel mundial y los inversores extranjeros que comparten los valores de la UE deberían aprovecharse y apoyarse mejor, así como en cuanto al respeto de los derechos económicos y sociales fundamentales.

4.3.4 Debería programarse un estudio exhaustivo donde se examinen las mejores prácticas de las fundaciones y las organizaciones de la sociedad civil a nivel mundial y los instrumentos que utilizan en los países en transición.

Bruselas, 16 de octubre de 2013

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria: posibilitar e impulsar la incorporación de ciudadanos de todos los Estados miembros de la Unión» (Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia lituana)

(2014/C 67/03)

Ponente: **Giuseppe IULIANO**

El 15 de abril de 2013, la Presidencia lituana, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria: posibilitar e impulsar la incorporación de ciudadanos de todos los Estados Miembros de la Unión

(Dictamen exploratorio a petición de la Presidencia lituana).

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de septiembre de 2013.

En su 493° pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 110 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

Introducción

El Comité Económico y Social Europeo ha prestado desde su origen atención especial al voluntariado, en la medida en que supone una expresión práctica de la actuación de los ciudadanos a favor de la solidaridad, la cohesión social y la mejora de las sociedades en las que desempeñan su tarea. El voluntariado como se ha dicho es «muestra del excedente de buena voluntad de una sociedad» y es un reflejo palpable de los valores que vertebran la Unión Europea.

En diversos dictámenes el CESE ha abordado cuestiones relativas al voluntariado tanto en el plano nacional como en el de las acciones transfronterizas en la ámbito de la UE y, de hecho, el CESE fue la primera institución comunitaria que propuso la adopción del Año Europeo del Voluntariado. Asimismo el CESE ha elaborado dictámenes sobre el papel de la sociedad civil en la acción exterior de la UE y en la cooperación para el desarrollo.

Por ello, la inclusión en el Tratado de Funcionamiento de la UE de una referencia específica en el artículo 214, apartado 5 sobre la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (EVHAC), que pasa posteriormente a denominarse iniciativa EU Aid Volunteers (Voluntarios de la Ayuda de la UE) y el proceso iniciado para la próxima adopción de un Reglamento que regule la puesta en marcha de dicha iniciativa, hacen conveniente una posición del CESE que permita incorporar a dicha regulación y a su posterior puesta en marcha los planteamientos de la sociedad civil europea.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora positivamente la creación del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (EVHAC) o EU Aid Volunteers, entendiendo que puede servir para promover la participación de la ciudadanía europea en el ámbito humanitario, especialmente a través de las organizaciones de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas.

1.2 El EVHAC debe ser un instrumento para favorecer la incorporación de aquellos Estados miembros con menor tradición en las tareas humanitarias. A tal efecto el CESE propone que se considere la puesta en marcha de acciones específicas que potencien tanto la participación de personas voluntarias de esos países, como el fomento de las organizaciones sociales y humanitarias de los mismos.

1.3 Para promover el apoyo ciudadano a la acción humanitaria y al reconocimiento del rol del voluntariado, el CESE recomienda que se consideren también acciones de difusión y sensibilización sobre estos temas dirigidas hacia la población general.

1.4 El CESE comparte y asume lo expresado en el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria sobre los objetivos y medios de la acción humanitaria y desea expresar su convicción de que la ayuda humanitaria incluye la protección de las víctimas de las crisis humanitarias y la salvaguarda de su dignidad y el respeto a sus derechos.

1.5 El CESE enfatiza ese concepto amplio de lo humanitario más allá de la mera prestación de asistencia, y recuerda el necesario respeto a los principios humanitarios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia y a las normas jurídicas que rigen la acción humanitaria como algo esencial.

1.6 El CESE desea remarcar el carácter genuino de la acción voluntaria y los riesgos de la confusión con otro tipo de acciones de carácter laboral. En momentos de crisis económica como los actuales es este un aspecto especialmente relevante, tanto en el ámbito interior de la Unión, como en su acción exterior.

1.7 El CESE pone de manifiesto que la existencia de diversas legislaciones en materia de voluntariado en los diversos Estados miembros puede afectar negativamente a la iniciativa EU Aid Volunteers.

1.8 La incorporación de los voluntarios debe hacerse siempre sobre la base de las necesidades y tras un análisis y valoración de la situación y de las necesidades de las poblaciones afectadas por los desastres o las crisis complejas.

1.9 La propuesta de Reglamento ([1]) enfatiza la necesidad de establecer estándares para todos los pasos del proceso de participación de los voluntarios. El CESE comparte esta preocupación y sugiere que dichos estándares se basen en las buenas prácticas del sector humanitario y en las iniciativas de calidad ya existentes.

1.10 El voluntariado presta su colaboración a través de organizaciones sociales y, en menor medida, de instituciones públicas de carácter civil. La calidad de las instituciones es particularmente importante para el éxito del trabajo. El CESE comparte la necesidad de avanzar hacia mecanismos de certificación de las organizaciones que se basen en la experiencia y el acervo del sector humanitario. Los criterios de certificación deben ser también aplicables – aunque deban adaptarse - a las organizaciones receptoras de los países afectados.

1.11 El CESE quiere expresar su convicción de que el mecanismo de certificación debe construirse sobre la base de todas esas experiencias y que en su puesta en marcha debe incorporar los mayores criterios de transparencia, libre concurrencia e igualdad de oportunidades, así como de rendición de cuentas. La iniciativa debe potenciar el que las ONG de países con menor tradición en la materia se incorporen a ella.

1.12 El CESE quiere expresar su convicción de que junto con la formación de carácter técnico profesional –evidentemente importante– debe incluirse y darse mayor importancia a la formación en valores, a la formación en el respeto a las poblaciones afectadas, a la dimensión intercultural, al respeto, a los aspectos psicosociales de la ayuda… en definitiva a muchas de las cuestiones que conforman el quehacer humanitario más allá de lo técnico.

1.13 Respecto a la participación de entidades empresariales que también cuentan con experiencias de voluntariado corporativo u otras, el CESE cree que es un tema que debe estudiarse en profundidad valorando también el papel de las pequeñas y medianas empresas.

([1]) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria EU Aid Volunteers (COM(2012) 514 final).

2. **Aspectos generales**

2.1 Aunque el voluntariado y la acción voluntaria han formado parte del acervo comunitario, y desde hace décadas las instituciones europeas habían iniciado diversos proyectos y programas en este sentido, el Tratado de Funcionamiento de la UE solo incorpora una alusión específica al voluntariado en el artículo 214, apartado 5, dentro del apartado de ayuda humanitaria. En él se propone la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (EVHAC) para promover, se dice, la incorporación de los jóvenes europeos a la ayuda humanitaria.

2.2 Más allá de la sorpresa que produjo esta incorporación, por varios motivos –era la única referencia al voluntariado en el Tratado; el ámbito humanitario es tal vez uno de los más profesionalizados de la cooperación; no se incluían referencias al voluntariado en otros sectores en los que sí existía experiencia europea como la juventud, lo social, etcétera– el hecho es que tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las instituciones comunitarias han abordado la puesta en marcha de dicha iniciativa. Así, la Comisión inició diversos estudios sobre la factibilidad y posible impacto de la iniciativa y se han ido poniendo en marcha diversos proyectos con carácter piloto para extraer lecciones y concretar su aplicación ([2]). Entre los cambios que se han ido adoptando están el de pasar a denominarse iniciativa Aid Volunteers y el de haber avanzado en el proceso de discusión de un Reglamento que articule la puesta en marcha de la iniciativa.

2.3 El CESE desea recordar que el voluntariado ha formado siempre parte del quehacer de muchas organizaciones sociales europeas y que, por ello, dentro de los trabajos del CESE se ha ido prestando atención a su fomento, promoción, etcétera.

2.4 Al mismo tiempo, el CESE ha ido estableciendo posiciones a través de diversos dictámenes sobre aspectos de la cooperación para el desarrollo y la acción exterior de la Unión, poniendo especial énfasis en aquellos vinculados con su mandato: rol de la sociedad civil, derechos laborales y sociales, entre otros.

2.5 La ayuda humanitaria es uno de los componentes de la acción exterior de la Unión y es, precisamente, uno de los ámbitos en los que es más clara la participación y el protagonismo de la sociedad civil europea. Más del 47 % de la ayuda humanitaria de la Comisión Europea se canaliza a través de las ONG ([3]) y algo similar sucede en la mayor parte de los Estados miembros. Es, además, una de las políticas comunitarias que cuenta con más apoyo de la ciudadanía europea, tal como se refleja en los Eurobarómetros ([4]).

([2]) La DG ECHO encargó tres evaluaciones prospectivas sobre el tema, en 2006, 2010 y 2012: «Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps», 2006; «Review concerning the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps - Final report», 2010, e «Impact Assessment on the establishment of a European Voluntary Humanitarian Aid Corps», 2012, con conclusiones diversas.

([3]) Datos de la Memoria de ECHO del año 2012 http://ec.europa.eu/echo/files/funding/figures/budget_implementation/AnnexV.pdf.

([4]) El Eurobarómetro de marzo de 2012 dedicado a este tema refleja que el 88 % de los ciudadanos europeos apoya que la Unión dedique recursos a estas tareas. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_383-384_fact_es_es.pdf.

2.6 Desde el año 1996, con la aprobación del Reglamento (CE) nº 1275/1996, la Comisión Europea cuenta con una base sólida para su trabajo humanitario que fue complementada mediante la adopción del Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria, suscrito en 2007 por las tres instituciones (el Consejo, la Comisión y el Parlamento) y que recoge el marco general de la política en materia de ayuda humanitaria. El texto define la visión común, los objetivos políticos y los principios de la ayuda humanitaria de la UE, y expone una visión de la UE que responde con una sola voz y con mayor eficacia a las necesidades humanitarias. Asimismo, define también el papel de los Estados miembros y de las instituciones comunes. Por último, el artículo 214 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece la ayuda humanitaria como política independiente.

2.7 El CESE comparte y asume lo expresado en el Consenso Europeo de Ayuda Humanitaria sobre que «el objetivo de la ayuda humanitaria de la UE es proporcionar una respuesta de emergencia basada en las necesidades y encaminada a salvar vidas, evitar o aliviar el sufrimiento humano y salvaguardar la dignidad humana dondequiera que surja la necesidad si los gobiernos y los agentes locales se encuentran excedidos, son incapaces de actuar o no están dispuestos a hacerlo. La ayuda humanitaria de la UE engloba operaciones de asistencia, socorro y protección destinadas a salvar y preservar vidas en las situaciones de crisis humanitaria o en el periodo inmediatamente posterior a éstas, pero también medidas dirigidas a facilitar o permitir el acceso a las personas necesitadas y la libre circulación de la ayuda. La ayuda humanitaria de la UE se proporciona en respuesta a catástrofes de origen humano (incluidas situaciones de emergencia complejas) y a catástrofes naturales, según se requiera» ([5]) El CESE valora muy positivamente las alusiones a la protección de las víctimas y a la salvaguarda de la dignidad humana, entendiendo que ello va más allá de la mera concepción asistencial de la ayuda.

2.8 Por ello, el CESE recalca que más allá de las definiciones del Derecho internacional humanitario, que definen derechos de las víctimas, o de los propios instrumentos jurídicos europeos citados más arriba, para algunas organizaciones humanitarias reconocidas, como Médicos Sin Fronteras, «La acción humanitaria es un gesto de sociedad civil a sociedad civil, de persona a persona, cuya finalidad es preservar la vida y aliviar el sufrimiento. A diferencia de otros tipos de ayuda, no aspira a transformar una sociedad sino a superar un periodo crítico. Su compromiso es con las personas, no con los Estados». El papel de la sociedad civil en materia humanitaria es fundamental.

2.9 El CESE desea remarcar que el concepto de ayuda humanitaria ha ido evolucionando en las últimas décadas e incorpora aspectos preventivos y de reducción del riesgo, de asistencia, de protección y de rehabilitación poscatástrofe o posbélica. La propia Unión Europea a través del Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria ha sido líder en esta materia. Al mismo tiempo, la ayuda humanitaria no solo se centra en la satisfacción de las necesidades sino que incorpora elementos del llamado «enfoque basado en derechos» y de búsqueda del restablecimiento de la dignidad de las personas. En esta concepción de enfoques basados en derechos humanos, el CESE puede aportar elementos singulares.

2.10 El CESE desea destacar también que el Consenso europeo sobre la ayuda humanitaria o la iniciativa EU Aid volunteers pueden contribuir a incorporar a estas cuestiones a algunos Estados miembros con menor tradición pero con una gran potencialidad para aportar nuevas visiones, dinamismo y personas voluntarias. Esta debe ser una de las potencialidades de la iniciativa EU Aid Volunteers, promover la acción voluntaria en el ámbito humanitario de ciudadanos de toda la Unión Europea.

2.11 El CESE, por tanto, saluda la iniciativa EU Aid Volunteers y desea incorporar sus planteamientos al proceso de elaboración de un Reglamento sobre esta iniciativa, abordando, sobre todo, aquellos aspectos que entran con más fuerza en su misión y experiencia como organismo comunitario de consulta a la sociedad civil europea.

3. **El voluntariado en la ayuda europea**

3.1 El CESE comparte las definiciones de voluntariado dadas en la propuesta de reglamentación y que se han incluido en otros dictámenes. El CESE desea remarcar el carácter genuino de la acción voluntaria y los riesgos de la confusión con otro tipo de acciones de carácter laboral. En momentos de crisis económica como los actuales es este un aspecto especialmente relevante, tanto en el ámbito interior de la Unión, como en su acción exterior. Por ello, el CESE propone evaluar en ciertos casos el posible impacto económico del voluntariado europeo en los países de destino.

3.2 El CESE desea recordar el tema de la necesidad de coherencia de las legislaciones sobre el voluntariado en la Unión Europea y, sobre todo, sobre la actuación internacional de los voluntarios. El CESE pone de manifiesto que la existencia de diversos marcos jurídicos en materia de voluntariado en los diversos Estados miembros puede afectar negativamente a la iniciativa EU Aid Volunteers ([6]).

3.3 Al mismo tiempo, el CESE está convencido de que una iniciativa como esta debe servir para potenciar la incorporación a cuestiones de voluntariado y ayuda humanitaria de los Estados miembros con menos tradición en la materia. La iniciativa deberá velar por posibilitar la participación de las organizaciones de esos países e impulsar la incorporación de voluntarios y voluntarias de toda la Unión en base a principios de igualdad de oportunidades. El CESE propone que se realicen acciones específicas para promover la participación tanto de las organizaciones como de los voluntarios de los Estados miembros con menor participación hasta ahora en tareas humanitarias.

([5]) Artículo 8 del Consenso. DO C 25 de 30.1.2008 pp. 1–12. El Consenso se refiere también a iniciativas como el Proyecto Esfera que definen derechos de los afectados por crisis humanitarias y plantea su protección. «Carta Humanitaria» y Normas mínimas del proyecto Esfera.

([6]) Dictamen del CESE sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Comunicación sobre políticas de la UE y voluntariado: Reconocimiento y fomento de actividades voluntarias transfronterizas en la UE». COM(2011) 568 final, DO, C 181, 21.6.2012, pp. 150-153.

3.4 Aunque en su origen la propuesta del TFUE restringía su labor a las cuestiones de ayuda humanitaria, de facto, una gran parte de los proyectos piloto financiados, y una buena parte de las tareas asignadas a los voluntarios se sitúan más en cuestiones de cooperación para el desarrollo, reducción de riesgos de desastres, rehabilitación y reconstrucción, mitigación, resiliencia… El CESE considera lógica esa adaptación y propone que se estudie cómo puede evolucionar en el futuro la acción voluntaria en la cooperación al desarrollo comunitaria.

3.5 Las labores de voluntariado en la ayuda humanitaria europea y, en general, en las acciones de cooperación al desarrollo deben ser coherentes con el resto de actuaciones de las instituciones comunitarias, complementarlas e integrarse en ellas. El CESE considera que el voluntariado puede ser útil para otras áreas de cooperación internacional para el desarrollo pero que su participación debe abordarse con criterios de prudencia, de «do no harm» o precaución, limitando los contextos en los que se movilizarían las personas voluntarias.

3.6 El CESE comparte, por tanto, el que el Parlamento Europeo haya limitado la posible participación de los voluntarios en contextos de conflicto, de amenazas para la seguridad o emergencia compleja. La seguridad de los beneficiarios, de los voluntarios y del personal en general, máxime en los escenarios en los que se desarrolla el trabajo humanitario, debe primar.

3.7 En ese sentido, el CESE propone avanzar en la definición de tipologías de proyectos más adecuados para la incorporación de voluntarios o, al menos, establecer con más rigor los tipos de acciones que no deberían ser objeto de la participación de voluntarios de la iniciativa. La acción humanitaria es muy amplia y diversa y debe buscarse, dentro de ella, aquellos contextos en los que el trabajo voluntario sea el más adecuado.

3.8 Asimismo, el CESE saluda el que se haya trascendido el planteamiento de voluntariado de jóvenes que emanaba del Tratado por uno más realista que aborde las diversas tipologías de voluntariado, sus capacidades requeridas, los valores diferenciales, etc. El CESE cree que debe trabajarse para conseguir un adecuado equilibrio de género en el proyecto.

4. **Retos para la implementación de la iniciativa EU Aid Volunteers**

4.1 Las instituciones comunitarias han planteado un enfoque prudente para llevar a la práctica la iniciativa EU Aid Volunteers. La evaluación de los proyectos piloto e iniciativas llevadas a cabo hasta la fecha debería ser fundamental para plantear y asumir algunos de los retos de futuro. Los resultados de estas evaluaciones deberían compartirse con todas las partes interesadas, y debatirse las lecciones aprendidas.

4.2 La incorporación de los voluntarios debe hacerse siempre sobre la base de las necesidades y demandas y tras un análisis y valoración de la situación y de las necesidades de las poblaciones afectadas por los desastres o las crisis complejas. La vinculación con los mecanismos de coordinación tanto a escala europea (Cohafa, mecanismos de la DG ECHO…) como internacional a través de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) es fundamental.

4.3 Asimismo, deberían establecerse mecanismos claros con las redes especializadas en el sector humanitario (por el momento) como la Federación Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, VOICE (Organizaciones Voluntarias para la Cooperación en Situaciones de Emergencia) o el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias (ICVA), entre otros.

4.4 La propuesta de Reglamento enfatiza la necesidad de establecer estándares para todos los pasos de la movilización de voluntarios a países terceros. El CESE comparte esta preocupación y sugiere que dichos estándares se basen en las buenas prácticas del sector humanitario y en las iniciativas de calidad relevantes ya existentes ([7]).

4.5 Dentro de estos estándares debe concederse una especial importancia a las cuestiones de seguridad y de aseguramiento de unas condiciones suficientes que permitan el desarrollo de la actividad de los voluntarios y su valor añadido en los proyectos humanitarios.

4.6 El voluntariado presta su colaboración a través de organizaciones sociales y, en menor medida, de instituciones públicas de carácter civil. La calidad de las instituciones es particularmente importante para el éxito de las actividades. El CESE comparte la necesidad de avanzar hacia mecanismos de certificación de las organizaciones que se basen en la experiencia y el acervo del sector humanitario. Así, el CESE propone analizar y valorar la experiencia aquilatada por la DG ECHO en torno a los contratos marco de asociación con las organizaciones no gubernamentales y con las agencias de la ONU ([8]).

4.7 El CESE quiere expresar su convicción de que el mecanismo de certificación debe construirse sobre la base de todas esas experiencias y que en su puesta en marcha debe incorporar los mayores criterios de transparencia, libre concurrencia e igualdad de oportunidades, sí como de rendición de cuentas. La iniciativa debe potenciar el que las ONG de países con menor tradición en la materia se incorporen a ella. A tal efecto, el CESE propone que se diseñen acciones específicas que difundan la iniciativa EU Aid Volunteers y la acción humanitaria, en general en esos Estados miembros.

([7]) El CESE propone que se haga especial seguimiento de la Iniciativa sobre normas conjuntas (JSI) puesta en marcha por tres de las iniciativas de mejora de la acción humanitaria más relevantes: el Proyecto Esfera, la iniciativa HAP (Asociación Internacional para la Rendición de Cuentas en el Ámbito Humanitario) y el Código de People in Aid.

([8]) Asimismo se debería hacer seguimiento de las propuestas del Comité Directivo para la Respuesta Humanitaria actualmente en discusión, así como estudiar los mecanismos de acreditación puestos en marcha en algunos Estados miembros para buscar enfoques coherentes y evitar duplicaciones.

4.8 Los criterios de certificación deben ser también aplicables –aunque deban adaptarse– a las organizaciones receptoras de los países *afectados*. Las acciones de refuerzo de las capacidades de las organizaciones receptoras deben ser una prioridad y contar con el apoyo técnico, logístico y financiero del proyecto. La iniciativa puede ser un instrumento para apoyar a los socios del Sur y contribuir al fortalecimiento de las sociedades receptoras. El CESE ha sido especialmente sensible a este tema y ha aprobado diversos dictámenes en la materia ([9]).

4.9 El CESE enfatiza el carácter civil que deben tener las instituciones que envíen y acojan a los voluntarios como modo de garantizar el mantenimiento de los principios y valores humanitarios, así como su aceptación por parte de las comunidades afectadas.

4.10 Respecto a la participación de entidades empresariales que también cuentan con experiencias de voluntariado corporativo u otras, el CESE cree que es un tema que debe estudiarse en profundidad a fin de proponer algunos mecanismos para esta participación. En cualquier caso, el CESE considera que debe impulsarse también el rol de las pequeñas y medianas empresas y no solo, como en ocasiones ha sucedido, de las grandes corporaciones que cuentan con departamentos de RSC (responsabilidad social corporativa) o similar.

4.11 La formación de los candidatos a participar en la iniciativa EU Aid Volunteers es esencial para garantizar el buen desarrollo de las acciones. El CESE quiere expresar su convicción de que junto con la formación de carácter técnico profesional –evidentemente importante– debe incluirse y darse mayor importancia a la formación en valores, a la formación en el respeto a las poblaciones afectadas, a la dimensión intercultural, al respeto, a los aspectos psicosociales de la ayuda… en definitiva a muchas de las cuestiones que conforman el quehacer humanitario más allá de lo técnico. Si algo distingue la acción humanitaria es precisamente ese énfasis en principios y valores que debe ser esencial en la formación de los voluntarios.

4.12 Por ello, debe contarse con las entidades que ya tienen experiencia en la materia en los diversos Estados miembros y con las redes de formación de alcance europeo, no solo las de carácter universitario sino aquellas que surgen de instituciones no lucrativas. La valoración de las acciones de formación que se han incluido en los proyectos piloto ya realizados debe ser considerada especialmente. El CESE anima a que se recojan cuanto antes las buenas prácticas en la materia de modo que sirvan como valores de referencia *(benchmarks)* para propuestas futuras.

4.13 La propuesta de Reglamento considera la creación de una base de datos en la que puedan incluirse los voluntarios potenciales y que serían posteriormente movilizados a través de las organizaciones acreditadas o, eventualmente, los servicios de la Comisión. El CESE quiere llamar la atención sobre el hecho de que la incorporación de un voluntario a una organización no depende solo de los requisitos técnicos sino de una cierta afinidad en materia de valores comunes, aceptación de los mandatos y de la misión de la institución, entre otros. Por ello, sea cual sea la modalidad final de la base de datos de voluntarios que establezca la Comisión Europea, el CESE expresa su convicción de que este aspecto debe tenerse en cuenta.

4.14 La puesta en marcha de la iniciativa EU Aid volunteers supone una oportunidad para ampliar las acciones de sensibilización y de educación de la ciudadanía europea sobre la solidaridad, la necesidad de mantener flujos de ayuda incluso en tiempos de crisis y la promoción de los valores universales. Más allá de la mera «visibilidad» de las acciones, el CESE quiere manifestar, como lo ha hecho en otros dictámenes, la necesidad de estrechar los lazos con la ciudadanía. Y en esa tarea las organizaciones de la sociedad civil, muchas de ellas representadas en el CESE, tienen un papel fundamental. El CESE apoya el que estas acciones de difusión pública se focalizaran en aquellos Estados miembros con menor tradición hasta la fecha en materia humanitaria.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([9]) Dictamen del CESE sobre «La participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea», DO, C 181, 21.6.2012, pp. 28-34.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes» (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 67/04)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

El 14 de febrero de 2013, 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

Una ciudadanía más inclusiva abierta a los inmigrantes

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 176 votos a favor, 10 en contra y 14 abstenciones el presente dictamen.

1. **Recomendaciones y propuestas**

1.1 El CESE señala que, en los últimos diez años, se han dado pasos muy importantes en la UE dirigidos a la equiparación de derechos, libertades y garantías vinculadas al estatuto de ciudadanía europea, reforzando el criterio de residencia en relación con el de la nacionalidad. La ciudadanía europea está evolucionando hacia una ciudadanía de residencia, vinculada a la Carta de los Derechos Fundamentales y a los valores y principios del Tratado (TFUE).

1.2 El Comité considera que es el momento de hacer una evaluación y analizar cuáles son las tareas inacabadas y los obstáculos que todavía persisten para que una ciudadanía europea más inclusiva, participativa y cívica esté abierta a la incorporación de todas las personas que residan de manera estable.

1.3 Los europeos del siglo XXI tenemos que afrontar un gran desafío: ampliar las bases de nuestras democracias, incluyendo a nuevos ciudadanos que sean iguales en derechos y en obligaciones, para lo cual el derecho a la nacionalidad de los Estados miembros y a la ciudadanía europea debe incluir a todas las personas de origen inmigrante, que aportan una gran diversidad nacional, étnica, religiosa y cultural. El Comité considera que las democracias europeas son sociedades libres y abiertas, y deben estar basadas en la inclusión de todos los ciudadanos, sean cuales fueran sus orígenes y referentes.

1.4 El CESE propone que se abra una reflexión sobre si las actuales bases normativas y políticas en las que se basa la política europea de inmigración, ciudadanía e integración son suficientes para las sociedades europeas de hoy, que son cada vez más plurales y muy ricas en diversidad.

1.5 La crisis económica ha desplazado de la agenda política la protección de los derechos fundamentales, la integración y la lucha contra la discriminación. El CESE advierte de los riesgos del aumento de la intolerancia, el racismo y la xenofobia contra los inmigrantes y las minorías. Es preciso que los responsables políticos, los dirigentes sociales y los medios de comunicación actúen con una alta responsabilidad y con una gran pedagogía política y social para prevenir estas conductas, y que las instituciones de la UE actúen con decisión en la protección de los derechos fundamentales.

1.6 El Comité quiere enviar un mensaje claro frente a quienes, desde un nacionalismo excluyente, definen la identidad nacional y la identidad europea de tal manera que deje fuera de los derechos de ciudadanía a millones de personas, con un estatuto jurídico débil, a causa de su origen nacional. Se debe mejorar la calidad de la democracia en Europa ampliando el acceso a la nacionalidad de los Estados miembros y a la ciudadanía europea.

Recomendaciones a los Estados miembros:

1.7 Puesto que muchos Estados miembros tienen legislaciones restrictivas en lo relativo al acceso de la nacionalidad, el CESE recomienda que adopten legislaciones y procedimientos administrativos más flexibles, para que los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residencia de larga duración ([1]) puedan acceder a la nacionalidad.

1.8 El Comité anima a los Estados miembros a suscribir convenios con los países de origen de los inmigrantes para que estos puedan tener la doble nacionalidad.

1.9 Los Estados Miembros deben firmar y ratificar el Convenio Europeo sobre Nacionalidad de 1997 y el Convenio sobre la participación de extranjeros en la vida pública a nivel local de 1992, y respetar los principios de proporcionalidad, tutela judicial efectiva y no discriminación en sus políticas de acceso y pérdida de nacionalidad.

([1]) Directiva 2003/109.

1.10 El CESE toma nota de las barreras que varios Estados Miembros mantienen para los derechos políticos: de voto, de asociación, de participación política; y recomienda que modifiquen sus legislaciones para que los nacionales de terceros países que residan de manera estable dispongan de los derechos políticos.

Propuesta para la reforma del Tratado:

1.11 El Comité propone a la Unión Europea que, en el futuro, cuando se abra un nuevo proceso de reforma del Tratado (TFUE), modifique el artículo 20 para que también sean ciudadanos de la Unión las personas que, siendo nacionales de terceros países, residan de manera estable en la UE y dispongan del Estatuto de residencia de larga duración.

1.12 El criterio de la residencia de las personas debe ser utilizado para obtener la ciudadanía de la Unión. Tal como el CESE indicó en otro dictamen anterior ([2]), en el Derecho europeo la residencia constituye ya un criterio de atribución de diversos derechos y libertades económicas, sociales, culturales y civiles para los nacionales de terceros países. Muchos de estos derechos son de naturaleza parecida a la ciudadanía europea. Pero en la actualidad se excluyen algunos derechos políticos, como el voto. El CESE desea reiterar que «*la residencia legal estable debe ser también un procedimiento para acceder a la ciudadanía de la Unión Europea*» ([3]).

Propuesta a las instituciones europeas:

1.13 La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE tiene carácter vinculante y crea un nuevo marco para las políticas europeas de inmigración, integración y ciudadanía. La Comisión debe analizar la manera en que la Carta afecta al estatuto y a los derechos de los nacionales de terceros países, para que ponga en marcha nuevas iniciativas que adapten la legislación de inmigración a las garantías de la Carta.

1.14 La Carta establece las bases generales de un nuevo concepto de ciudadanía cívica (conjunto común de derechos y obligaciones básicos) para los nacionales de terceros países. El Comité propone que el desarrollo de esta ciudadanía cívica debe ser una de las prioridades del nuevo programa político que suceda al Programa de Estocolmo a partir de 2014.

1.15 La UE debe adoptar un **Código de la inmigración** que aporte mayor transparencia y claridad jurídica sobre los derechos y libertades de los nacionales de terceros países que residen en la UE. El Comité considera que la legislación europea de inmigración debe garantizar la igualdad de trato y el principio de no discriminación.

1.16 La Comisión debe evaluar los problemas que persisten en la práctica en los Estados miembros para la protección de los derechos fundamentales de los nacionales de terceros países, especialmente en lo relativo a los derechos sociales, a la movilidad y al acceso a la tutela judicial efectiva.

1.17 La Comisión debe investigar los obstáculos que mantienen algunos Estados miembros para la aplicación del estatuto de larga duración, y de la Tarjeta azul ([4]), y concluir de manera efectiva los procedimientos de infracción contra aquellos Estados Miembros que incumplen la normativa comunitaria.

1.18 En el marco de la agenda de la integración, la Comisión debe realizar una evaluación de los procedimientos y obstáculos que tienen los Estados miembros para la adquisición y pérdida de la nacionalidad, y su impacto en la ciudadanía de la Unión.

1.19 El Comité solicita a la Comisión Europea que elabore un informe sobre la situación de los debates en la UE en relación con el Convenio de las Naciones Unidas sobre la protección de los trabajadores migrantes y sus familias ([5]). La Comisión debe preparar las condiciones de su ratificación.

2. **La ciudadanía europea**

2.1 El año 2013 ha sido proclamado como «Año Europeo de los Ciudadanos». La ciudadanía de la Unión constituye uno de los instrumentos más eficaces para forjar una identidad común de todos los europeos. El Comité considera de gran actualidad la filosofía política que ya estaba en los origines de la UE, cuando Jean Monnet dijo que «*no coaligamos Estados, sino que unimos hombres*».

2.2 La ciudadanía europea no es un concepto vacío de contenido, sino que representa un estatuto jurídico y político concreto compuesto por derechos y libertades. La democracia, la libertad, el Estado de Derecho, la igualdad y los derechos humanos son los valores fundamentales de la Unión, conforme al artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

2.3 El CESE considera que, en momentos tan difíciles como los actuales, con la grave crisis económica, social y política que asola Europa, es necesario poner en marcha estrategias innovadoras para promover una ciudadanía más abierta e inclusiva y reforzar la confianza de todas las personas que residen en la Unión Europea.

2.4 La Comisión Europea ha publicado el segundo informe sobre ciudadanía europea *Ciudadanos europeos: tus derechos, tu futuro*, en el que se analizan algunas de las barreras y los problemas existentes. El CESE da la bienvenida al informe de la Comisión, pero señala la falta de una acción política relativa a los nacionales de terceros países que tienen derechos y libertades europeas similares, pero no la ciudadanía plena.

([2]) DO 208 C, 3.9.2003, p 76.
([3]) DO 208 C, 3.9.2003, p. 76, punto 4.3.
([4]) Directiva 2009/50.
([5]) Asamblea General de las Naciones Unidas de 18.12.1990.

2.5 El Comité está poniendo en marcha numerosas iniciativas para promover una ciudadanía europea más activa, pero llama la atención sobre la gravedad del problema que supone que muchos jóvenes, que son descendientes de inmigrantes de segunda o tercera generación, padecen graves situaciones de discriminación y de exclusión que debilita notablemente el sentido de pertenencia a una sociedad que los considera «ciudadanos de segunda clase».

3. **La agenda europea de la integración: la participación de los inmigrantes en el proceso democrático**

3.1 El CESE propuso ya hace 10 años que la integración fuera una parte fundamental de la política común de inmigración y reclamó la puesta en marcha de una agenda europea. El Consejo aprobó en 2004 los Principios básicos comunes para la integración, entre los que se incluye: «*El acceso de los inmigrantes a las instituciones y a los bienes y servicios tanto públicos como privados, en las mismas condiciones que los ciudadanos nacionales y sin discriminaciones es un requisito esencial para una mejor integración*». Y «*La participación de los inmigrantes en el proceso democrático y en la formulación de las políticas y medidas de integración, especialmente a escala local, favorece su integración*».

3.2 La Comisión Europea, en colaboración con el CESE, está desarrollando la agenda europea de la integración e impulsando numerosas actividades de apoyo a los Estados miembros. El CESE y la Comisión han puesto en marcha el Foro Europeo de la Integración ([6]) para facilitar la participación de los inmigrantes y de las organizaciones de la sociedad civil.

3.3 El Comité ha contribuido a la agenda de la integración mediante la elaboración de diversos dictámenes ([7]).

3.4 El Foro ha analizado la importancia que para la integración tiene la participación de los inmigrantes en el proceso democrático y ha considerado que aquellos Estados miembros que facilitan el acceso a los derechos de ciudadanía a los inmigrantes mejoran la integración. Por eso el Comité recomienda a los Estados miembros que, en el marco de sus legislaciones nacionales, adopten legislaciones más flexibles para que los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residencia de larga duración puedan acceder a la nacionalidad.

3.5 El Comité aprecia que los sindicatos, las patronales y las ONG tengan una actitud integradora y faciliten la participación de los inmigrantes en la vida democrática de sus organizaciones. La sociedad civil se dirige a los nacionales de terceros países para que sean miembros activos de las organizaciones.

([6]) http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm

([7]) DO C 318, 29.10.2011, p. 69–75; DO C 48, 15.2.2011, p. 6–13; DO C 354, 28.12.2010, p. 16–22; DO C 347, 18.12.2010, p. 19–27; DO C 128, 18.5.2010, p. 29–35; DO C 27, 3.2.2009, p. 95–98; DO C 318,23.12.2006, p. 128-136; DO C 125,27.5.2002, p. 112-122.

3.6 La integración es un proceso social bidireccional de adaptación mutua entre los inmigrantes y la sociedad de acogida, que se debe apoyar a través de una buena gobernanza en la Unión Europea, a nivel nacional, regional y local. Un enfoque común europeo tiene un gran valor añadido, pues vincula la integración con los valores y principios del Tratado, con la igualdad de trato y la no discriminación, con la Carta de los Derechos Fundamentales, con el Convenio Europeo de Derechos Humanos y con la Agenda Europa 2020.

3.7 La legislación europea de inmigración debe garantizar la igualdad de trato y el principio de no discriminación. A este respecto, conviene mencionar la cuestión de los derechos y posibilidades en materia lingüística y de culto. El Comité considera que es una iniciativa muy positiva la que ha adoptado la Comisión proponiendo una Directiva ([8]) para facilitar el ejercicio de los derechos de los trabajadores europeos en el marco de la libre circulación.

3.8 Pero el CESE ha propuesto que todas las personas que residan en la UE deben recibir un trato justo, independientemente de su estatuto migratorio o nacionalidad, para lo que se deben superar algunas de las limitaciones que actualmente tiene el estatuto de ciudadanía de la Unión.

4. **Nacionalidad, residencia y ciudadanía de la Unión Europea**

4.1 El Comité quiere actualizar la reflexión sobre la naturaleza de la ciudadanía europea en lo que se refiere a las personas que son nacionales de terceros países que residen legalmente y de manera estable en la UE. Es necesario volver al enfoque originariamente establecido en las conclusiones del Consejo de Tampere ([9]). El trato justo e igualitario entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países definido en Tampere ([10]) sigue constituyendo una de las prioridades políticas, pues los objetivos no se han alcanzado tras los catorce años de desarrollo de la política común de inmigración.

4.2 Corresponde a los Estados miembros otorgar la nacionalidad sobre la base de su propia legislación, pues el Tratado en la actualidad no otorga a la UE ninguna competencia de armonización legislativa, siendo por lo tanto un asunto de soberanía nacional.

([8]) COM(2013) 236 final.

([9]) Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, 15 y 16 de octubre de 1999.

([10]) El punto 18 dice:
«*La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de sus Estados miembros. Una política de integración más decidida debería encaminarse a concederles derechos y obligaciones comparables a los de los ciudadanos de la Unión, así como a fomentar la ausencia de discriminación en la vida económica, social y cultural y a desarrollar medidas contra el racismo y la xenofobia.*»
El punto 21 de las conclusiones estableció como prioridad que:
«*El estatuto jurídico de los nacionales de terceros países debería aproximarse al de los nacionales de los Estados miembros. El Consejo Europeo hace suyo el objetivo de ofrecer a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente durante un periodo prolongado la posibilidad de obtener la nacionalidad del Estado miembro en que residen.*»

4.3 Pero en todos los Estados miembros las organizaciones de inmigrantes, los sindicatos y las ONG desarrollan iniciativas y debates para reducir los plazos, flexibilizar los procedimientos de naturalización y acceso a la nacionalidad para los inmigrantes y facilitar la integración, teniendo en cuenta que no son integradores ni la sociedad y ni el Estado que excluyen de la igualdad de trato y de los derechos de participación a las personas que residen de manera estable.

4.4 El concepto de ciudadanía europea está firmemente anclado en los Tratados, en el Derecho comunitario y en la Carta de Derechos Fundamentales. El Tratado (TFUE), y en particular su artículo 20, dice que «*será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla*». La nacionalidad, tal y como se determina su adquisición y pérdida en cada ordenamiento legislativo nacional, constituye de esta manera «la llave maestra» para tener acceso a la ciudadanía de la UE ([11]).

4.5 El vínculo estrecho entre el estatuto de ciudadanía europea y la nacionalidad de los Estados miembros ha sido objeto de numerosos debates y críticas desde la instauración de la ciudadanía europea en 1992 con el Tratado de Maastricht. Dicho nexo implica, en principio, la exclusión formal de la ciudadanía de la Unión a los nacionales de terceros países con residencia legal en la UE, por lo que estas personas han permanecido «invisibles» en los debates europeos sobre la ciudadanía, y en la participación en la política y en la vida democrática.

4.6 Una lectura restringida de la ciudadanía de la Unión es aquella que afirma que hay un grupo homogéneo y claramente identificable de personas denominadas ciudadanos europeos y otro de personas calificadas como nacionales de terceros países que no son considerados como ciudadanos de Europa.

4.7 ¿Pero quiénes son esos «ciudadanos» europeos? ¿Es adecuado limitar el ámbito personal de la ciudadanía de la Unión a aquellas personas que cuentan con la nacionalidad de los Estados miembros? ¿Tienen ya los nacionales de terceros países algunos derechos y libertades similares y comparables a los ciudadanos europeos? ¿Cuáles son las limitaciones y los desafíos actuales de la ciudadanía de la Unión? ¿Cuál es el papel de la participación política y el derecho a voto en este contexto? ¿Por qué muchos jóvenes descendientes de inmigrantes siguen siendo «ciudadanos de segunda clase»? Si la participación de los inmigrantes en el proceso democrático facilita su integración, ¿por qué están excluidos?

4.8 Hasta el presente, han sido los Estados miembros los que de manera indirecta han decidido quiénes son o no ciudadanos de la Unión. Esto debe cambiar para que la ciudadanía de la Unión sea el corazón de la integración europea.

([11]) De Groot, G.R. (1998), «The relationship between the nationality legislation of the Member States of the European Union and European Citizenship», capítulo VI, en M. La Torre (ed.), *European Citizenship: An Institutional Challenge*, The Hague: Kluwer International Law.

5. **Una ciudadanía europea «cívica»**

5.1 La Carta de los Derechos Fundamentales establece las bases generales de un nuevo concepto de ciudadanía cívica, inclusiva y participativa que el Comité considera necesario desarrollar.

5.2 La Comisión ha indicado que la Carta de los Derechos Fundamentales es la referencia para el desarrollo del concepto de «ciudadanía cívica» para los nacionales de terceros países (con un conjunto común de derechos y obligaciones básicos).

5.3 La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE tiene un carácter vinculante con un valor jurídico similar a los Tratados. La Carta ha transformado y consolidado los componentes del estatuto de ciudadanía de la Unión. Su ámbito personal de aplicación incluye tanto a los ciudadanos europeos como a los nacionales de terceros países. El título V está dedicado a «los derechos de los ciudadanos», pero incluso aquí el artículo 41 (derecho fundamental a la buena gobernanza o administración) y el artículo 45.2 (derecho fundamental a la libre circulación y residencia) incluyen también a nacionales de terceros países.

5.4 El CESE pone de manifiesto que el resto de las disposiciones de la Carta se aplican a todas las personas independientemente de su nacionalidad. La Carta limita la discrecionalidad de los Estados miembros en lo que se refiere a cuestiones relacionadas con la seguridad de residencia, reunificación familiar, expulsión e incluso adquisición y pérdida de la nacionalidad. Uno de los aspectos fundamentales es el capítulo VI sobre justicia, que incluye el derecho a una justicia efectiva y a la tutela judicial efectiva en caso de que algunos derechos fundamentales y de ciudadanía hayan sido violados.

5.5 El CESE considera que la combinación entre la ciudadanía de la Unión y la Carta puede tener efectos profundos a la hora de ampliar el ámbito personal del estatuto de ciudadanía europea. Uno de los mayores desafíos pendientes es asegurar un acceso a la tutela judicial efectiva de los nacionales de terceros países cuyos derechos y libertades fundamentales hayan sido sometidos a derogaciones o violaciones por parte de los Estados miembros y sus autoridades en el ámbito del Derecho europeo ([12]).

5.6 Durante los trabajos preparatorios de la Convención Europea, el CESE adoptó una Resolución en la que propuso «… *Es necesario mejorar las políticas de integración de los inmigrantes. El Comité solicita que la Convención estudie la posibilidad de conceder la ciudadanía de la Unión a los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residentes de larga duración…*» ([13]).

([12]) S. Carrera, M. De Somer y B. Petkova (2012), *The Court of Justice of the European Union as a Fundamental Rights Tribunal: Challenges for the Effective Delivery of Fundamental Rights in the Area of Freedom, Security and Justice*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruselas.

([13]) DO C 61, 14.3.2003, p. 170, punto 2.11.

5.7 En su Comunicación sobre una política comunitaria de migración ([14]), la Comisión estableció el objetivo de desarrollar un marco legislativo europeo para la admisión y residencia de nacionales de terceros países y un estatuto jurídico común que se basaría en el principio de proporcionar derechos y responsabilidades sobre una base de igualdad con los ciudadanos europeos, pero diferenciados en función de la duración de la estancia.

5.8 El permitir a los emigrantes adquirir la ciudadanía una vez transcurrido un período mínimo de cinco años podría ser una garantía suficiente para que muchos emigrantes se establezcan con éxito en la sociedad, o podría ser un primer paso hacia la adquisición de la nacionalidad del Estado miembro.

5.9 El CESE, en su dictamen sobre *Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea*, indicó que la noción extensa de la ciudadanía europea se correspondía con la adoptada por la Comisión Europea bajo la denominación de «ciudadanía cívica».

5.10 El CESE ha respaldado que una «ciudadanía cívica» a nivel europeo debería entenderse como una «ciudadanía participativa e inclusiva» para todas las personas que residan de manera estable en el territorio de la Unión, y donde el principio de igualdad de todas las personas ante la ley sea uno de los ejes centrales. El CESE ya señaló en su dictamen sobre *Incorporación a la ciudadanía de la Unión Europea* que, de esta manera, se alcanzaría «*un compromiso de un trato equitativo en orden a promover y facilitar la integración cívica de los nacionales de terceros países establecidos de manera estable y regular en alguno de los Estados miembros de la Unión Europea (igualdad ante la Ley)*» y se conseguiría hacer frente a la discriminación actual que padecen los ciudadanos de terceros países.

6. **Diez años después persisten problemas que hay que resolver**

6.1 Durante la última década, Europa ha puesto en marcha políticas, ha adoptado legislaciones y ha dictado jurisprudencia que son muy relevantes tanto para la ciudadanía de la Unión como para el estatuto de los nacionales de terceros países. Estos procesos han supuesto una expansión gradual de derechos, libertades y garantías propias de la ciudadanía Europea, sobre la base de la residencia. El CESE considera, sin embargo, que dicha expansión está incompleta, cuenta con demasiadas limitaciones.

6.2 Uno de los pasos más importantes en el ámbito legislativo ha sido la adopción de la **Directiva sobre la ciudadanía 2004/38**, que ha armonizado en un solo instrumento jurídico el anteriormente disperso y fragmentado marco normativo europeo sobre libre circulación y residencia. La UE ha sido particularmente activa en el reconocimiento de derechos y disposiciones antidiscriminación para los nacionales de terceros países que son familiares de ciudadanos europeos. La Directiva reconoce expresamente, para esos familiares que son nacionales de terceros países, diversos derechos y libertades que son de naturaleza muy similar a los conferidos a los ciudadanos europeos.

6.2.1 El CESE comparte la opinión de la Comisión, que ha señalado que uno de los desafíos más importantes es hacer accesibles los derechos previstos en la Directiva a todas las personas en la vida cotidiana, eliminando algunas malas prácticas nacionales, así como ofrecer una tutela judicial efectiva a aquellos cuyas libertades de ciudadanía hayan sido vulneradas.

6.2.2 Mientras que estos «derechos de ciudadanía» emanan directamente de la relación familiar, su acceso solo puede ser activado en el momento en el que los ciudadanos europeos y sus familiares ejercen la libre circulación o emigran a un segundo Estado miembro. El acto de movilidad intraeuropea sigue siendo una de las condiciones para que tenga lugar la protección conferida por la ciudadanía europea a los familiares ([15]). La Directiva también reconoce un derecho de residencia permanente a dichos familiares tras un período de residencia de cinco años.

6.2.3 Sin embargo, el CESE considera que las autoridades nacionales mantienen todavía legislaciones y prácticas que obstaculizan la libertad de circulación y de residencia de los familiares de los ciudadanos europeos. Igualmente persisten situaciones de discriminación inversa sufrida por familiares extranjeros de ciudadanos europeos, que deben ser solucionadas ([16]).

6.3 **El Tribunal de Justicia de la UE** ha sido muy activo y ha desempeñado un papel positivo para proteger e interpretar de manera proactiva los contornos normativos y los derechos individuales de la ciudadanía europea ([17]). El TJUE ha afirmado que la ciudadanía europea está destinada a ser el estatuto fundamental de los ciudadanos europeos ([18]).

6.3.1 El CESE da la bienvenida a la jurisprudencia que ha emanado del Tribunal de Luxemburgo sobre ciudadanía y señala que, con la adopción de la Directiva, se incorporó la mayor parte de la jurisprudencia del TJUE, ya que recopiló sus sentencias más relevantes en los asuntos relacionados con la libre circulación y la ciudadanía europea aparecidas hasta el 2004.

([14]) COM(2000) 757 final.

([15]) Guild, E. (2004), *The Legal Elements of European Identity: EU Citizenship and Migration Law*, The Hague: Kluwer Law International, European Law Library.

([16]) Informe anual europeo sobre la libre circulación de trabajadores en Europa 2010-2011, K. Groenendijk et al., enero 2012, Comisión Europea, DG Empleo. Véase http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=475&langId=en.

([17]) Kostakopoulou, T. (2007), «European Citizenship: Writing the Future», *European Law Journal*, Special Issue on EU Citizenship, Vol. 13, nº 5, pp. 623-646.

([18]) C-184/99, Grzelczyk.

6.3.2 El TJUE ha desarrollado también una jurisprudencia amplia sobre los principios generales del Derecho europeo ([19]), como los relativos a la proporcionalidad y a la no discriminación, que son de aplicación a todas las personas independientemente de su nacionalidad o estatuto migratorio, que estén afectadas por acciones o por el Derecho de la Unión. La jurisprudencia ha alcanzado incluso a las competencias de los Estados miembros sobre cuestiones de adquisición y pérdida de la nacionalidad, y sus implicaciones sobre la ciudadanía europea y los derechos ligados a esta.

6.3.3 El Tribunal ha señalado en reiteradas ocasiones que, en el ejercicio de sus competencias sobre temas de nacionalidad, los Estados miembros tienen la obligación de prestar especial atención a las consecuencias de sus legislaciones y decisiones en el marco del Derecho europeo de ciudadanía y libre circulación, en particular, el ejercicio pleno de los derechos y libertades inherentes a la ciudadanía de la Unión ([20]).

6.4 **Desde el año 2003 está en vigor un paquete de derecho europeo sobre inmigración**, con instrumentos jurídicos relativos a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países, que ofrecen derechos y garantías, algunos de los cuales son similares a los proporcionados por la ciudadanía europea. **La Directiva 2003/109** ([21]) **relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración** ha establecido un estatuto jurídico común para los nacionales de terceros países que residan legal e ininterrumpidamente en el territorio de un Estado miembro durante un período de cinco años.

6.4.1 El CESE destaca que la filosofía de la Directiva era la aproximación del estatuto entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración, así como la protección de su seguridad de residencia en la Unión. Sin embargo, el estatuto común no ofrece todavía una igualdad y ciudadanía plena a estas personas, sino que es una «cuasi igualdad» o «cuasi ciudadanía de tercer rango» sometida a un número de condiciones ([22]). Tal y como la Comisión Europea señaló en su informe sobre la aplicación de la Directiva ([23]), mientras que el artículo 11 de la Directiva prevé una «cuasi igualdad de trato» entre los residentes de larga duración y los nacionales, existe una falta de información grave en cuanto a la manera en la que se aplica, lo cual provoca problemas en su puesta en práctica efectiva.

6.4.2 Por otro lado, la Directiva prevé, como uno de los aspectos de su valor añadido, la posibilidad de ejercer la «libre circulación» o movilidad a un segundo Estado miembro y obtener un trato «cuasi igualitario». La inclusión de una dimensión de movilidad intraeuropea o libre circulación nos recuerda el mismo modelo de ciudadanía de la Unión que siguió el Derecho europeo de ciudadanía para fomentar la movilidad intraeuropea.

6.5 Otras directivas pertenecientes al derecho europeo de inmigración también incluyen un enfoque y dimensión de «movilidad intraeuropea» similar a la del estatuto de larga duración, para mejorar el atractivo de los mercados laborales europeos, **como la Directiva 2009/50 sobre la Tarjeta azul para inmigrantes altamente cualificados**.

6.6 Sin embargo, el CESE considera que, debido a una aplicación defectuosa de las Directivas por algunos Estados Miembros, las condiciones y criterios aplicables a los nacionales de terceros países y sus familias para residir y trabajar en un segundo Estado miembro diferente al que les concedió el permiso europeo están lejos de ser equiparables a la libertad de circulación transfronteriza de los ciudadanos europeos.

6.7 Además, el carácter fragmentado y sectorial del marco legislativo en materia de inmigración legal no favorece una igualdad de trato y un marco uniforme de derechos para los nacionales de terceros países que residen y quieren ejercer la libre circulación dentro de la UE ([24]).

7. **El diálogo con los países de origen**

7.1 El Comité he propuesto en otros dictámenes que se debe mejorar el diálogo político y social con los países de origen de los inmigrantes que vienen a Europa. El CESE acoge favorablemente que se hayan suscrito diversos acuerdos.

7.2 Este diálogo debe incluir también los derechos de ciudadanía. El Comité considera que los acuerdos entre Estados que permiten la doble nacionalidad son muy positivos para que los nacionales de terceros países puedan disponer de los derechos civiles, sociales y políticos.

7.3 Pero algunos Estados miembros condicionan los derechos políticos a la reciprocidad. El Comité señala que, aunque es un instrumento positivo, en algunos casos supone una limitación para los derechos de las personas cuando los países de origen no comparten el criterio de reciprocidad.

([19]) De Groot, G.R. (2005), «Towards a European Nationality Law», en H. Schneider (ed.), *Migration, Integration and Citizenship: A Challenge for Europe's Future*, Vol. I, pp. 13-53.

([20]) Véanse a modo de ejemplo los casos C-369/90, Micheletti, C-192/99, Kaur, o C-135/08, Rottmann. Véase J. Shaw (ed) (2012), *Has the European Court of Justice Challenged Member States Sovereignty in Nationality Law?*, EUI Working Paper RSCAS 2011/62, EUDO Citizenship Observatory, Florencia.

([21]) Para un análisis sobre la Directiva y sus orígines, véase S. Carrera (2009), *In Search of the Perfect Citizen? The intersection between integration, immigration and nationality in the EU*, Martinus Nijhoff Publishers: Leiden.

([22]) Véase el artículo 11 de la Directiva. Groenendijk, K. (2006), «The Legal Integration of Potential Citizens: Denizens in the EU in the final years before the implementation of the 2003 directive on long-term resident third country nationals», en R. Bauböck, E. Ersboll, K. Groenendijk y H. Waldrauch (eds), *Acquisition and Loss of Nationality*, Volume I: *Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries*, Ámsterdam: Amsterdam University Press, p. 385-410.

([23]) COM(2011) 585: Informe sobre la aplicación de la Directiva 2003/109.

([24]) S. Carrera et al. (2011), *Labour Immigration Policy in the EU: A Renewed Agenda for Europe 2020*, CEPS Policy Brief, Centre for European Policy Studies, Bruselas.

7.4 El CESE desea que la política exterior de la UE se comprometa a fondo con el impulso de una gobernanza mundial de las migraciones internacionales en el marco de las Naciones Unidas, sobre la base, entre otros instrumentos jurídicos internacionales de aplicación, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares (el Comité ha propuesto [25] a la UE su ratificación), el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos, el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y los Convenios de la OIT.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

[25] DO C 302 de 7.12.2004, p. 49.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza» (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 67/05)

Ponente: **Thierry LIBAERT**

Coponente: **Jean-Pierre HABER**

El 14 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

Por un consumo más sostenible: la duración de la vida de los productos industriales y la información al consumidor para recuperar la confianza (dictamen de iniciativa).

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre (sesión del 17 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 178 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La obsolescencia programada está vinculada al modelo de producción industrial que necesita una tasa mínima de renovación de sus productos. Aunque esta renovación de los productos puede parecer necesaria, hay que luchar contra algunos abusos. El Comité Económico y Social Europeo establece una clara distinción entre la presencia de defectos calculada deliberadamente y la aceleración de nuestros patrones de consumo. Aunque cabe cuestionar las prácticas de comercialización orientadas a fomentar las innovaciones de peso aun cuando, a menudo, son meramente accesorias, en este dictamen se trata de controlar los casos más flagrantes y de reforzar las garantías para los consumidores. El objetivo consiste en ayudar a reforzar la confianza en nuestras empresas europeas. Las propuestas son de carácter técnico, comercial, normativo, educativo e informativo. Forman parte del marco estratégico para lograr un mejor equilibrio, que sea justo y leal, de la cadena de producción, distribución y consumo.

1.2 El CESE aboga por la prohibición total de los productos cuyos defectos se calculan para provocar el fin de la vida útil del aparato. Estos casos, contados pero flagrantes, como el repercutido por los medios de comunicación de determinadas impresoras concebidas para dejar de funcionar al cabo de un cierto número de utilizaciones, no pueden sino provocar en los ciudadanos desconfianza respecto de las empresas.

1.3 El CESE recomienda a las empresas que faciliten la reparación de sus productos. Ello deberá efectuarse en torno a tres ejes, siendo el primero la posibilidad técnica (por ejemplo, las tabletas electrónicas cuyas baterías están soldadas a la carcasa del aparato para evitar cualquier reparación y obligar a comprar una nueva). A continuación, deberá mantenerse la posibilidad de que los consumidores puedan aprovisionarse de piezas de recambio durante un periodo de cinco años a partir de la adquisición. Por último, al comprar el producto, se debería proporcionar un manual en el que se detallen las posibilidades de reparación y las instrucciones para realizarla. De manera más general, mediante su dictamen el CESE hace un llamamiento a apoyar más decididamente la faceta social y las empresas de reparación. La iniciativa orientada a mejorar la confianza entre la empresa y sus clientes debe considerarse más concretamente en función de las perspectivas de apoyo al empleo que esta pueda generar.

1.4 Excluyendo la opción de una normativa obligatoria, el CESE fomenta las iniciativas voluntarias de certificación. A modo de ejemplo, en el ámbito doméstico, la garantía de reaprovisionamiento de diez o veinte años era un argumento de venta convincente. Esta garantía podría convertirse en una norma europea aplicable a todos los productos consumidos en los 28 países de la Unión para no penalizar a las empresas europeas. De igual modo, los fabricantes podrían comprometerse a publicar datos sobre las averías más frecuentes, puesto que conocen las más recurrentes. Podrían almacenar únicamente esas piezas o comprometerse a fabricarlas por encargo o buscar proveedores de la marca que pudieran producirlas. Ello podría constituir un compromiso fuerte por parte de determinadas empresas de garantizar la fiabilidad de su producto y, más allá de su relación con el consumidor, se correspondería con la idea de certificación voluntaria como compromiso de facilitar aquello que sea necesario para el mantenimiento de los productos y lograr que duren.

1.5 El CESE anima a los Estados a tener en cuenta los parámetros de lucha contra la obsolescencia programada en el marco de su política de contratación pública. Dado el volumen de la contratación pública en los Estados miembros de la Unión Europea (16 % del PIB), incumbe a las autoridades públicas un papel importante, y estas, por otra parte, han de ser ejemplares.

1.6 El CESE considera que la mejora de la calidad y de la sostenibilidad de los productos manufacturados generaría empleos duraderos en Europa y debe, por tanto, fomentarse. Esta evolución, acompañada de las formaciones adecuadas, contribuiría a superar la crisis que afecta gravemente a los trabajadores europeos.

1.7 El CESE preconiza un etiquetado sobre la duración de vida o el número estimado de utilizaciones de los productos para que el consumidor pueda escoger en el momento de la adquisición con pleno conocimiento de causa. Aboga por experimentar voluntariamente con un etiquetado en el que figure el precio por año estimado en función de la vida útil para fomentar la adquisición de productos sostenibles. A continuación, la previsión de duración de vida que se anuncie debería controlarse para evitar abusos cuya víctima sería el consumidor. Así, el consumidor podrá adquirir productos más caros en el momento de la compra pero más amortizables con el tiempo. Ello incitará, ciertamente, a nuestras empresas a producir objetos más sostenibles. Este etiquetado debería centrarse en la información pertinente que necesita el consumidor y diferenciarse en función de las categorías de productos para evitar efectos de sobreinformación en algunos envases.

1.8 El CESE considera útil establecer un sistema que garantice una duración de vida mínima de los productos adquiridos. Actualmente no existen otras legislaciones sobre la duración de la vida de los productos ni normas europeas que permitan evaluarla. No obstante, empiezan a surgir iniciativas en el marco del etiquetado medioambiental. Las empresas que producen o comercializan un producto deben internalizar las externalidades correspondientes a la asunción de los costes de reciclaje de productos cuya duración de vida sea inferior a cinco años, especialmente si el producto contiene sustancias nocivas para el medio ambiente.

1.9 El CESE propone ampliar el dispositivo de garantías vinculado a la compra mediante una garantía mínima de funcionamiento, de manera que las reparaciones se hagan a cargo del fabricante.

1.10 El consumidor costea en gran medida la reducción de la duración de vida de los productos y las dificultades derivadas de las posibilidades limitadas de reparación. Es el principal afectado por las políticas de aquellas empresas, y de algunos distribuidores que intentan a veces vender ampliaciones de garantías a partir del primer año, aún cuando es obligatoria la garantía de dos años. A menudo, el consumidor parece poco informado en cuanto a sus derechos. Una mejor comunicación, en particular mediante páginas web y redes sociales, podría reforzar la concienciación de los consumidores. Un observatorio europeo de la obsolescencia programada permitiría a los consumidores disponer de una mejor visión de las prácticas así como orientar mejor sus decisiones.

1.11 La concienciación de los consumidores es un requisito previo para el uso adecuado y sostenible de los productos. Además, es importante informar debidamente a los consumidores sobre la duración mínima de la vida de los productos, lo cual es relevante a la hora de tomar decisiones de compra. En tal contexto, sería interesante que se emprendieran iniciativas y actividades comerciales o empresariales con carácter voluntario.

1.12 Al consumidor le asalta a menudo la impresión de tener que afrontar una auténtica jungla legislativa. Aunque existen muchas directivas sobre la obsolescencia programada (prácticas comerciales, residuos, etc.), el conjunto de los textos sobre esta materia parece poco coordinado y debería armonizarse en forma de paquete legislativo.

1.13 El CESE recomienda que los Estados miembros fomenten, sobre todo en la fase de educación, el consumo responsable, para que los consumidores tengan en cuenta el impacto sobre el medio ambiente desde el punto de vista del ciclo de vida del producto, la huella ecológica y la calidad de los productos. El Comité recomienda encarecidamente que los representantes de los consumidores participen más activamente en el debate en curso sobre esta cuestión importante y sensible, lo cual garantizará un enfoque más integral.

1.14 El CESE recomienda a la Comisión Europea que emprenda estudios sobre esta cuestión para aclarar las numerosas informaciones a menudo contradictorias que circulan. Ello permitirá ofrecer una visión objetiva del impacto, en particular económico y social, de la obsolescencia programada, no solo en cuanto a las ventajas que se le atribuyen en términos tanto de rotación de las ventas de productos como de empleo y balanza comercial.

1.15 El CESE propone organizar en 2014 una gran mesa redonda europea sobre este tema. Esta mesa redonda reunirá a todas las partes interesadas en este ámbito: fabricantes, agentes financieros, distribuidores, sindicatos, asociaciones de consumidores, ONG, agencias de normalización, expertos, etc. Además, debería ser multisectorial para no limitarse solo a algunos sectores industriales. Por último, deberá completarse con un foro abierto a los ciudadanos de la Unión Europea, todo ello desde una perspectiva de fomento de una participación pública lo más amplia posible, figurando las redes sociales entre los canales de participación que se ha de privilegiar.

1.16 Con carácter más general, el CESE recomienda acelerar la investigación y las realizaciones en torno a tres ejes que constituyen frenos a la obsolescencia programada:

— el diseño ecológico de los productos: este enfoque permite garantizar desde el principio la sostenibilidad de los recursos empleados teniendo en cuenta el impacto medioambiental de los bienes y de todo su ciclo de vida;

— la economía circular, orientada hacia un enfoque «de la cuna a la cuna» («*cradle to cradle*») para trasformar los residuos de una empresa en recursos para otras;

— la economía de la funcionalidad aspira a desarrollar la utilización de los productos en lugar de su posesión. En este sentido, las empresas ya no venden un producto sino una función, que facturan en función de su utilización. Por consiguiente, los productores industriales están interesados en desarrollar objetos sólidos, reparables y de fácil mantenimiento, así como en garantizar una cadena de producción y una logística adaptada que se situará en el núcleo de su modelo económico.

1.17 Mediante el mensaje que emite a nivel europeo, el CESE expresa su deseo de entrar en una fase de transición económica para pasar de una sociedad de despilfarro a una sociedad sostenible y para que el crecimiento se oriente de tal modo que pueda responder a las necesidades de los consumidores desde una perspectiva ciudadana en lugar de considerarse un mero objetivo en sí mismo.

2. **Introducción y contenido**

2.1 La obsolescencia programada es una cuestión preocupante por diversas razones: dado que disminuye la duración de la vida de los productos de consumo, hace que aumente el consumo de recursos así como la cantidad de residuos que hay que procesar al final de la vida de los productos. Multiforme, se emplea para estimular las ventas y sostener el crecimiento económico al crear necesidades incesantes y circunstancias deliberadas que impiden la reparación de los bienes de consumo.

2.2 Consecuencia: el despilfarro de los recursos y la contaminación aberrante que se generan son tales que la sociedad civil y algunos representantes políticos contrarios a estas prácticas se están organizando para poner de relieve y combatir las incoherencias del sistema (acciones colectivas o «*class actions*» en Estados Unidos contra Apple, denuncia presentada en Brasil, proyecto de ley en Bélgica y Francia a principios de 2013).

2.3 Habitualmente se diferencian varios tipos de «obsolescencia programada» partiendo de la definición de obsolescencia como «la depreciación de un material o equipo antes de que se produzca su desgaste material» (diccionario: *Le Petit Larousse*) hasta el punto que se deprecia y caduca por razones independientes de su desgaste físico, aunque vinculadas al progreso técnico, a la evolución de los comportamientos, a la moda, etc.

2.4 Cabe distinguir varias formas de obsolescencia:

— la obsolescencia programada propiamente dicha, consistente en prever una duración de vida reducida del producto, si fuera necesario mediante la inclusión de un dispositivo interno para que el aparato llegue al final de su vida útil después de un cierto número de utilizaciones;

— la obsolescencia indirecta, derivada generalmente de la imposibilidad de reparar un producto por falta de piezas de recambio adecuadas o por resultar imposible la reparación (por ejemplo, el caso de las baterías soldadas al aparato electrónico);

— la obsolescencia por incompatibilidad, como es el caso, por ejemplo, de un programa informático que deja de funcionar al actualizarse el sistema operativo; esta obsolescencia guarda relación con la del servicio posventa, en el sentido de que el consumidor será más proclive a comprar otro producto que a repararlo, en parte debido a los plazos y precios de las reparaciones;

— la obsolescencia psicológica derivada de las campañas de marketing de las empresas encaminadas a hacer que los consumidores perciban como obsoletos los productos existentes. No serviría de nada obligar a un fabricante de tabletas electrónicas a producir objetos cuya vida útil sea de diez años si nuestros patrones de consumo hacen que deseemos sustituirlas cada dos años. A modo de ejemplo, la periodicidad de la renovación de un teléfono móvil es de veinte meses de media (diez meses para los jóvenes de 12 a 17 años de edad). Pese a su trascendencia, este dictamen solo abarca los tres primeros aspectos por considerar que el cuarto merece un enfoque específico relativo a los patrones de consumo.

2.5 Aún no se han alcanzado un consenso definitivo al respecto. Este abanico de matices en cuanto a las definiciones demuestra hasta qué punto es necesario definir el concepto en su conjunto y adoptar medidas diferenciadas en función de los factores objetivos (técnicos) y de los factores subjetivos (influencia de la moda, comercialización de nuevos productos) de la obsolescencia. Puede haber productos cuyo carácter efímero represente una ventaja medioambiental. Por otra parte, la obsolescencia depende también del comportamiento de los consumidores.

2.6 El CESE considera aquilatado el enfoque que preconiza. No se trata de intentar alargar uniformemente la duración de vida de todos los productos, sino de razonar en función del uso de estos. De igual modo, se da preferencia a una orientación hacia la optimización de estos usos, teniendo en cuenta que tal optimización no implica prolongar ineluctablemente la duración de vida. El CESE desea contribuir a mejorar la percepción de la fiabilidad de los productos de las empresas europeas.

2.7 Las razones por las cuales la Unión Europea tiene que abordar la cuestión de la obsolescencia programada son múltiples y de carácter medioambiental, social, sanitario y cultural, aunque también económico. Se han de tener en cuenta también otros aspectos más intangibles, pero igualmente importantes, a saber los simbólicos y éticos.

2.8 Desde el punto de vista medioambiental, actualmente, nuestro consumo anual de materias primas es de aproximadamente 60000 millones de toneladas, lo que equivale a cerca de un 50 % más de recursos naturales que hace 30 años. Así, cada europeo consume 43 kilos de recursos al día, frente a diez kilos por africano. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) considera, basándose en los niveles conocidos en 1999, «que con una tasa de crecimiento anual de su producción primaria del 2 %, las reservas de cobre, plomo, níquel, plata, estaño y cinc no durarían más de 30 años, y las de aluminio y hierro entre 60 y 80 años. Por otra parte, cada año se generan en Europa (datos de 2012) diez millones de toneladas de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEE), volumen que podría alcanzar los doce millones en 2020. Junto con las políticas de reciclaje e innovación, las políticas de recuperación consagradas por la nueva Directiva que entró en vigor el 13 de agosto de 2012 deben fomentarse paralelamente a la lucha contra la obsolescencia programada.

2.9 Desde el punto de vista social, la obsolescencia programada plantea tres tipos de problemas. En primer lugar, en un contexto de crisis, las lógicas derivadas de la obsolescencia programada de los bienes de consumo se integran en la dinámica de compra a crédito y en tasas de endeudamiento nunca alcanzadas hasta ahora. Las personas que más sufren por la obsolescencia son las que pertenecen a categorías sociales desfavorecidas que no pueden pagar más por productos sostenibles y se contentan, a menudo, con productos de baja gama más frágiles. A continuación, el nivel de empleo de las empresas de reparación puede sufrir las consecuencias negativas de la obsolescencia programada. Los datos que contiene el informe de la ADEME de 2007) ([1]) confirman esta tendencia: solo se repara el 44 % de los aparatos que se averían. En cuanto a los aparatos que ya no

([1]) Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie.

están bajo garantía, los distribuidores estiman que el 20 % de las intervenciones dan lugar a una reparación. El estudio de la ADEME de 2010 demuestra también una disminución significativa de la actividad de reparación en Francia entre 2006 y 2009, especialmente marcada en el caso de los electrodomésticos. El sector de las empresas de reparación presenta la ventaja de no poder deslocalizarse y de ofrecer mayoritariamente empleos estables.

2.10 Las consecuencias en materia de salud pública no son desdeñables y son de dos tipos, a saber: directas, ya que la incineración incide en las poblaciones aledañas dada la toxicidad de los componentes electrónicos y tiene, por otra parte, un alcance internacional. En efecto, la falta de infraestructuras que permitan tratar los residuos informáticos es tal que muchos productos inservibles se exportan ilegalmente a regiones del mundo en las que los vertidos se hacen a un coste inferior, pero con múltiples consecuencias para la población local (por ejemplo, en Ghana, dónde se extrae de los residuos chatarra que se envía Dubai o a China). Muchos de estos residuos se envían a países del Sur en dónde plantean problemas de salud medioambiental).

2.11 Otras consecuencias son de carácter cultural. Según determinados estudios, la duración de vida media de los electrodomésticos es de seis a ocho años, mientras que hace veinte años oscilaba entre diez y doce años. Los consumidores pueden plantearse legítimamente interrogantes sobre la reducción de la vida útil de los productos pese a que por todas partes se ensalza la innovación. La confianza de los ciudadanos europeos en su industria se construye a largo plazo y se ve socavada por la obsolescencia. Ahora que casi todas las encuestas de opinión indican un distanciamiento máximo entre los europeos y su industria, es evidente que la constatación por los consumidores de averías prematuras o de la imposibilidad de efectuar una reparación no puede ayudar a que se reconcilien con la empresa de que se trate. Ello contribuye a explicar que el 92 % de los europeos ([2]) soliciten un etiquetado sobre la duración de vida (o el número de utilizaciones) de los productos. La competitividad de las empresas europeas requiere también recuperar la confianza de los consumidores en las empresas.

2.12 Por último, las consecuencias son igualmente económicas. La gran mayoría de las empresas puestas en entredicho pertenecen al sector de la alta tecnología, cuyos productos se importan con frecuencia en Europa. Al abordar esta cuestión, la Unión Europea brinda a estas empresas una ocasión para diferenciarse mediante la práctica efectiva de la sostenibilidad.

2.13 El Comité Económico y Social Europeo no olvida otros aspectos más inmateriales pero igualmente importantes. Desde el punto de visto simbólico, aunque el conjunto de nuestros trabajos desarrollados en el espíritu de Río+20 se caracteriza por la importancia que otorgamos al desarrollo sostenible, reconocemos que la obsolescencia programada debe abordarse, por definición, como una faceta del desarrollo sostenible en el sentido que lo promovemos. En cuanto al lugar que reservamos a la ética en nuestras sociedades, nos resulta difícil aceptar que se encomiende a determinados ingenieros la tarea de poner a punto productos caracterizados por un envejecimiento acelerado o que publicistas lancen campañas para incitar a los consumidores a comprar productos aun sabiendo que no aumentarán su nivel de satisfacción.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([2]) Sondeo de Eurobarómetro. «*Attitudes of Europeans towards building the single market for green products*». Comisión Europea. Flash nº 367, julio de 2013.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Incentivar el potencial de crecimiento del sector cervecero europeo» (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 67/06)

Ponente: **Ludvík JÍROVEC**

Coponente: **Edwin CALLEJA**

El 14 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

Incentivar el potencial de crecimiento del sector cervecero europeo.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 47 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La cerveza es una bebida que ha sido consumida por la población de toda Europa desde hace miles de años. Aunque en Europa, con diferentes tipos de cerveza y hábitos de consumo, la cultura de la cerveza varía considerablemente según los países, desempeña un papel importante en todos los países de la Unión Europea y forma parte integrante de la cultura, el patrimonio y la alimentación. El Comité Económico y Social Europeo subraya la constante evolución de este sector, así como su capacidad de adaptación y de resiliencia, incluso en la difícil coyuntura actual. Observa que el sector se ajusta a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en los diferentes ámbitos prioritarios de empleo, sostenibilidad, innovación, educación e inclusión social.

1.2 El Comité Económico y Social Europeo llama la atención de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo y los Estados miembros sobre las políticas clave que deberían tomarse seriamente en consideración para que el sector cervecero europeo pueda realizar plenamente su potencial de crecimiento. En particular, el CESE desea que los responsables de la toma de decisiones:

— hagan progresos en la creación de un marco regulador equilibrado que permita a las empresas europeas de fabricación de cerveza, independientemente de su tamaño, fabricar y comercializar cerveza en Europa y fuera de ella;

— incluyan la cerveza como ámbito prioritario objeto de un trato favorable recíproco en los acuerdos de libre comercio que se negocien con otros socios comerciales de la UE;

— den más publicidad a los programas de responsabilidad social, salud y educación realizados a nivel nacional y de la UE y fomenten una mayor participación de las empresas y asociaciones cerveceras;

— tengan más en cuenta las repercusiones de la evolución de las políticas de innovación, industriales y agrícolas para la industria cervecera.

1.3 El Comité Económico y Social Europeo anima también a los Estados miembros y a los entes regionales y local a tomar medidas para:

— continuar desarrollando asociaciones con la industria cervecera y las ONG destinadas a promover el consumo responsable y a reducir los daños derivados del alcohol, incluida la cooperación para prevenir las comunicaciones y ventas comerciales irresponsables y fomentar la responsabilidad a este respecto;

— apoyar las iniciativas del sector cervecero en pro de la sostenibilidad ambiental en toda la cadena de abastecimiento y suministro a escala local y europea;

— aprovechar la dinámica del sector cervecero con objeto de crear empleo, suprimiendo los obstáculos al crecimiento creando un régimen fiscal predecible y estable en el nivel de los Estados miembros para el sector y su cadena de abastecimiento, y solucionando las distorsiones del mercado producidas por la fluctuación de los tipos impositivos. Toda mejora a este respecto se haría con la finalidad de fomentar la plena realización del mercado interior;

— seguir explorando y desarrollando, en cooperación con los entes locales, distintos enfoques de proyectos que impliquen a las comunidades locales y que aprovechen las posibilidades turísticas de la cerveza.

1.4 En opinión del Comité Económico y Social Europeo, las empresas cerveceras deben:

— desarrollar una participación activa y responsable en diversas actividades de promoción de productos alimenticios que fomenten hábitos de alimentación sanos, dentro de la UE y en los terceros países, que cuenten con el apoyo de las cámaras de comercio, los entes regionales, los Estados miembros y la Comisión Europea;

— hacer esfuerzos por lograr que el sector cervecero resulte atractivo para las generaciones más jóvenes como sector de empleo estable y adecuadamente remunerado, fomentando programas de aprendizaje y de formación profesional;

— seguir reforzando su cooperación con los centros de investigación y enseñanza, intensificando su participación en programas de la UE en materia de I + D con sus socios, así como en programas de educación y formación;

— incrementar su participación en diversas actividades desarrolladas a través de fondos con fines específicos regionales, estructurales y para las pymes.

— desarrollar la cooperación existente de medio a largo plazo con los productores locales de lúpulo, cereales y otros productos esenciales para la producción de cerveza;

— fomentar el mayor uso posible de las evaluaciones del ciclo de vida en el sector cervecero teniendo en cuenta a la vez las limitaciones de las pequeñas empresas cerveceras de carácter familiar debido a su menor capacidad.

2. **El sector de la producción de cerveza**

2.1 La Unión Europea es uno de los principales territorios productores de cerveza del mundo. El volumen de producción en 2011 alcanzó más de 380 millones de hectolitros ([1]), elaborados en aproximadamente 4 000 fábricas de cerveza repartidas por toda Europa. Sus productos se distribuyen en todo el mundo. En términos de volumen, la UE es un actor clave, puesto que proporciona más de una cuarta parte de la producción mundial, solo superada recientemente por China, y por delante de Estados Unidos, Rusia, Brasil y México ([2]).

2.2 La industria cervecera es un sector muy heterogéneo en cuanto a su estructura. La integran principalmente pequeñas y medianas empresas que van desde microempresas a fábricas de ámbito local, regional o nacional, así como cuatro grandes empresas cerveceras establecidas en Europa que son líderes mundiales en su ámbito ([3]). El incremento de nuevas pequeñas empresas y microempresas cerveceras durante la última década es un signo notable del potencial innovador del sector y un triunfo para el objetivo de la sostenibilidad.

2.3 La cadena de abastecimiento vinculada al sector cervecero abarca operadores locales, pero también empresas líderes mundiales en fabricación de cerveza, proveedores de servicios y fabricantes de equipos técnicos. Los centros de fabricación en Europa también difunden sus conocimientos en todo el mundo. Acontecimientos como el Congreso de la Convención Cervecera Europea (European Brewery Convention) o las diversas conferencias sobre la cerveza atraen a visitantes de todo el mundo.

2.4 La cerveza es un producto agrícola transformado esencial, cuyo valor en exportaciones representa más de 2 000 millones de euros ([4]). Está incluida también en la política de calidad de los productos agrícolas de la UE ([5]) a través de sus regímenes específicos de DOP/IGP ([6]), que proporcionan más de 2 300 millones en valor de ventas con 23 indicaciones geográficas ([7]). Sin embargo, la diversidad geográfica de las cervezas de estos regímenes es limitada, ya que se reparten en menos de un tercio de los países de la UE.

2.5 Los componentes principales de la cerveza son de origen natural e incluyen agua, cereales, lúpulo y levadura. El agua, que representa por término medio cerca de un 92 % de la cerveza, es la materia prima más importante utilizada por el sector cervecero. Por lo tanto, la protección de las aguas subterráneas es un aspecto de suma importancia. Dada la necesidad de cereales (como cebada y trigo, además de otros tipos), que son la fuente esencial de almidón para la cerveza, la relación con la comunidad agrícola es indispensable para cerveceros y malteros.

2.6 La Unión Europea ocupa también el principal puesto en el mercado mundial de lúpulo, que se produce en catorce Estados miembros de la UE ([8]), a los que corresponde aproximadamente una tercera parte de la superficie mundial de cultivo de lúpulo ([9]), siendo el sector cervecero el cliente principal de los cultivadores de lúpulo en Europa. La competencia entre los productores de lúpulo, al igual que el trato diferenciado en las políticas agrícolas vigentes entre los Estados miembros de la UE, ha de replantearse si se quiere evitar que dé lugar a distorsiones del mercado, que a largo plazo podrían ser perjudiciales para los productores de cerveza.

2.7 La dependencia que sufren los productores de cerveza del sector agrícola para sus materias primas en estos últimos años ha provocado que el sector haya tenido que hacer frente a la subida de los precios de materias primas agrícolas necesarias para la producción de cerveza, debido a unas cosechas de calidad variable y a la volatilidad de los precios. En la medida de lo posible, y siempre que sea necesario, la relación entre los proveedores de materias primas y los productores de cerveza debe estar guiada por un enfoque sostenible y a largo plazo.

2.8 El total de las ventas de cerveza en 2010 ascendió a 106 000 millones de euros, IVA incluido, lo que representa el 0,42 % del PIB de la UE. Se calcula que más del 63 % de la producción de cerveza se adquiere en los supermercados y otros establecimientos de venta al por menor (el sector de consumo «no hostelero»). El restante 37 % se consume en el sector de la hostelería (por ejemplo, en bares y restaurantes: el sector de consumo «hostelero»).

3. **Hacer frente a los retos económicos del siglo XXI**

Tendencias estructurales y de mercado

3.1 En los últimos quince años el mercado europeo de la cerveza ha sido objeto de diferentes avances: progreso técnico, inversiones, fusiones, creación de nuevas empresas y hábitos de

([1]) «The Brewers of Europe», Estadísticas, edición de 2012, octubre de 2012.
([2]) Canadean Global beer trends 2012.
([3]) ABInbev, Carlsberg, Heineken, SABMiller (en 2013).
([4]) Comisión Europea, DG Empresa e Industria.
([5]) http://ec.europa.eu/agriculture/quality/index_en.htm.
([6]) DOP: denominación de origen protegida; IGP: indicación geográfica protegida.
([7]) Comisión Europea, DG Agricultura y Desarrollo Rural.
([8]) Comisión Europea, DG Agricultura y Desarrollo Rural, diciembre de 2009; Pavlovic, M., febrero de 2012.
([9]) Comisión Europea, DG Agricultura y Desarrollo Rural.

consumo. El fuerte descenso del consumo desde 2007 está teniendo una repercusión directa en la actividad de las empresas cerveceras. Después de años de expansión en la Unión Europea, la producción de cerveza acusó un fuerte descenso en 2011, pasando de 420 a 377 millones de hectolitros. No obstante, en los próximos años se espera una recuperación y un crecimiento potencial si la coyuntura económica y normativa se vuelve más favorable.

3.2 La crisis económica y el descenso del consumo han dado lugar a una reestructuración del sector en Europa, gracias a la consolidación de las actividades en el continente y a la inversión de grandes grupos internacionales y nacionales fuera de la UE. Al mismo tiempo, el número de fábricas de cerveza de menor tamaño ha aumentado en todos los países, ampliando la diversidad de la oferta al consumidor y confirmando el espíritu empresarial de las empresas cerveceras en consonancia con el Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 ([10]). Constituye además una evolución favorable en la perspectiva de la sostenibilidad, ya que ha generado repercusiones positivas con respecto al turismo regional al igual que ciclos a menudo más reducidos de producción y consumo, lo cual es beneficioso para el medio ambiente.

3.3 La coyuntura económica también ha dado lugar a que se consuma mayor cantidad de cerveza en casa, en lugar de en bares o restaurantes, lo que ha dado como resultado una reducción de puestos de trabajo, un menor valor añadido y menos ingresos públicos generados por cada litro de cerveza consumida en la UE ([11]). La mayor presión de los precios en el sector minorista también ha influido en esta tendencia.

3.4 El número creciente de empresas de elaboración de cerveza y la innovación de los productos también ha entrañado la aparición de nuevos productos, lo que redunda en beneficio de los consumidores, de la sociedad y del medio ambiente. La diversificación hacia cervezas de poco grado alcohólico y cervezas sin alcohol, que se ha traducido en un alza de las ventas, ha generado nuevas posibilidades para las empresas cerveceras, independientemente de su tamaño. Por otra parte, la disponibilidad de cervezas biológicas aumenta de forma regular.

Aspectos fiscales

3.5 El sector de la producción de cerveza proporciona beneficios sustanciales a los gobiernos nacionales en términos presupuestarios. Gracias a la producción y venta de cerveza, los gobiernos perciben sustanciales ingresos procedentes de los impuestos especiales, el IVA, los impuestos sobre la renta y las cotizaciones a la seguridad social abonadas por los trabajadores y sus empleadores en el sector cervecero, así como en otros sectores afines cuyos puestos de trabajo pueden atribuirse indirectamente a la actividad del sector del consumo de cerveza. En 2010, estos ingresos ascendieron aproximadamente a 50,6 millones de euros ([12]).

3.6 La resiliencia del sector cervecero ante las dificultades económicas actuales ha sufrido un revés debido a la creciente presión fiscal, principalmente de impuestos especiales, pero también de los tipos del IVA, en particular en el sector de la hostelería. Esos incrementos han agravado la difícil situación económica de las empresas cerveceras, en particular, en países como Hungría, Finlandia, Francia, Países Bajos y Reino Unido ([13]). El valor añadido total atribuido a la producción y venta de cerveza en la UE disminuyó en un 10 % en el período 2008-2010 y la recaudación fiscal total del sector cervecero de la UE descendió 3 400 millones de euros ([14]).

3.7 El sistema de impuestos especiales establecido a nivel nacional y de la UE debería reconocer las características únicas de la cerveza, en particular su grado alcohólico generalmente bajo, la contribución local del proceso de elaboración de cerveza y del sector de la producción de cerveza a la sociedad, a la creación de empleo y a la economía en general. Para ello, la cerveza, en tanto que bebida fermentada, debería disfrutar de unas condiciones de competencia equitativas, y, por lo tanto, el tipo mínimo (cero euros) aplicable al vino y otras bebidas fermentadas debería incluirse también en la legislación sobre impuestos especiales de la UE para la cerveza ([15]).

3.8 Una política en materia de impuestos especiales equilibrada a nivel nacional y un mejor uso de los mecanismos de cooperación existentes en la administración fiscal podrían servir para evitar el comercio influido por la fiscalidad y otras prácticas perjudiciales conexas, ayudando así a preservar la competitividad del sector cervecero, especialmente en las zonas fronterizas.

3.9 Dada la importancia del sector hostelero en la venta de cerveza ([16]), la política fiscal puede desempeñar también un papel generador de crecimiento en los sectores cervecero y hostelero y generar un impacto positivo sobre el empleo a nivel local.

Comercio internacional

3.10 Pese a las condiciones adversas, la industria cervecera sigue siendo resiliente y competitiva. Los cerveceros locales siguen manteniendo sus propios mercados más allá de las fronteras nacionales y de la UE. Aunque la mayor parte de la producción de cerveza en Europa se comercializa dentro del mercado único de la UE, las exportaciones a diferentes partes del mundo han aumentado constantemente desde el año 2000, con un crecimiento del 30 % desde 2007. Los mayores destinos de exportación son Estados Unidos, Canadá, Angola, China, Suiza, Taiwán, Rusia y Australia ([17]). Por otra parte, los fabricantes de cerveza europeos también son grandes inversores en todos los continentes y participan en diversas iniciativas de cooperación con los fabricantes y distribuidores locales.

3.11 No obstante, el potencial de la industria cervecera europea de mantener y ampliar su presencia en terceros países puede verse en peligro por las normativas locales, lo que constituye una barrera al comercio que obstaculiza las exportaciones de cerveza y las inversiones. Además de los aranceles aduaneros, estas barreras pueden adoptar la forma de medidas legislativas conexas, como la definición del producto (por ejemplo, en Rusia) o los procedimientos administrativos fiscales (por ejemplo, en Albania y Turquía). La Comisión Europea y los Estados miembros, en colaboración con el sector cervecero, tienen un papel fundamental que desempeñar para abordar esta y otras dificultades que surgen de vez en cuando en los mercados exteriores.

([10]) COM(2012) 795 final.
([11]) Ernst Young, The Contribution made by Beer to the European Economy, septiembre de 2011.
([12]) Ernst Young, septiembre de 2011.
([13]) Comisión Europea, Excise duty tables, 2013.
([14]) Ernst Young, septiembre de 2011.
([15]) DO C 69, 21.7.2006, p. 10.
([16]) Ernst Young, «The Hospitality Sector in Europe», septiembre de 2013.
([17]) Comisión Europea, DG Comercio.

3.12 Así como la Unión Europea aplica un arancel aduanero de «cero euros» a la importación de cerveza en los diferentes acuerdos comerciales, varios países mantienen los derechos de aduana como medio de disuadir las importaciones de la competencia procedentes de Estados miembros de la UE. Las negociaciones en curso sobre acuerdos de libre comercio también tratan este aspecto, y los acuerdos más recientes (por ejemplo, entre la UE y Corea del Sur) prevén una reducción progresiva de los derechos de aduana, un planteamiento que debe ampliarse aún más.

3.13 La presencia potencial de marcas de cerveza europeas en los mercados exteriores se refuerza aún más mediante la promoción de eventos, como exposiciones y ferias, y los sistemas de consulta de la Comisión Europea en terceros países. La participación de las empresas cerveceras en las actividades respectivas sobre el terreno ha sido hasta ahora bastante baja debido al escaso conocimiento de los potenciales beneficios y a la insuficiente publicidad.

4. **Proporcionar empleo a todos los niveles**

4.1 El sector cervecero va más allá de la producción de cerveza en sí. Abarca varias actividades, empezando por las materias primas agrícolas, que ocupan un lugar central en el proceso de elaboración, hasta los establecimientos de hostelería y el sector minorista. Las fábricas de cerveza en la Unión Europea proporcionan en su conjunto más de 128 800 empleos directos. Además, existen dos millones de puestos de trabajo que pueden atribuirse a la producción y venta de cerveza, lo que representa en torno al 1 % de todos los puestos de trabajo solo en la UE ([18]), con capacidades de empleo variables.

4.2 Los objetivos de la UE de lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador incluidos en la Estrategia Europa 2020 se reflejan en las características del sector cervecero. Las empresas cerveceras están presentes en todos los países europeos, sustentando más de dos millones de puestos de trabajo gracias a los elevados gastos en bienes y servicios y al volumen de negocios considerable creado en los sectores de la hostelería y sector de la venta al por menor. Más del 73 % de los puestos de trabajo creados por el sector cervecero pertenecen al área de la hostelería.

4.3 Dado que el sector de la hostelería también desempeña un papel fundamental a la hora de garantizar el empleo y el crecimiento, no solo directamente en las empresas asociadas, sino indirectamente para amplios sectores de la economía europea, es esencial adoptar medidas para desarrollarlo, con vistas al empleo, especialmente entre los jóvenes y los trabajadores no cualificados, sin recurrir al trabajo precario y a la práctica de los bajos salarios.

4.4 Tal variedad excepcional permite combinar patrimonio, cultura y modernidad, y ofrece diversas posibilidades de utilización de mano de obra en las fábricas de cerveza y en su entorno. Además del trabajo que proporciona la cadena de abastecimiento y suministro, el potencial gastronómico y turístico debe desarrollarse más a fin de aumentar el empleo a través de las propias actividades de los cerveceros, así como de regímenes de financiación nacionales y de la UE.

([18]) Ernst Young, septiembre de 2011.

4.5 El sector ha sufrido los efectos de la situación económica mundial con una disminución del empleo directo del 9 % entre 2008 y 2010, debido a la reducción del consumo. A pesar de la disminución del consumo debido a la difícil coyuntura económica en Europa, el número total de fábricas de cerveza (incluidas las microempresas) en Europa era más elevado en 2010 (3 638) que en 2008 (3 071 fábricas de cerveza), y está cifra está en constante aumento, por lo que ofrece un mayor potencial de creación de empleo. Este potencial no debería verse amenazado por medidas fiscales restrictivas de las ventas o perjudiciales, y debería mejorarse a través de la formación profesional, e incluso de formación de nivel superior, con el fin de generar empleos de más calidad en el sector.

5. **Contribuir a los objetivos de sostenibilidad medioambiental**

5.1 La industria cervecera en Europa debe responder a diversos objetivos relacionados con la eficiencia energética, la reducción de emisiones de CO_2 y el uso de los recursos como parte de su compromiso con la sostenibilidad. Las inversiones realizadas en los últimos años han dado lugar a un uso más reducido de recursos naturales, una menor producción de residuos y una reutilización regular de materiales secundarios del proceso de elaboración de la cerveza.

5.2 Los fabricantes de cerveza han demostrado su compromiso con el medio ambiente tomando medidas e invirtiendo, lo que ha dado como resultado una reducción del consumo energético y las emisiones de CO_2, una menor producción de aguas residuales y cambios en los envases. El sector cervecero también ha elaborado directrices sobre las mejores técnicas disponibles (MTD), que ponen de relieve el papel de la gestión sostenible y pueden servir como referencia para todos los compromisos en favor de objetivos medioambientales. El uso de las evaluaciones del ciclo de vida como método de autoanálisis debería fomentarse para abarcar el espectro más amplio posible de la industria cervecera, teniendo en cuenta a la vez las limitaciones a este respecto de las pequeñas empresas cerveceras de carácter familiar debido a su menor capacidad.

5.3 Entre 2008 y 2010 el sector cervecero prosiguió sus esfuerzos a pesar del deterioro de la situación comercial, y los resultados apuntan a una reducción del consumo de agua del 4,5 % y un uso energético reducido del 3,8 % por hectolitro de cerveza. Se calcula que las emisiones de CO_2 se redujeron también en un 7,1 % ([19]).

5.4 La calidad del agua y su uso son factores importantes del proceso de elaboración de cerveza. Por lo tanto, la correcta gestión del agua por parte de los proveedores y los fabricantes de cerveza es indispensable para garantizar la sostenibilidad de la producción de cerveza. En este contexto, deberían tomarse las precauciones debidas para garantizar que las exploraciones de gas de esquisto no contaminen las aguas subterráneas que abastecen a los consumidores, incluidos los usuarios industriales. En el sector de la producción de cerveza en concreto, el CESE señala que los cerveceros de los Países Bajos y Alemania siguen de cerca los acontecimientos en este campo con gran interés.

([19]) CampdenBRI / KWA, The Environmental Performance of the European Brewing Sector, mayo de 2012.

5.5 Hay otros productos valiosos (llamados productos secundarios) que se generan a partir de materias primas utilizadas en el proceso de elaboración de la cerveza. Son muy valorados como insumos para otros procesos industriales o como materias destinadas a usos finales específicos: por ejemplo, productos farmacéuticos, alimentos saludables, fuentes de energía renovables, aplicaciones industriales, alimentos para animales y productos agrícolas ([20]), cosméticos o productos para usos termales. Estas materias cumplen normas de calidad estrictas y se ajustan a una estricta legislación en materia de seguridad alimentaria, tanto para uso humano como animal. La importancia y el valor de estos productos secundarios ha llevado a las fábricas de cerveza a establecer desde hace tiempo acuerdos de suministro con los comerciantes y los usuarios finales.

6. **Ser un actor responsable en la comunidad**

6.1 A lo largo de los años, las empresas y asociaciones cerveceras de todos los países europeos han adoptado iniciativas destinadas a aumentar la sensibilización con respecto al consumo responsable, aumentar los conocimientos del consumidor, garantizar una publicidad y una mercadotecnia responsables, difundir mensajes de prevención y disuadir al consumidor de comportamientos irresponsables. Varias de esas iniciativas locales se han llevado a cabo en asociación y también han sido reconocidas por las autoridades nacionales como una aportación importante a la sociedad y se han adoptado a nivel europeo en el marco del Foro Europeo sobre Alcohol y Salud ([21]).

6.2 Basándose en estas actividades, los gobiernos, las empresas cerveceras, otros operadores económicos y los grupos de la sociedad civil deberían colaborar en campañas destinadas a fomentar un consumo de cerveza responsable, que pueda ser totalmente compatible con un estilo de vida adulto sano, así como para evitar el abuso del alcohol.

6.3 Debido al carácter local del mercado de la cerveza, los fabricantes europeos también están bien arraigados en sus comunidades locales y apoyan una amplia gama de actividades. El sector cervecero gasta más de 900 millones de euros al año en la Unión Europea en apoyo de la comunidad ([22]), a través de un amplio espectro de actividades a nivel local y regional.

6.4 Existe un fuerte compromiso de la industria y las partes interesadas en sentido amplio para apoyar la adopción de iniciativas de responsabilidad institucional y empresarial con el fin de luchar contra los efectos adversos del consumo nocivo. Este compromiso debería verse reconocido en un marco equilibrado en materia de comercialización y de comunicación comercial por parte de los fabricantes de cerveza ([23]).

6.5 Dado el importante papel que desempeña la cerveza en el ámbito de la cultura, el patrimonio y el consumo, debería considerarse la posibilidad de emprender una iniciativa de la UE para financiar la organización de cursos de formación especializada para los docentes de todos los niveles de enseñanza dedicados a los aspectos sanitarios, sociales y culturales del consumo de bebidas fermentadas.

7. **Mantener un papel esencial en la investigación, la educación y la innovación**

7.1 El papel de la educación y la investigación es esencial para seguir manteniendo el compromiso del sector. Las actividades de educación e investigación se llevan a cabo a través de universidades, escuelas de elaboración de cerveza, institutos de tecnología alimentaria y a través de otras redes. La organización de foros de intercambio de conocimientos debe mantenerse a fin de que Europa siga siendo un centro de investigación destacado para los fabricantes de cerveza, sus socios, investigadores y otras personas interesadas.

7.2 La capacidad y el potencial de investigación deberían mejorarse, ya que los fabricantes de cerveza desempeñan un papel importante como socios industriales en diversos campos relacionados con las tecnologías de producción de alimentos y de cerveza, con el ámbito sanitario o con la eficiencia medioambiental. Una participación más activa en el Espacio Europeo de Investigación, en el marco de Horizonte 2020 y otras plataformas tecnológicas, reforzaría el potencial existente ([24]).

7.3 Respaldar los esfuerzos realizados por el sector cervecero para fomentar la excelencia con arreglo al más alto nivel científico en lo que respecta a las características de la cerveza, así como a sus efectos en la salud y el comportamiento, puede contribuir también a mejorar la información y la educación en este importante ámbito. Todas las partes activas en este sector deberían tomar en consideración reforzar su participación en los programas de cooperación y de financiación de la UE.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([20]) Bamforth, C. (2009) Contraception, Charcoal and Cows: The World of Brewery Co-Products Brew. Guardian, 138(1), 24-27.
([21]) The Brewers of Europe, European beer pledge: primer informe anual, abril de 2013.
([22]) Sponsorship ideas, «Supporting local communities: Assessing the contribution of local brewers», mayo de 2011.
([23]) DO C 48, 21.2.2002, p. 130.
([24]) DO C 327, 12.11.2013, p. 82

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Inmigración irregular por mar en la zona euromediterránea» (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 67/07)

Ponente: **Panagiotis GKOFAS**

Coponente: **Stefano MALLIA**

El 17 de septiembre 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

Inmigración irregular por mar en la zona euromediterránea.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 3 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y propuestas**

1.1 El CESE ha abordado la cuestión de la inmigración irregular en muchas ocasiones y desde distintos ángulos [1]. El fenómeno de la inmigración irregular es muy complejo y multifacético, y requiere medidas a corto y a largo plazo. El presente dictamen se centrará en los siguientes aspectos:

1.2 En este contexto, el Comité expresa su profunda tristeza por la muerte de al menos 311 emigrantes africanos, y probablemente de muchos más, acaecida en las costas de Lampedusa en el reciente hundimiento de sus dos embarcaciones. Si bien no puede determinarse una única causa de esta tragedia, el Comité considera que estos incidentes son un síntoma del grave problema de la inmigración irregular por mar en la UE, y opina que existe un nexo causal entre estos dos sucesos y la aparente incapacidad de la UE para establecer una política satisfactoria y coherente sobre la inmigración irregular basada en la solidaridad, que incluya políticas en materia de búsqueda y rescate y desembarco. El Comité pide a la UE y a los Estados miembros que consideren estos hechos una llamada de atención para actuar sin tardanza sobre las recomendaciones formuladas en este dictamen antes de permitir que ocurra otra tragedia. Las tragedias de Lampedusa refuerzan la necesidad imperiosa de que la UE aborde la inmigración irregular y la vigilancia de fronteras como un asunto europeo.

1.3 **Derechos humanos:** El Comité observa con preocupación que en Europa crece la intolerancia, el racismo y la xenofobia contra los inmigrantes, contra «los diferentes», y expresa su temor de que los efectos sociales de la crisis financiera potencien estos fenómenos. Es preciso que los responsables políticos, los dirigentes sociales y los medios de comunicación actúen con una alta responsabilidad y con una gran pedagogía política y social para prevenir estas conductas. Los inmigrantes irregulares deben ser tratados en todo momento respetando plenamente los derechos humanos, en el momento de su salvamento o detención hasta que obtienen el estatuto de protección, cuando se encuentran en una situación irregular «sin papeles» o se produce su repatriación al país de origen.

1.4 **Salvar vidas en el mar:** Toda persona que se encuentre en situación de peligro en el mar o en situación de riesgo –esto incluye a los inmigrantes irregulares– debe ser rescatada.

1.5 **Desembarco:** La UE debe adoptar una política de desembarco que no aumente la carga existente para los Estados miembros que ya sufren una presión migratoria desproporcionada. La cuestión del desembarco debe regularse sobre la base del principio de desembarco en el lugar seguro más cercano, solo en la medida en que el país afectado se adhiera plenamente a todos los convenios internacionales en materia de derechos humanos y sea objeto de control por parte de las organizaciones de derechos humanos.

1.6 **Derecho y concesión de asilo:** Se debe garantizar el principio de no devolución en la frontera y que todas las personas que necesiten de protección internacional puedan presentar su solicitud en la UE. Estas solicitudes deben ser tramitadas por las autoridades nacionales competentes. En este contexto, es necesario crear un sistema de examen de las solicitudes de asilo más eficiente. El CESE respalda la cooperación con los terceros países para que refuercen sus sistemas de asilo y el cumplimiento de las normas internacionales.

1.7 **Repatriación de inmigrantes irregulares**: La Directiva de Retorno [2] ofrece un marco Europeo de garantías jurídicas y procedimentales de protección [3], que el CESE valora, como por ejemplo el derecho efectivo a interponer un recurso contra

[1] COM(2011) 248, PARIZA CASTAÑOS,
COM(2011) 743, PARIZA CASTAÑOS, KING
COM(2011) 750, 751,752,753 PARIZA CASTAÑOS
COM(2008) 359, PARIZA CASTAÑOS, BONTEA.

[2] Directiva 2008/115/CE.

[3] Artículos 12.1, 12.2, 13.1, 13.2, 13.3, 13.4, 14.1 y 14.2 de la Directiva.

decisiones de retorno ante un órgano jurisdiccional, una autoridad administrativa u otro órgano competente independiente; así como la asistencia jurídica y la representación legal gratuita, ciertas garantías a la espera de retorno y las condiciones de internamiento. El Comité propone que la política europea de retorno fomente el carácter voluntario y la más alta consideración hacia los valores humanitarios. De ello depende la legitimidad y credibilidad de la política de inmigración europea en el exterior. El artículo 19 de la Carta de Derechos Fundamentales prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y garantiza que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes – el principio de no devolución (*non-refoulement*) (artículos 4 y 19 de la Carta).

1.8 **Una política integrada europea en materia de inmigración irregular basada en la solidaridad:** El CESE considera que, para garantizar el respeto de los derechos fundamentales, se debe mejorar la solidaridad de la UE con los Estados miembros, que, debido a su posición geográfica, tienen que atender a numerosas personas que llegan a través de procedimientos irregulares y que son víctimas de las redes de la delincuencia del tráfico ilegal y el contrabando. Las fronteras de la UE, incluidas las fronteras marítimas de los Estados miembros de la UE ribereños del Mediterráneo, son las fronteras de todos los Estados miembros de la UE, y como tales es responsabilidad de todos garantizar activamente su protección, de acuerdo con los Tratados. No es solamente una cuestión de solidaridad sino de que todos los Estados miembros de la UE asuman sus responsabilidades mediante mecanismos de reparto de la carga que entraña la inmigración irregular. Por consiguiente, es asimismo preciso mostrar solidaridad con y prestar apoyo a los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la Unión mediante el desarrollo de mecanismos de reparto que posibiliten el reasentamiento de los solicitantes de asilo en la UE. El CESE apoya decididamente la aplicación de una Clave de Reparto de la UE, según se expone en el Informe del Parlamento Europeo sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo (2012/2032 INI).

1.9 **Acuerdos de cooperación con terceros países**: Los Diálogos sobre Migración y Movilidad de la UE con los terceros países deben tener como objetivo principal facilitar que la migración se produzca de manera legal y ordenada, garantizar el derecho internacional de asilo, reducir la inmigración irregular y luchar contra las redes criminales de la trata de seres humanos. Muchas veces la cooperación con terceros países es esencial como condición previa para una gestión eficaz de los procedimientos de repatriación de los inmigrantes. Dicha cooperación debe reforzarse para lograr mejores resultados. Al mismo tiempo, debe prestarse asistencia a ciertos países de tránsito con el fin de que puedan gestionar mejor sus fronteras y también desarrollar la capacidad de otorgar protección a los que lo necesitan.

1.10 **Agencia Europea de Fronteras Exteriores (Frontex):** Frontex debería seguir transformándose en una verdadera Agencia Europea de Fronteras Exteriores, con mayores responsabilidades para la coordinación de la acción conjunta de la UE en relación con las fronteras exteriores de los Estados miembros. A este respecto debería incidirse más en la idea de crear «equipos de agentes de la guardia de fronteras», tal como se señala en el Informe del Parlamento Europeo sobre Frontex (A7-0278/2011). Asimismo, su labor debe ampliarse para que la Agencia se dedique más activamente a la prevención. Está claro que, si se pretende que este organismo desempeñe un papel más eficaz, se necesitan más recursos, no menos. El despliegue de operaciones conjuntas coordinadas por la Agencia (y sus repercusiones sobre derechos fundamentales y garantías administrativas previstas en el Código de Fronteras) debe ser objeto de un control democrático por parte del Parlamento y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

1.11 **EASO:** La Oficina Europea de Apoyo al Asilo ha entrado en funciones recientemente. Por lo tanto, cabe esperar que asuma rápidamente sus cometidos con plena capacidad, especialmente en lo que respecta a su papel en la búsqueda de soluciones sostenibles y a su actuación proactiva en materia de solidaridad en la UE, en consonancia con las obligaciones expuestas en el Reglamento por el que se crea la Oficina. La Oficina deberá contar con capacidad para identificar de forma clara las diferencias que se producen en las prácticas de asilo de los Estados miembros, así como las diferencias legislativas, y proponer los cambios necesarios.

1.12 **Prevenir y combatir el tráfico ilícito de personas:** El CESE subraya también que hay que realizar todos los esfuerzos posibles para luchar enérgicamente contra la delincuencia organizada. No hay que escatimar recursos en la búsqueda y el enjuiciamiento de los «facilitadores» del tráfico de personas. En este sentido, es esencial que se solicite la ayuda de los gobiernos de terceros países.

1.13 **Financiación:** El CESE señala que la cuestión de controlar y gestionar los flujos migratorios en su conjunto es un asunto que incumbe a la UE, hecho que también debe reflejarse en la distribución de la carga financiera de los diferentes mecanismos que se necesitan para aplicar unas políticas efectivas. El Comité ha respaldado la propuesta de la Comisión para que el Fondo Asilo y Migración y el Fondo de Seguridad Interior se gestionen con más flexibilidad a partir de 2014.

2. **Introducción**

2.1 La política común de inmigración debe adoptar un enfoque global que tenga en cuenta diversos aspectos como: la situación demográfica y de los mercados de trabajo; el respeto a los derechos humanos, la igualdad de trato y la no discriminación; la legislación de admisión de nuevos inmigrantes; la situación de los inmigrantes en situación irregular, la acogida y protección de los solicitantes de asilo; la lucha contra las redes criminales del tráfico ilegal de personas; la colaboración con los países terceros; la solidaridad europea; y la política social y la integración.

2.2 Durante los últimos años se han producido acontecimientos, declaraciones y decisiones políticas que el Comité observa con gran preocupación, pues una vieja y conocida enfermedad de los europeos se está extendiendo entre nosotros: la xenofobia y el nacionalismo excluyente. Las minorías y los inmigrantes son víctimas de descalificaciones, insultos y políticas agresivas y discriminatorias.

2.3 El tema de la inmigración irregular es especialmente grave y complejo, como se desprende de los cuadros que se incluyen en anexo al final de este documento; constituye un problema que atañe en su conjunto a la UE y así debe considerarse. Los inmigrantes irregulares que atraviesan las fronteras del Sur invariablemente buscan establecerse en otros países de la UE.

2.4 Como consecuencia de que en el espacio Schengen no existen las fronteras interiores, el problema de la inmigración irregular tiene repercusiones para Europa en su conjunto y debe afrontarse con una política europea común.

2.5 El Comité ha examinado la cuestión de la inmigración irregular en su totalidad y ha adoptado diversas posiciones al respecto en una serie de dictámenes que han sido aprobados por muy amplia mayoría.

2.6 Dichos dictámenes analizan las causas de la inmigración irregular en los países de la UE, a la vez que señalan la ausencia de una política integral de la UE en materia de migración irregular y la lentitud de los avances para que la UE disponga de una política común de inmigración y de asilo y una legislación que tenga un alto grado de armonización. También hacen referencia a las consecuencias del problema y proponen una serie de soluciones.

2.7 Miles de inmigrantes económicos irregulares entran en la UE cruzando fronteras marítimas, lo que implica que la cuestión de la inmigración irregular por mar, que según Frontex se centra principalmente en la zona euromediterránea, debe tratarse de modo separado.

2.8 El objetivo principal de este dictamen es examinar el fenómeno de la inmigración irregular por vía marítima, haciendo referencia también a algunas de las principales cuestiones relacionadas con el fenómeno de la inmigración irregular en general, con el fin de buscar soluciones integrales que conduzcan a una política de inmigración que sea efectiva, pero también humana y viable.

3. **Análisis del problema**

3.1 *Derechos humanos*

3.1.1 Los inmigrantes irregulares deben ser tratados en todo momento respetando plenamente los derechos humanos, desde el momento de su salvamento o detención hasta que obtienen el estatuto de protección o se produce su repatriación al país de origen. La inmigración irregular por vía marítima desemboca a menudo en la pérdida de vidas humanas. En este contexto, el CESE hace hincapié en la importancia de respetar en todo momento los derechos humanos fundamentales. El CESE ha propuesto que la Agencia de los Derechos Fundamentales vigile también las actuaciones de control de fronteras y las operaciones de Frontex. El Comité respalda las actividades del Foro consultivo de Frontex y pone de manifiesto su interés de colaboración.

3.2 *Salvar vidas en el mar*

3.2.1 Los Estados miembros y los buques privados están obligados a rescatar a toda persona que se halle en situación de peligro en el mar, lo cual incluye a quienes hayan asumido deliberadamente los riesgos de tales situaciones, ya sean inmigrantes o los que organizan las redes de tráfico ilegal y contrabando. En muchas ocasiones, las redes de delincuentes que llevan a cabo estas actividades de tráfico y contrabando con personas que son solicitantes de asilo o inmigrantes irregulares someten a estas personas a grandes riesgos. Las agencias y las ONG han informado que en el Mediterráneo todos los años mueren miles de personas en estas circunstancias, y en algunas ocasiones estas personas no han recibido la ayuda y el rescate de los buques que transitaban en las proximidades.

3.3 *Desembarco*

3.3.1 Cuando el rescate se produce en aguas internacionales en el Mediterráneo, en los últimos años se han producido algunas controversias jurídicas y políticas que han puesto en riesgo innecesario la vida de muchas personas. El CESE hace hincapié en que el problema del desembarco debe regularse sobre la base del desembarco en el lugar seguro más cercano, a condición de que el país afectado se adhiera plenamente a todos los convenios internacionales en materia de derechos humanos y sea objeto de control por parte de las organizaciones de derechos humanos. En el caso de las misiones de Frontex, el Comité manifiesta su total desacuerdo con que los inmigrantes sean desembarcados siempre en el Estado miembro que acoja la misión de Frontex. Esta política da lugar, como poco, a dos problemas: (i) impone una presión migratoria aún mayor a los Estados miembros que ya soportan una fuerte presión, hasta el punto de que los Estados miembros que más necesitan la intervención de la Agencia no podrían hacerse cargo de acoger una misión de Frontex; (ii) también podría resultar perjudicial para las propias personas a las que se rescatase, en la medida en que se los conduciría hasta el Estado miembro que acogiera la misión de Frontex y no al lugar más adecuado en cada circunstancia (por lo general, el lugar seguro más cercano).

3.4 *Derecho y concesión de asilo*

3.4.1 El CESE insta a que la UE siga dotándose de un sistema común de asilo que goce de un nivel elevado de armonización legislativa. El Reglamento de Dublín determina la responsabilidad de cada Estado miembro responsable de analizar las solicitudes de asilo. El Comité ya ha señalado que este sistema ocasiona numerosos problemas. Se debería preguntar al solicitante sobre el Estado miembro que desea que estudie su solicitud. El Comité propuso en el Dictamen sobre el Libro Verde ([4]) que «el solicitante de asilo tenga libertad para elegir el país al que dirige su solicitud y que, en esta perspectiva, se anime a los Estados miembros a aplicar la cláusula humanitaria prevista en el artículo 15.1 del Reglamento».

3.4.2 En el terreno de la cooperación entre Estados miembros se han puesto en marcha un conjunto de actividades que se realizan en el marco de Eurasil, un grupo de expertos nacionales que preside la Comisión. También se ha establecido un instrumento de solidaridad financiera, con la creación del Fondo Europeo para los Refugiados. A partir del año 2014, el Fondo de Inmigración y Asilo tendrá mayores recursos y también mayor flexibilidad para situaciones de emergencia.

3.4.3 Las demandas de protección de los solicitantes de asilo deben examinarse en el marco de la legislación europea en materia de asilo y de concesión de protección internacional. Aquellos que realmente necesitan protección deben recibirla.

([4]) Véase el Dictamen del CESE de 12.3.2008 sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008, pp.77-84.

3.4.4 El CESE reitera que el trato y las garantías que deben recibir los solicitantes de asilo en la frontera han de ser idénticos a los que reciben quienes presentan su solicitud en el territorio del Estado miembro.

3.4.5 El Comité solicita un mayor compromiso de la UE en la lucha contra las redes criminales que trafican con seres humanos, pero considera que algunas políticas de lucha contra la inmigración irregular están generando una grave crisis del asilo en Europa. El CESE ha propuesto en diversos dictámenes ([5]) que la lucha contra la inmigración ilegal no debe suponer nuevas dificultades para el asilo, y que los funcionarios encargados del control de las fronteras tengan una adecuada formación para garantizar el derecho de asilo.

3.4.6 El CESE respalda las propuestas realizadas por el ACNUR para la creación de equipos de expertos en materia de asilo que asistan en todas las operaciones de control de fronteras que se realizan en la UE.

3.4.7 Es muy importante tener en cuenta que más de miles de las personas que entran en la UE no solicitan asilo porque son inmigrantes económicos, y el motivo principal de su entrada en la UE es continuar hacia otros países de Europa antes que permanecer en el país por el que entran.

3.4.8 Las Asociaciones de Movilidad no deben implicar que los países socios asuman el coste íntegro de los procedimientos de asilo de las personas que transiten por su territorio. La UE debe dar muestras de su colaboración a través del Fondo de Asilo. Este fondo ayudará a crear mecanismos e infraestructuras que permitan un examen rápido y una toma de decisiones en plazos razonables en el marco de las garantías del derecho internacional.

3.4.9 El CESE insta a que la UE siga dotándose de un sistema común de asilo que goce de un nivel elevado de armonización legislativa. El examen de las solicitudes de asilo debe hacerse no solo en los países de entrada, sino también en los demás Estados miembros. Se debería preguntar al solicitante sobre el Estado miembro que desea que estudie su solicitud. El Comité propuso en el Dictamen sobre el Libro Verde ([6]) que «el solicitante de asilo tenga libertad para elegir el país al que dirige su solicitud y que, en esta perspectiva, se anime a los Estados miembros a aplicar la cláusula humanitaria prevista en el artículo 15.1 del Reglamento, reduciendo así el tiempo de espera para la revisión de las solicitudes y aligerando la carga burocrática a los países de entrada. El CESE es favorable a que la UE colabore con terceros países para que mejoren sus sistemas de asilo y los hagan conformes con las normas internacionales. En la dimensión exterior del asilo se ha avanzado en campos como el de la ayuda a terceros países con fuertes cargas de refugiados (cabe destacar los Programas de Protección Regional que se están implementando) o el de la reinstalación de refugiados en el territorio de la UE.

3.5 *Repatriación de inmigrantes irregulares*

3.5.1 La repatriación de los inmigrantes que han entrado en la UE de forma irregular debe gestionarse con sumo cuidado. En este sentido, los acuerdos de retorno con terceros países son cruciales para garantizar que los derechos de los inmigrantes repatriados se respetan plenamente.

3.5.2 Por lo que respecta a los procedimientos de retorno, es necesario que las Asociaciones de Movilidad se planteen recurrir prioritariamente al retorno voluntario, acompañado de sistemas de apoyo ([7]). En caso de que se pongan en marcha procedimientos de retorno forzoso, hay que garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas implicadas y tener en cuenta las recomendaciones del Consejo de Europa ([8]).

3.5.3 El Comité reclama mayor transparencia sobre los centros de internamiento dentro y fuera de la UE, que el ACNUR sea informado de la situación de las personas internadas, y que estas puedan ser asistidas adecuadamente por las ONG. El CESE considera que las mujeres embarazadas y los menores deben ser objeto de una protección especial, y deben ser recluidas en centros adecuados, con el apoyo financiero de la UE.

3.6 *Una política europea integrada en materia de inmigración irregular basada en la solidaridad*

3.6.1 El CESE señala que el problema es de escala europea y no solo de los países mediterráneos; dada la existencia del Acuerdo de Schengen, la inmigración en la zona del Mediterráneo debe afrontarse en el marco de un esfuerzo común europeo. No es solamente una cuestión de solidaridad mutua, sino de que todos los Estados miembros de la UE asuman sus responsabilidades, adoptando una política europea común que sea propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo y el Parlamento.

([5]) Véanse los dictámenes del CESE de:
— 25.4.2002, sobre la «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a un método abierto de coordinación de la política comunitaria en materia de inmigración» (ponente: Sr. Pariza Castaños), DO C 221 de 17.9.2002;
— 29.1.2004, sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores» (ponente general: Sr. Pariza Castaños), DO C 108 de 30.4.2004;
— 27.10.2004, sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión nº 2002/463/CE por la que se adopta un programa de acción relativo a la cooperación administrativa en los ámbitos de las fronteras exteriores, visados, asilo e inmigración (programa ARGO)» (ponente: Sr. Pariza Castaños), DO C 120 de 20.5.2005, y
— 12.3.2008, sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008.

([6]) Véase el Dictamen sobre el «Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo» (ponente: Sra. Le Nouail-Marlière), DO C 204 de 9.8.2008, pp. 77-84.

([7]) En colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones.

([8]) «Veinte directrices sobre el retorno forzoso», CM(2005) 40.

3.6.2 Las fronteras de la UE, incluidas las fronteras marítimas de los Estados miembros de la UE ribereños del Mediterráneo, son las fronteras del conjunto de los Estados miembros de la UE, y como tales es responsabilidad de todos garantizar activamente su protección.

3.6.3 A este respecto, todos los Estados miembros deben colaborar y participar en: (i) la asignación de recursos requeridos para el control eficaz de las fronteras y las operaciones de rescate en el mar; (ii) el examen de las solicitudes de asilo, en el marco de sus responsabilidades; (iii) en situaciones extraordinarias, en la aplicación de los procedimientos de repatriación y expulsión; (iv) el realojamiento dentro de la UE de los inmigrantes procedentes de los pequeños Estados miembros mediterráneos; (v) la lucha contra la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de personas.

3.6.4 El realojamiento debe realizarse sobre la base de un sistema establecido de modo permanente. En este contexto, la Comisión debería presentar una propuesta legislativa para que se establezca un mecanismo de realojamiento permanente y efectivo en el seno de la UE, basado en una Clave de Reparto de la UE para la reubicación de los solicitantes de asilo, tal como se expone en el Informe del Parlamento Europeo sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo (2012/2032 INI). Para garantizar el funcionamiento óptimo de este mecanismo, la propuesta legislativa debería tener en cuenta asimismo la experiencia práctica adquirida con el proyecto piloto Eurema para Malta ([9]).

3.7 *Conclusión de acuerdos con terceros países limítrofes de la UE*

3.7.1 La UE debe desplegar toda su influencia política y económica, especialmente ante los países que reciben ayudas financieras sustanciales, para que dichos países se comprometan a colaborar en cuestiones referentes a la inmigración. El Comité considera que las AM deben incluir los cuatro pilares del Enfoque Global: Facilitar y organizar la migración legal y la movilidad; prevenir y reducir la migración irregular y la trata de seres humanos; promover la protección internacional y potenciar la dimensión exterior de la política de asilo; y maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

3.7.2 La solución de este problema debe ir más allá de las medidas policiales y basarse en medidas preventivas, que los terceros países deben tomar haciendo hincapié en desarrollar programas de cooperación en apoyo de la agricultura, la ganadería, las pymes, etc. La UE debe demostrar que tiene poder político para trabajar conjuntamente con los países con los que se supone que está cooperando y que reciben financiación considerable a cooperar en materia de seguridad, delincuencia organizada e inmigración irregular. El CESE saluda el reciente acuerdo con el Reino de Marruecos y la bienvenida a la iniciativa de establecer Asociaciones de Movilidad entre la UE y Túnez, Egipto y Libia. Sería necesario, sin embargo, llevar a cabo una evaluación independiente sobre la eficacia e impacto de las Asociaciones de Movilidad que están actualmente en funcionamiento. El CESE apoya la iniciativa de la Comisión de asegurar que las Asociaciones de Movilidad tengan un mecanismo eficiente de evaluación. Por otro lado, las Asociaciones de Movilidad, que son declaraciones políticas conjuntas legalmente no vinculantes para los Estados participantes, deberían transformase en acuerdos internacionales. El Comité considera que la UE y los Estados miembros deben suscribir nuevos acuerdos con otros países de la región. Debido a la especial relación de la UE con Turquía, las cuestiones migratorias deben ser reforzadas entre ambas partes, especialmente en lo relativo a la lucha contra las redes criminales.

3.7.3 Para garantizar un buen funcionamiento de los procedimientos administrativos y judiciales, también es sumamente importante que la UE solicite a los países de los que son nacionales los inmigrantes irregulares que procuren los documentos de viaje con prontitud.

3.7.4 Esta cuestión debe abordarse también en el marco del Diálogo Euromediterráneo, ya que un número considerable de las personas que entran irregularmente en la UE lo hacen a través de terceros países ribereños del Mediterráneo.

3.7.5 Debe prestarse asistencia a ciertos países de tránsito con el fin de que puedan gestionar mejor sus fronteras, establecer estructuras de asilo y desarrollar también la capacidad de otorgar por sí mismos protección a los que lo necesitan.

3.8 *Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores - Frontex*

3.8.1 Frontex debería seguir transformándose en una verdadera Agencia Europea de Fronteras Exteriores, con mayores responsabilidades de coordinación y competencias en materia de prevención. Con esta finalidad, ha de ser reforzada con los medios financieros adecuados que le permitan prestar la asistencia requerida a los Estados miembros que están intentando hacer frente a los flujos de inmigración. Al mismo tiempo, deberá reforzarse el número de trabajadores en plantilla (especialmente policías de fronteras), así como los medios humanos y electrónicos de vigilancia y registro. A este respecto debería incidirse más en la idea de crear «equipos de agentes de la guardia de fronteras», tal como se señala en el Informe del Parlamento Europeo sobre Frontex (A7-0278/2011). Asimismo, debería empezar a considerarse seriamente el uso de las nuevas capacidades de que dispone Frontex (como la adquisición de equipos).

3.8.2 Debe reforzarse la red europea de patrullas EPN (*European Patrols Network*), que se encarga de la seguridad de las fronteras regionales, posibilitando la coordinación de los recursos nacionales y las intervenciones europeas, y reforzando la cooperación a nivel nacional y europeo.

([9]) Eurema es un proyecto piloto de la UE para el realojamiento de los beneficiarios de protección internacional de Malta, cuya adopción se celebra en las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y19 de junio de 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

3.9 *EASO*

3.9.1 La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) deberá contar con capacidad para identificar de forma clara las diferencias que se producen en las prácticas de asilo de los Estados miembros, así como las diferencias legislativas, y proponer los cambios necesarios. Ha de tener también competencia para elaborar directrices comunes sobre la interpretación y aplicación de los distintos aspectos procesales y sustanciales del acervo de la UE en materia de asilo tal como proponía la Comisión en el Libro Verde.

3.9.2 Esta Oficina podría convertirse en un importante centro de intercambio de buenas prácticas, así como de desarrollo de actividades formativas sobre asilo, en especial para la guarda de fronteras. También podrá ser un centro de seguimiento y análisis de resultados de las nuevas medidas que la UE vaya desarrollando en materia de asilo. Igualmente, puede ser el lugar desde el que se establezcan y gestionen los equipos comunes de expertos en asilo.

3.9.3 La EASO deberá hacer un trabajo en red, colaborar con Eurasil y mantener estrechos vínculos con el ACNUR y con las ONG especializadas.

3.9.4 La Oficina ha entrado en funciones recientemente. Cabe esperar que asuma sin demora sus cometidos con plena capacidad, especialmente en lo que respecta a su papel en la búsqueda de soluciones sostenibles y en garantizar el reparto de la carga entre los Estados miembros, como se describe en el Reglamento por el que se crea la Oficina. Al mismo tiempo, debe mantener una actitud proactiva sobre la solidaridad en la UE, en consonancia con las obligaciones descritas en dicho Reglamento.

3.10 *Prevenir y combatir el tráfico ilícito de personas y la delincuencia organizada*

3.10.1 La inmigración irregular por mar es peligrosa y pone en peligro vidas humanas. Miles de personas han perdido la vida cruzando el Mediterráneo en embarcaciones no aptas para la navegación por mar. Estas peligrosas travesías son organizadas por redes criminales que hacinan a cientos de personas –entre ellas, mujeres y niños– sin la infraestructura ni los suministros adecuados (ni siquiera salvavidas), en embarcaciones que en su gran mayoría no están en condiciones de navegar. La Resolución adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (Resolución 1872/2012), titulada «Vidas perdidas en el Mediterráneo: ¿Quién es el responsable?», describe de manera muy detallada el papel de los traficantes de personas en la organización de travesías peligrosas en el Mediterráneo, y debe tenerse en cuenta para comprender la gravedad del asunto.

3.10.2 Es preciso que los Estados miembros establezcan procedimientos y sanciones penales muy graves para los traficantes de seres humanos, con penas que lleven incluso a la cadena perpetua. Las personas explotadas por los traficantes deben tener siempre la consideración de víctimas inocentes.

3.10.3 El tráfico ilícito de personas incita a la criminalidad, ya que las redes de tráfico ilegal son las responsables de la organización de estos viajes y exigen una cuota per cápita, a menudo de forma violenta e inhumana. El CESE subraya que la UE debería colaborar con los países de origen y de tránsito con el fin de desmantelar los circuitos criminales implicados. Subraya asimismo que la UE debe intervenir con la mayor contundencia para evitar que las redes de tráfico ilícito actúen y pongan en peligro las vidas humanas.

3.10.4 La UE deberá considerar la posibilidad de alcanzar acuerdos con terceros países para el establecimiento de centros de acogida de inmigrantes, así como proporcionar apoyo financiero para la creación y el funcionamiento de estos centros. Los centros que se creen en dichos países podrían funcionar en conjunción con otros lugares de acogida para la identificación y la asistencia. La OIM, el ACNUR, la Agencia de Derechos Fundamentales y las ONG especializadas deberán seguir de cerca el funcionamiento de estos centros.

3.10.5 Asimismo, la UE debe emprender campañas de información en las que se disuada a los potenciales inmigrantes irregulares de entrar ilegalmente en la UE informándoles de los peligros y las dificultades que entraña la inmigración ilegal. Es preciso hacer que los potenciales inmigrantes irregulares sean conscientes de las dificultades que tendrán para encontrar empleo en Europa si entran indocumentados.

3.10.6 En los países de salida es preciso prestar apoyo, tanto moral como económico, a las organizaciones cuya labor reside en informar a la opinión pública de dichos países sobre las cuestiones mencionadas, con el fin de disuadir a los potenciales inmigrantes de emprender viajes peligrosos.

3.10.7 El CESE llama asimismo la atención sobre la necesidad de abordar las causas profundas del problema, que tienen que ver con el nivel de vida en los países de origen. En este sentido, es necesario poner en marcha programas específicos. Este tema debe ser íntegramente objeto de debate en el contexto de la Conferencia Euromediterránea.

3.11 *Financiación*

3.11.1 Es preciso garantizar la financiación tanto para prevenir como para contener la inmigración irregular. Con respecto a la planificación de los centros de detención, debe hacerse una distinción entre los inmigrantes ilegales y los inmigrantes que solicitan asilo. Asimismo, se debe dar alojamiento a los menores y grupos vulnerables en centros separados, tal como ya se prevé, en un plazo de quince días. El coste diario de un inmigrante irregular, de acuerdo con un estudio italiano facilitado por Frontex, es de 48 euros por término medio. Teniendo en cuenta que, según datos de Frontex ([10]), cada año llegan unos 100 000 inmigrantes, multiplicando este número por 365 días, el coste total asciende a 1 752 millones por cada año que pasa.

([10]) Véanse los cuadros en anexo.

3.11.2 El CESE saluda los esfuerzos de la Comisión Europea para simplificar los instrumentos financieros mediante la creación de dos Fondos, uno sobre Asilo y Migración ([11]), y el otro sobre Seguridad Interior ([12]), que están acompañados por un reglamento horizontal, con un conjunto de normas comunes sobre programación, información, gestión financiera, control y evaluación ([13]). El CESE apoya la propuesta de la Comisión de establecer un importe básico y otro de naturaleza variable o flexible a la hora de distribuir los recursos financieros entre los Estados miembros. En cuanto al importe flexible, el CESE considera esencial que cada Estado miembro elabore su programa anual vinculado con las prioridades de la UE e incluyendo la cooperación con otros Estados miembros. El Comité respalda que, a partir del año 2014, el Fondo de Inmigración y Asilo tenga mayores recursos, y también mayor flexibilidad, para situaciones de emergencia.

3.11.3 Con los cambios previstos se superarán los problemas actuales, pues los programas de la UE para la gestión de la inmigración y la creación de centros de detención son de carácter anual. También son de base anual su financiación y sus medidas. Sin embargo, resulta casi imposible finalizar las instalaciones de acogida y alojamiento partiendo de una periodicidad anual. Por esta razón, es imperativo que estos programas se organicen sobre una base más flexible.

3.11.4 Con respecto a los terceros países que constituyen etapas intermedias entre el destino final y el país de salida inicial, debe garantizarse también allí la financiación necesaria para la creación de los correspondientes centros de acogida y residencia.

Teniendo en cuenta el ejemplo económico anterior, hay que garantizar asimismo, con cargo al presupuesto de la UE, la financiación y el refuerzo de los medios de vigilancia y disuasión (barcos patrulla, guardacostas, helicópteros) y hay que velar por que Frontex y EASO cuenten con unos presupuestos anuales adecuados a fin de poder ejercer sus funciones con plena capacidad. Debe garantizarse también la financiación a los países de entrada para luchar eficazmente contra las redes criminales implicadas y proporcionar unas condiciones adecuadas a los inmigrantes que llegan.

Bruselas, 16 de octubre de 2013

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([11]) COM(2011) 751 final.
([12]) COM(2011) 750 final; COM(2011) 753 final.
([13]) COM(2011) 752 final.

Appendix

YEAR	Irregular immigrants arrested for irregular entry and residence by police authorities and the coastguard	Deported	Refoulements (across the northern borders of our country)	Smugglers arrested by Police authorities and the coastguard
2002	58 230	11 778	37 220	612
2003	51 031	14 993	31 067	525
2004	44 987	15 720	25 831	679
2005	66 351	21 238	40 284	799
2006	95 239	17 650	42 041	994
2007	112 364	17 077	51 114	1 421
2008	146 337	20 555	48 252	2 211
2009	126 145	20 342	43 977	1 716
2010	132 524	17 340	35 127	1 150
2011	99 368	11 357	5 922	848
2012	76 878	17 358	4 759	726
4 MONTHS 2013	11 874	6 370	1 858	248

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

IMMIGRANTS ARRESTED

2011 Main Nationalities			2012 Main Nationalities		
1.	Afghanistan	28 528	1.	Afghanistan	16 584
2.	Pakistan	19 975	2.	Pakistan	11 136
3.	Albania	11 733	3.	Albania	10 602
4.	Bangladesh	5 416	4.	Syria	7 927
5.	Algeria	5 398	5.	Bangladesh	7 863
6.	Morocco	3 405	6.	Algeria	4 606
7.	Iraq	2 863	7.	Iraq	2 212
8.	Somalia	2 238	8.	Morocco	2 207
9.	Palestine	2 065	9.	Somalia	1 765
10.	Congo	1 855	10.	Palestine	1 718

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

DETENTION CENTRES' CAPACITY IN RELATION TO THE NUMBER OF DETAINED IMMIGRANTS

PRE-REMOVAL CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
AMIGDALEZA	**2 000**	**1 787**	**89 %**
KOMOTINI	**540**	**422**	**78 %**
XANTHI	**480**	**428**	**89 %**
DRAMA (PARANESTI)	**557**	**296**	**53 %**
KORINTHOS	**374**	**1 016**	**99 %**
DETENTION CENTRES	CAPACITY	DETAINED IMMIGRANTS	COMPLETENESS PERCENTAGE
ORESTIADA (FILAKIO)	**374**	**273**	**73 %**
SAMOS	**285**	**100**	**35 %**
HIOS	**108**	**95**	**88 %**
TOTAL DETAINED	**5 368**	**4 417**	**82 %**

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

HELLENIC READMISSION REQUESTS TO TURKEY

YEAR	READMISSION REQUESTS	NUMBER OF IRREGULAR IMMIGRANTS	ACCEPTED	DELIVERED
2006	239	2 251	456	127
2007	491	7 728	1 452	423
2008	1 527	26 516	3 020	230
2009	879	16 123	974	283
2010	295	10 198	1 457	501
2011	276	18 758	1 552	730
2012	292	20 464	823	113
2013	44	795	84	8
TOTAL	**5 706**	**122 796**	**12 332**	**3 805**

Source: Ministry of Public Order. Hellenic Police Statistics

Results of 2012 from FRONTEX:

— In total, during the joint maritime operations 258 suspected facilitators were apprehended.

— Across all the sea operations in 2012, there were 169 SAR cases and 5 757 migrants in distress were saved.

— In addition, 382 suspected drug smugglers were apprehended. The amount of drugs seized was over 46 tonnes, worth EUR 72,6 million. The predominant part of this was hashish – almost 44 tonnes of drugs worth EUR 68 million.

— Beside this, 38 cases of smuggled cigarettes/tobacco were detected during sea operations. The 2,4 million packets of contraband cigarettes intercepted were worth EUR 5,6 million.

ALL BELOW source: FRONTEX ANNUAL RISK ANALYSIS

Indicator 1A — Detections of illegal border-crossing between border-crossing points:

The number of third -country nationals detected by Member State authorities when illegally entering or attempting to enter the territory **between border-crossing points (BCPs)** at external borders only. Detections during hot pursuits at the immediate vicinity of the border are included. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Detections of illegal border-crossing between BCPs

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Eastern Mediterranean route (Greece, Bulgaria and Cyprus)	**55 688**	**57 025**	**37 224**	***51***	***– 35***
Land	**49 513**	**55 558**	**32 854**		***– 41***
Afghanistan	21 389	19 308	7 973		*– 59*
Syria	495	1 216	6 216		*411*
Bangladesh	**1 496**	**3 541**	**4 598**		***30***
Sea	6 175	1 467	4 370		*198*
Afghanistan	1 373	310	1 593		*414*
Syria	139	76	906		*1 092*
Palestine	1 500	128	408		*219*
Central Mediterranean route (Italy and Malta)	**1 662**	**59 002**	**10 379**	***14***	***– 82***
Somalia	82	1 400	3 394		*142*
Tunisia	650	27 964	2 244		*– 92*
Eritrea	55	641	1 889		*195*
Western Mediterranean route	**5 003**	**8 448**	**6 397**	***8,8***	***– 24***
Sea	**3 436**	**5 103**	**3 558**		***– 30***
Algeria	1 242	1 037	1 048		*1,1*
Morocco	300	775	364		*– 53*
Chad	46	230	262		*14*
Land	**1 567**	**3 345**	**2 839**		***– 15***
Not specified	1 108	2 610	1 410		*– 46*
Algeria	459	735	967		*32*
Morocco	0	0	144		*n.a.*
Western Balkan route	**2 371**	**4 658**	**6 391**	***8,8***	***37***
Afghanistan	469	983	1 665		*69*
Kosovo (*)	372	498	942		*89*
Pakistan	39	604	861		*43*
Circular route frora Albania to Greece	**35 297**	**5 269**	**5 502**	***7,6***	***4,4***
Albania	32 451	5 022	5 398		*7,5*

Routes	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
fYROM	49	23	36		*57*
Kosovo (*)	21	37	34		*– 8,1*
Apulia and Calabria (Italy)	**2 788**	**5 259**	**4 772**	**6,6**	**– 9,3**
Afghanistan	1 664	2 274	1 705		*– 25*
Pakistan	52	992	1 156		*17*
Bangladesh	12	209	497		*138*
Eastern borders route	**1 052**	**1 049**	**1 597**	**2,2**	**52**
Georgia	144	209	328		*57*
Somalia	48	120	263		*119*
Afghanistan	132	105	200		*90*
Western African route	**196**	**340**	**174**	**0,2**	**– 49**
Morocco	179	321	104		*– 68*
Gambia	1	2	39		*1 850*
Senegal	2	4	15		*275*
Other	**3**	**1**	**1**	***0***	***0***
Iran	0	0	1		*n.a*
Russian Federation	2	0	0		*n.a*
Somalia	0	1	0		*– 100*
Total	**104 060**	**141 051**	**72 437**		**– 49**

(*) This designation is without prejudice to positions on status, and is in line with UNSCR1244 and the ICJ Opinion on the Kosovo declaration of independence.

Illegal border-crossing between BCPs

Detections by border type and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
All Borders						
Afghanistan	14 539	25 918	22 994	13 169	*18*	*– 43*
Syria	613	861	1 616	7 903	*11*	*389*
Albania	38 905	33 260	5 138	5 651	*7,8*	*10*
Algeria	4 487	8 763	6 157	5 479	*7,6*	*– 11*
Bangladesh	551	1 647	4 923	5 417	*7,5*	*10*
Somalia	9 115	4 619	3 011	5 038	*7,0*	*67*
Pakistan	1 592	3 878	15 375	4 877	*6,7*	*– 68*
Tunisia	1 701	1 498	28 829	2 717	*3,8*	*– 91*
Eritrea	2 228	1 439	1 572	2 604	*3,6*	*66*

	2009	2010	2012	2012	Share of total	% change on prev. year
Morocco	1 710	1 959	3 780	2 122	*2,9*	*– 44*
Others	29 158	20 218	47 656	17 460	*24*	*– 63*
Total all borders	**104 599**	**104 060**	**141 051**	**72 437**		**– 49**
Land Border						
Afghanistan	2 410	22 844	20 396	9 838	*20*	*– 52*
Syria	389	530	1 254	6 416	*13*	*412*
Albania	38 088	32 592	5 076	5 460	*11*	*7,6*
Bangladesh	305	1 506	3 575	4 751	*9,7*	*33*
Algeria	676	6 961	4 671	4 081	*8,3*	*– 13*
Pakistan	1 328	3 675	13 781	3 344	*6,8*	*– 76*
Not specified	565	1 304	2 747	1 817	*3,7*	*– 34*
Somalia	259	4 102	1 498	1 558	*3,2*	*4,0*
Morocco	737	1 319	2 236	1 422	*2,9*	*– 36*
Palestine	2 791	2 661	652	1 195	*2,4*	*83*
Others	9 892	12 306	13 993	9 301	*19*	*– 34*
Total land borders	**57 440**	**89 800**	**69 879**	**49 183**		**– 30**
Sea Border						
Somalia	8 856	517	1 513	3 480	*15*	*130*
Afghanistan	12 129	3 074	2 598	3 331	*14*	*28*
Tunisia	1 643	711	28 013	2 283	*9,8*	*– 92*
Eritrea	2 195	507	680	1 942	*8,4*	*186*
Pakistan	264	203	1 594	1 533	*6,6*	*– 3,8*
Syria	224	331	362	1 487	*6,4*	*311*
Algeria	3 811	1 802	1 486	1 398	*6,0*	*– 5,9*
Egypt	545	713	1 948	1 283	*5,5*	*– 34*
Morocco	973	640	1 544	700	*3,0*	*– 55*
Bangladesh	246	141	1 348	666	*2,9*	*– 51*
Others	16 273	5 621	30 086	5 151	*22*	*– 83*
Total sea borders	**47 159**	**14 260**	**71 172**	**23 254**	**100**	**– 67**

Indicator 1B — Detections of illegal border-crossing at border-crossing points:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities when entering clandestinely or attempting to enter illegally (such as hiding in transport means or in another physical way to avoid border checks at BCPs) the territory **at border-crossing points (BCPs)** at external borders only, whether they result in a refusal of entry or not. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Clandestine entries at BCPs

Detections reported by Member State and top ten nationalities at the external borders

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Border Type						
Land	137	168	159	486	*81*	*208*
Sea	159	74	123	115	*19*	*– 6,5*
Top Ten Nationalities						
Afghanistan	18	8	58	190	*31*	*228*
Algeria	30	35	55	61	*10*	*11*
Turkey	73	93	24	41	*6,8*	*71*
Syria	2	3	6	36	*6,0*	*500*
Albania	3	7	9	35	*5,8*	*289*
Morocco	20	14	15	24	*4,0*	*60*
Pakistan	2	12	10	24	*4,0*	*140*
Palestine	14	4	17	24	*4,0*	*41*
Serbia	4	2	4	23	*3,8*	*475*
Philippines	0	8	1	17	*2,8*	*1 600*
Others	130	56	83	126	*21*	*62*
Total	**296**	**242**	**282**	**601**		**115**

FRONTEX · ANNUAL RISK ANALYSIS 2013

Indicator 2 — Detections of facilitators:

The number of facilitators intercepted by Member State authorities who have intentionally assisted third-country nationals in the illegal entry to, or exit from, the territory across external borders. The indicator concerns detections of facilitators at the following locations: (1) at the external border (both at and between BCPs, for land air and sea) and (2) inside the territory and at internal borders between two Schengen Member States provided that the activities concerned the facilitation of third-country nationals for illegal entry or exit at external borders. This indicator should include third-country nationals as well as EU and/or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Facilitators

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities (®)

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Border Type						
Inland	5 901	5 918	5 146	5 186	*67*	*0,8*
Land	1 160	1 171	625	887	*11*	*42*
Land Intra EU	618	616	365	498	*6,5*	*36*
Sea	997	503	324	471	*6,1*	*45*
Air	277	300	367	358	*4,6*	*– 2,5*
Not specified	218	121	130	320	*4,1*	*146*

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Top Ten Nationalities						
Italy	875	1 367	568	543	*7,0*	*– 4,4*
Spain	286	285	320	498	*6,5*	*56*
Not specified	322	261	255	479	*6,2*	*88*
Morocco	475	413	390	461	*6,0*	*18*
Romania	292	398	268	364	*4,7*	*36*
France	230	365	404	352	*4,6*	*– 13*
China	731	554	375	316	*4,1*	*– 16*
Pakistan	245	245	237	286	*3,7*	*21*
Albania	670	430	221	243	*3,1*	*10*
Turkey	405	305	204	238	*3,1*	*17*
Others	4 640	4 006	3 715	3 940	*51*	*6,1*
Total	**9 171**	**8 629**	**6 957**	**7 720**		**11**

® Italy does not distinguish between facilitators of illegal border-crossing and facilitators of illegal stay.

Indicator 3 — Detections of illegal stay:

The number of third-country nationals detected by Member State authorities while not fulfilling, or no longer fulfilling, the conditions for stay or residence in the Member State during the reference month, irrespective of whether they were detected inland or while trying to exit the territory. The category should include third-country nationals who are not in the possession of a valid visa, residence permit, travel document, etc or in breach of a decision to leave the country. It also includes third-country nationals who initially entered legally but then overstayed their permission to stay. This indicator should not include EU or Schengen Associated Country (SAC) nationals.

Illegal stay

Detections reported by Member State, place of detection and top ten nationalities

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Place of Detection						
Inland	340 180	295 274	283 308	278 438	*81*	*– 1,7*
Air	28 624	29 322	33 126	35 410	*10*	*6,9*
Land	6 351	7 011	17 640	19 883	*5,8*	*13*
Land Intra EU	17 594	12 996	9 230	5 832	*1,7*	*– 37*
Sea	19 156	7 232	6 593	4 585	*1,3*	*– 30*
Between BCPs	198	1 233	1 049	724	*0,2*	*– 31*
Not specified	22	9	2	56		*2 700*
Top Ten Nationalities						
Afghanistan	38 637	21 104	25 296	24 395	*7,1*	*– 3,6*
Morocco	25 816	22 183	21 887	21 268	*6,2*	*– 2,8*
Pakistan	9 058	10 508	12 621	18 334	*5,3*	*45*
Algeria	12 286	14 261	15 398	15 776	*4,6*	*2,5*

	2009	2010	2011	2012	Share of total	% change on prev. year
Tunisia	10 569	8 350	22 864	15 211	*4,4*	*– 33*
Albania	28 810	20 862	10 207	13 264	*3,8*	*30*
Ukraine	10 021	8 835	12 847	13 081	*3,8*	*1,8*
Syria	3 838	3 160	3 746	11 967	*3,5*	*219*
Serbia	7 028	12 477	10 397	11 503	*3,3*	*11*
Russian Federation	9 526	9 471	10 314	11 486	*3,3*	*11*
Others	256 536	221 866	205 371	188 643	*55*	*– 8,1*
Total	**412 125**	**353 077**	**350 948**	**344 928**		**– 1,7**

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Garantizar las importaciones esenciales para la UE mediante la actual política comercial de la UE y sus demás políticas relacionadas»

(2014/C 67/08)

Ponente: **Jonathan PEEL**

En su pleno de los días 16 y 17 de enero de 2013, 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

Garantizar las importaciones esenciales para la UE mediante la actual política comercial de la UE y sus demás políticas relacionadas.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 25 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 105 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La competitividad de la UE, además del mantenimiento de nuestro nivel y calidad de vida en general, depende de un suministro seguro y continuado de importaciones esenciales clave. Pocas economías son autosuficientes en lo que respecta al suministro de materias primas, debido a la gran cantidad de productos que requieren la mayoría de los países ([1]), se afirma en el segundo informe de actividad de la Dirección General de Comercio, en el que se señala que la interdependencia es real e inevitable para todas las economías. El acceso a estos materiales a precios asequibles resulta fundamental para el funcionamiento sostenible de la economía de la UE y de la sociedad moderna en su conjunto.

1.1.1 Los principales recursos naturales mundiales –esto es, terreno agrícola y alimentos, agua, energía y determinados metales y minerales fundamentales– tienen una oferta limitada y posiblemente cada vez menor y, sin embargo, la demanda de estos recursos nunca ha sido mayor ni ha crecido más rápido que en la actualidad. Una respuesta inadecuada al cambio climático podría agravar la situación en mayor medida. La UE disfruta de un clima relativamente beneficioso y moderado para los alimentos, el agua y la agricultura, aunque no es autosuficiente en lo que respecta a la energía y a numerosos metales y minerales estratégicos importantes.

1.2 Por lo tanto, es fundamental que la UE preste especial atención a lograr la máxima racionalización, eficiencia, innovación y sustitución en materia de recursos, por medio sobre todo del uso sostenible, la reutilización y el reciclaje de la energía y de los metales, minerales y otros recursos naturales estratégicos fundamentales. El Comité se congratula especialmente del énfasis que hacen sobre este asunto la Asociación Europea para la Innovación (AEI) y la reciente revisión por parte de la Comisión de su Iniciativa de las Materias Primas ([2]). La sociedad civil debe participar plena y activamente, también en su papel de parte interesada y consumidora, y desempeñar un papel central y responsable para garantizar tasas máximas de reutilización y reciclaje, y la reducción al mínimo de los residuos.

1.3 No obstante, el propósito del presente Dictamen es garantizar las importaciones esenciales por medio del comercio y de las políticas relacionadas.

1.4 El enfoque de la UE hacia el comercio sostenible es más avanzado que el de cualquiera de sus competidores principales, pero la sostenibilidad debe ser fundamental en todas las estrategias europeas de obtención de importaciones esenciales. Esta estrategia también debe integrarse plenamente con el Programa de Desarrollo de la UE, con especial referencia a los países ACP, los países menos desarrollados, el perfeccionamiento del SPG y el SGP+, y las negociaciones pendientes del Acuerdo de Asociación Económica (AAE), tal y como reconoce sin tapujos la Comisión.

1.5 Como el Comité viene subrayando regularmente, es fundamental garantizar la coherencia entre la conservación de los recursos naturales, la lucha contra la pobreza, la producción sostenible y el consumo. También deben establecerse verdaderos procesos de participación que asocien a la sociedad civil, ya que estos y el diálogo social son factores clave para garantizar la buena gobernanza y luchar contra la corrupción.

1.6 El Comité acoge con satisfacción la definición de la «gestión sostenible de los recursos naturales» como uno de los doce «objetivos ilustrativos» del Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes de las Naciones Unidas, publicado el 30 de mayo de 2013. A su vez, la Comisión ha publicado su Comunicación «Una vida digna para todos» ([3]), que cubre esta iniciativa de las Naciones Unidas encaminada a vincular los avances en los Objetivos de Desarrollo del Milenio con el resultado de la Conferencia Río+20, a fin de establecer nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) a partir de 2015. Tal y como se nos recuerda en esta Comunicación, «dos de los desafíos más apremiantes con que se enfrenta el mundo son erradicar la pobreza y garantizar la sostenibilidad de la prosperidad y el bienestar». No obstante, estos objetivos serán mucho más difíciles de lograr si el mundo se enfrenta a una escasez crítica de los recursos estratégicos clave.

([1]) EU Trade Policy for Raw Materials – Second Activity Report, (Política comercial de la UE en el ámbito de las materias primas. Segundo informe de actividad, mayo de 2012).

([2]) COM (2008) 699 final y COM (2013) 442 final.

([3]) Comunicación de la Comisión «Una vida digna para todos: acabar con la pobreza y dar al mundo un futuro sostenible» (COM(2013) 92 final), 27 de febrero de 2013; DO C 271 del 19.9.2013, p. 144-150.

1.6.1 La Comunicación también subraya que «dos tercios de los servicios que proporciona la naturaleza, como tierras fértiles o aire y agua puros, están en declive, y el cambio climático y la pérdida de biodiversidad están cerca de los límites más allá de los cuales los efectos para la humanidad y el medio ambiente son irreversibles». A su vez, el Comité describe esta Comunicación como un «hito importante», haciendo hincapié en que, «dados los límites físicos finitos de numerosos recursos naturales, los ODS deben incluir objetivos para utilizar estos recursos de modo más eficiente y compartirlos de manera más justa».

1.7 El Comité se congratula de los progresos realizados por la Iniciativa de las Materias Primas (IMP) de la Comisión. No obstante, la gestión eficaz de los recursos mundiales fundamentales debe abordarse ante todo a nivel internacional. Como ha reconocido la Comisión, para garantizar un suministro sostenible de materias primas es preciso elaborar una respuesta coordinada en la UE o a escala internacional con objeto de propugnar un marco internacional más adecuado y una cooperación más estrecha ([4]). Aunque en la actualidad estos problemas tienen una naturaleza más geopolítica que geológica, el Comité lamenta que la respuesta de la UE dé la impresión de ser más un mosaico de iniciativas específicas sueltas que una estrategia global de carácter general. Con todo, el Comité acoge con satisfacción la estrecha cooperación que ha establecido la Unión Europea con los Estados Unidos y Japón, la asociación estratégica clave a que se refiere la Comunicación de la Comisión «Abordar los retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas» ([5]), así como con los países mencionados en la revisión de la IMP. También se destaca acertadamente la importancia de cooperar con la Comisión de la Unión Africana y con África en general.

1.7.1 El Comité insta a que la UE prosiga activamente una «diplomacia de las materias primas». Considera, sobre todo, que es necesario realizar un esfuerzo más amplio y mejor coordinado en el plano internacional, en primer lugar en el G-20 (que incluye a muchos de los principales «demandantes» de importaciones estratégicas), donde hasta ahora este asunto se ha debatido de manera menos productiva, y también a través de la OCDE y las Naciones Unidas y sus diferentes agencias. Una «carrera a la baja» de los recursos no ayudará a nadie.

1.7.2 El principal obstáculo a cualquier enfoque global integrado es la falta de mecanismos de aplicación eficaces. Por consiguiente, el Comité recomienda que, como parte integrante de la renovación pendiente de la OMC, que cuenta con bases asentadas en la legislación internacional, se añada una competencia específica que incluya la energía y las materias primas y su uso sostenible. También debería hacerse más hincapié en el Foro Mundial sobre los Productos Básicos de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) que se celebra anualmente. Una cuestión fundamental a este respecto es la vulnerabilidad de los países en desarrollo. Para los países en desarrollo dependientes de los productos básicos, los sectores de los productos básicos son con frecuencia la fuente más importante de ingresos y empleo. Sin embargo, su incapacidad de transformar el crecimiento impulsado por los productos básicos en un crecimiento más duradero, con una base económica más amplia y que beneficie en mayor medida a los pobres pone en entredicho su modelo de desarrollo. Es urgente analizar en profundidad, en colaboración plena con la sociedad civil, qué cambios deben introducir en sus políticas, instituciones e infraestructuras para vincular los ingresos procedentes de los productos básicos a la consecución de resultados de desarrollo, incluidos los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

1.8 También es extremadamente importante el papel del sector privado, dado que la mayor parte de la extracción de minerales y de energía es en la actualidad una transacción comercial. Dado que la extracción y preparación de materias primas requieren una inversión intensiva de capital, estas labores la realizan casi siempre grandes empresas multinacionales. Por consiguiente, es esencial que se apliquen y se cumplan en su integridad los convenios básicos de la OIT, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y las Directrices específicas de la OCDE sobre la gestión responsable de las cadenas de suministro ([6]), incluida la cooperación activa de los interlocutores sociales. Como afirma la Comisión en su Comunicación «Una Europa global» es fundamental garantizar que los beneficios de la liberalización del comercio «se transmitan a los ciudadanos». Mientras tratamos de conseguir la justicia social y la cohesión en Europa, también debemos promover nuestros valores, incluidas las normas sociales y medioambientales y la diversidad cultural, por todo el mundo» ([7]).

1.9 Las importaciones de la UE en energía y materias primas suponen un tercio de todas las importaciones de la Unión Europea (528 000 millones de euros en 2010) ([8]). La UE aborda actualmente las barreras a estas importaciones, como las prohibiciones de exportación, las restricciones adicionales, las obligaciones de exportación adicionales o el régimen de precios dobles, por medio de negociaciones en materia de comercio (que incluyen ALC, AAE, ACC y negociaciones de adhesión a la OMC), recurriendo en última instancia a un mecanismo de resolución de litigios.

1.9.1 No obstante, el Comité expresa su profunda preocupación por el hecho de que estos instrumentos de política comercial son de naturaleza táctica y no constituyen una estrategia global, así como por el hecho de que estas medidas no serían eficaces en una crisis. Los mecanismos de resolución de litigios tardan en funcionar y, como se ha comprobado en lo relativo a las tierras raras, están sujetos a prolongaciones en el tiempo. Se requiere una clara respuesta de emergencia o ante las crisis por parte de la UE, en caso de que una importación de gran relevancia deje de estar disponible súbitamente, por cualquier motivo.

1.10 En lo que respecta específicamente a asuntos de energía, Rusia, Noruega y Argelia suman el 85 % de las importaciones de gas natural de la UE, y casi el 50 % del crudo. Hasta hace bien poco, los principales productores de energía han sido reacios a unirse a la OMC, que, en su calidad de organización basada en normas, hace hincapié en una mayor estabilidad y previsibilidad. Por tanto, el Comité insta a que la UE aproveche la oportunidad que le ofrece la adhesión de Rusia en 2012 a la OMC para inyectar de forma urgente un nuevo dinamismo a las negociaciones en curso sobre un nuevo acuerdo de comercio e inversión entre la UE y Rusia, y desarrollar una relación más profunda y profesional.

1.10.1 Asimismo, el Comité pide que la Comisión redoble sus esfuerzos para impulsar la entrada definitiva de Kazajistán en la OMC, así como el reciente impulso obtenido por Argelia y Azerbaiyán en sus negociaciones de entrada a dicha organización. También es preciso imprimir un nuevo impulso a las negociaciones de adhesión de Turquía a la UE, en su condición de centro crítico de energía y país de tránsito.

([4]) Véase la nota 1.
([5]) COM (2011) 25 final.
([6]) Directrices de la OCDE sobre la diligencia debida para la gestión responsable de las cadenas de suministro de minerales procedentes de zonas afectadas por conflictos y zonas de alto riesgo. Segunda edición, 2012.
([7]) COM (2006)567 final, 4 de octubre de 2006, punto 3.1.iii.
([8]) Véase la nota 1.

1.11 El Comité también insta a la Comisión a que redoble sus esfuerzos para contribuir a lograr un acuerdo de aplicación separada y anticipada en la OMC, durante su próxima reunión ministerial, sobre la facilitación del comercio y otros asuntos relacionados con la agricultura que no pueden cubrirse con facilidad en los acuerdos bilaterales. La paralización de las negociaciones de Doha ha hecho que también estos esfuerzos hayan avanzado muy poco. La no consecución de, ni siquiera, un objetivo limitado, podría tener serias consecuencias sobre la función negociadora global de la OMC: un fallo final a escala multilateral podría tener consecuencias catastróficas para la seguridad alimentaria mundial.

1.12 El Comité apoya firmemente la iniciativa de la Comisión sobre la extracción responsable de minerales originarios de zonas afectadas por conflictos (aquellos procedentes de zonas afectadas por conflictos u otras regiones de alto riesgo) y otras opciones para ayudar a los países en desarrollo ricos en recursos y prestar atención a la transparencia de la cadena de suministro de minerales. Sin embargo, al Comité le sigue preocupando que, dado que con frecuencia es imposible verificar totalmente la rastreabilidad, el comercio se pueda «desviar» a países vecinos, o que las empresas se tengan que retirar para no verse obligadas a hacer frente a acusaciones indeseadas. También debería tomarse en consideración un enfoque voluntario, basado en las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, mientras que iniciativas como la ITIE ([9]), que tiene que ver con la transparencia de los pagos, deberían recibir impulso y apoyo pleno. Una vez más es necesario garantizar la puesta en marcha de un verdadero proceso de participación, que incluya a la sociedad civil.

2. **Principales importaciones esenciales - Antecedentes**

2.1 Son muchos los factores que se combinan para crear una demanda exponencial de recursos naturales. Entre ellos cabe citar las proyecciones de la población mundial –que se prevé que alcance los 9 000 millones de personas–, la rápida industrialización y urbanización, que hacen que, por primera vez, más de la mitad de la población mundial viva en ciudades y zonas urbanas, y la estimación de que de aquí al año 2030 accederán a la clase media 2 000 millones de personas más que exigirán (y podrán pagar) una mayor diversidad y variedad en los bienes de consumo. Ningún país puede reivindicar un derecho de prioridad sobre estos recursos: ya se da un aumento exponencial en el uso de la telefonía móvil en todo el mundo.

2.1.1 El problema se ve agravado con frecuencia por el hecho de que muchos minerales esenciales se encuentran en zonas de conflicto, mientras que las fuentes de energía a menudo se encuentran en países que padecen otro tipo de problemas políticos. Por consiguiente, es fundamental adoptar medidas preventivas a escala mundial, antes de que la demanda sea tan superior a la oferta de materias primas básicas que se produzca un aumento exponencial de los precios, lo que podría tener por sí solo un efecto devastador en la disponibilidad inmediata de estos materiales –sin mencionar el efecto sobre la pobreza–, o que se recurra a la guerra y al conflicto.

2.2 *Energía*

2.2.1 La energía constituye un factor fundamental y estratégico en todo planteamiento sobre las importaciones esenciales para la UE y es un componente básico para el mantenimiento de nuestro nivel y calidad de vida. Con todo, el mercado internacional de la energía es altamente competitivo y volátil. Mientras que las importaciones de energía suponen el 55 % de la combinación energética de la UE ([10]), la Unión Europea en su conjunto importa el 60 % de su gas y más del 80 % de su crudo ([11]), y se enfrenta a una creciente demanda de otros países, especialmente por parte de economías emergentes.

2.2.2 La demanda mundial de energía podría aumentar un 40 % en un plazo de 20 años, mientras que las medidas imprevistas relacionadas con el cambio climático podrían complicar aún más la situación. Aunque es crucial poder contar con un suministro de energía seguro y fiable, muchos Estados miembros únicamente pueden confiar en un número limitado de proveedores energéticos y, por tanto, son vulnerables ante los cuellos de botella y la volatilidad de los precios, especialmente en lo relativo al gas y al petróleo. Es particularmente urgente diversificar el suministro de energía de los tres Estados bálticos.

2.2.3 La energía es un ámbito en el que la Unión Europea y los Estados miembros comparten competencias, y que se ve complicado por asuntos relativos a la confidencialidad comercial y la soberanía nacional. La respuesta de la Comisión ha tenido dos vertientes. En primer lugar, la Comisión ha legislado para establecer un mecanismo de intercambio de información con respecto a los acuerdos intergubernamentales realizados entre los Estados miembros y terceros países en el ámbito de la energía. El Comité ya ha manifestado su satisfacción por estas actuaciones como un paso apropiado hacia la aplicación eficaz de una política energética exterior común de la UE, en consonancia con la Estrategia Europa 2020 en materia de energía, y señala que es fundamental que Europa actúe con una voz unida a fin de garantizar el suministro adecuado, estable y seguro de la energía en un futuro previsible.

2.2.3.1 Hasta ahora, nadie en la Unión Europea podía tener una imagen general en relación con un socio comercial concreto, pero dichos socios comerciales sí la tenían. Existen aproximadamente 30 acuerdos intergubernamentales entre Estados miembros y terceros países en materia de crudo, alrededor de 60 en materia de gas y algunos menos sobre electricidad.

2.2.4 La segunda vertiente de la estrategia de la Comisión es su Hoja de Ruta de la Energía para 2050, que ha sido acogida con satisfacción por el Comité. En ella se hace hincapié en la necesidad urgente de desarrollar estrategias energéticas con posterioridad a 2020 y se prevé una serie de hipótesis, incluidas medidas muy estrictas en materia de eficiencia energética, el precio del carbono, el desarrollo de las energías renovables, la captura de carbono y la energía nuclear.

([9]) Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas.

([10]) Véase el Dictamen del Comité sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada –Hoja de Ruta de la Energía para 2050», COM(2011) 885 final, DO C 229, 31.7.2012, p. 126–132.

([11]) Comunicación de la Comisión (COM(2011) 539 final) a que se refiere el Dictamen del CESE «Acuerdos con terceros países en materia de energía» (DO C 68, 6.3.2012 p. 65-69).

2.2.5 Por lo que respecta a garantizar las importaciones esenciales, el Comité ha pedido una estrategia exterior global de la UE en materia de energía ([12]) y una política exterior común de la UE en materia de energía que pudieran reforzarse rápida y progresivamente ([13]). Estas cuestiones siguen siendo motivo de preocupación. No obstante, desde el punto de vista específico de la política comercial, la clave consiste tanto en determinar cuellos de botella potenciales en las infraestructuras y el suministro como en extender la condición de miembros de la OMC a nuestros principales proveedores energéticos, a fin de, por lo menos, impulsar una mayor estabilidad y previsibilidad.

2.3 *Alimentos, tierra y agua*

2.3.1 El segundo ámbito fundamental de los recursos naturales que contribuyen a mantener un nivel y calidad de vida dignos incluye los terrenos agrícolas, los alimentos y el agua, que también se hallan bajo la amenaza de una respuesta inadecuada al cambio climático.

2.3.2 La Unión Europea disfruta de un clima moderado, a pesar de su alta densidad de población y de que solamente un octavo de su superficie es adecuado para la producción agrícola. La creciente aridez supone una amenaza a la que se enfrentan los Estados miembros del sur, pero las importaciones de agua provendrían inevitablemente del interior de la UE.

2.3.3 El Comité ya ha analizado la seguridad alimentaria ([14]), en concreto el aspecto más global y amplio del problema, que constituye uno de los principales motores para la reforma de la PAC.

2.3.4 La UE importa más alimentos procedentes de países menos desarrollados que los Estados Unidos, Canadá, Japón y Australia juntos. Aunque la Copa-Cogeca apunta a una balanza comercial negativa en agricultura, la Comisión muestra un superávit comercial global en 2012 de 12 600 millones de euros, si se incluye la industria de transformación alimentaria. La principal importación agrícola de la UE es la soja para la alimentación animal, sin la cual la producción cárnica y láctea se encontraría en grave riesgo (aquí son relevantes los umbrales de OMG). Otros productos que solo se producen en suficientes cantidades en otros países incluyen determinadas oleaginosas, frutas, café, cacao y té.

2.3.5 Dado que no existe una amenaza real de restricción de importaciones a la UE, los principales problemas comerciales en este campo son las diferentes normas sociales y medioambientales, incluidas la rastreabilidad, las normas sanitarias y fitosanitarias (salud) y el bienestar animal, y los asuntos relacionados con la propiedad intelectual. Para muchos países en desarrollo, los productos agrícolas suponen una exportación importante, si no fundamental, para la que la UE es considerada un mercado clave cuyo acceso muchos consideran indebidamente restringido por normas de seguridad alimentaria y de otro tipo.

2.3.6 La agricultura constituye la parte clave de las negociaciones de Doha de la OMC –de hecho, el mandato de inicio de las negociaciones es de 1999, antes del lanzamiento de Doha–, pero estas se han estancado. El Comité expresa su preocupación por que la incapacidad incluso para garantizar un acuerdo de aplicación separada y anticipada en la OMC sobre la facilitación del comercio y otros asuntos relacionados con la agricultura, durante su próxima reunión ministerial, pudiera tener consecuencias muy graves para dicha organización, pero aún peores para la seguridad alimentaria global en general.

2.4 *Materias primas y minerales estratégicos clave*

2.4.1 El acceso a las materias primas y a los minerales estratégicos clave es el tercer ámbito estratégico fundamental en relación con las importaciones esenciales para la UE.

2.4.2 Entre los metales y minerales estratégicos clave se encuentran los minerales metálicos e industriales, los materiales de construcción y los metales de base, como el cobalto, el galio, el indio y varias tierras raras. Su uso repercute en la vida cotidiana de muchos modos distintos, pero con frecuencia se encuentran de forma significativa en vehículos, aeronaves y equipos informáticos. En su Comunicación de 2011, la Comisión recogía en un anexo catorce «materias primas fundamentales» con índices de reciclado y sustitución, y actualmente está actualizando esta información con vistas a cubrir los avances comerciales, tecnológicos y de otro tipo. Aunque es evidente que algunos de estos componentes básicos ya están incluidos en numerosos artículos fabricados antes de ser importados a Europa, y otros materiales no se hallan en la actualidad en situación crítica, los dispositivos informáticos y otros equipos clave también pueden quedar obsoletos rápidamente y desecharse entonces de manera inmediata.

2.4.3 La Bolsa de Metales de Londres calcula que alrededor del 7 % del consumo total de cobre proviene del sector automovilístico, pero los automóviles también incluyen acero, aluminio, platino (un 60 % del uso total), paladio, rodio, plomo, estaño, cobalto y cinc. Igualmente, un teléfono móvil o un iPad contienen cobre, plata, oro, paladio y platino. La sustitución periódica de estos artículos, más o menos cada dos años, ya constituye una preocupación importante, pero el crecimiento de su uso en otros países es exponencial; solo en China y la India se calcula que ya existen 2 000 millones de teléfonos móviles en uso. Se calcula que el porcentaje de consumo de cobre mundial ha aumentado solamente en China desde el 12 % al 40 % en diez años.

2.4.4 Debido a los avances tecnológicos, algunos de los minerales más buscados en la actualidad no serán esenciales el día de mañana, pero otros, como las tierras raras –que ahora constituyen una parte fundamental de los teléfonos móviles más recientes– sufren súbitamente una demanda crítica. Por ejemplo, China, donde se calcula que existe el 97 % de los depósitos de tierras raras, impuso restricciones a la exportación en un sector donde hasta ahora no es posible el reciclado ni la sustitución, pero la UE tuvo que solicitar el establecimiento de un segundo grupo especial de solución de diferencias de la OMC, pese a que China había perdido la demanda en la primera ocasión.

3. **El reto estratégico de la sostenibilidad para la UE**

3.1 La garantía del suministro de materias primas estratégicas ha sido un objetivo fundamental de la política exterior para Estados e imperios a lo largo de la historia, así como ahora lo es para las principales compañías y corporaciones. Como ya se ha señalado, pocas economías son autosuficientes en lo que respecta al suministro de materias primas.

([12]) Dictamen del CESE sobre «La dimensión exterior de la política energética europea», DO C 182, 4.8.2009, p. 8-12.

([13]) Dictamen del CESE sobre «Abastecimiento energético: ¿qué política de vecindad se necesita para garantizar la seguridad del abastecimiento en la UE?» -DO C 132, 3.5.2011, p. 15-21.

([14]) Dictamen del CESE «Comercio y seguridad alimentaria», DO C 255, 2.9.2010 p. 1-9.

3.2 Aún persiste la constante amenaza de conmociones imprevistas a corto plazo, ya sean provocadas por los precios o por otros factores, desde fallos en el transporte o las infraestructuras, hasta bloqueos deliberados, crisis medioambientales o de otro tipo, como la ocurrida en Fukushima. En materia de energía, existen ejemplos recientes (2006 y 2009) de importantes períodos de escasez energética, la interrupción del suministro energético desde Rusia y la escasez de crudo a principios de la década de 1970.

3.2.1 La mayoría de las soluciones de que dispone la Comisión son a largo plazo. De hecho la Comisión es consciente de este problema desde hace muchos años. En la actualidad, aborda las barreras mediante las negociaciones comerciales y, aunque el Comité sabe que se incluyen disposiciones en cada caso, parece que se ha hecho poco hincapié en garantizar las importaciones esenciales en caso de emergencia.

3.3 En este caso, las competencias constituyen uno de los muchos retos a los que se enfrenta la UE. La UE tiene competencias en asuntos de comercio, pero no puede, a diferencia de los Estados Unidos, los Estados miembros, las organizaciones militares o incluso las empresas, hacer acopio por su cuenta de reservas estratégicas de crudo o de otras materias primas fundamentales. Como se apunta en la revisión de la IMP, «ningún Estado miembro estaría dispuesto a apoyar la opción de una política de almacenamiento».

3.3.1 La UE únicamente puede utilizar el «poder de atracción». Su reto debe consistir en desarrollar un marco estratégico de carácter general. En este orden de cosas, la UE se halla en una buena posición para asumir el liderazgo en tres ámbitos clave: promover un marco global, fomentar la sostenibilidad y garantizar la participación plena y activa de la sociedad civil. Como muchas de las recomendaciones ya cubren estas áreas, no es necesario repetir aquí los argumentos, pero el Comité se congratula de que en dos ocasiones ([15]) la Comisión haya subrayado que «la minería sostenible puede y debe contribuir al desarrollo sostenible». La sostenibilidad ha de ser fundamental en toda estrategia de la UE para las importaciones esenciales.

3.4 El papel del sector privado es extremadamente importante, dado que la mayor parte de la extracción de minerales es en la actualidad una transacción comercial. Esto se puede ver claramente en zonas del mundo más abiertas, incluidos la UE, los Estados Unidos, Australia, Sudáfrica, Brasil y la India y, en cierta medida, en las principales compañías energéticas rusas. A este respecto, el Comité acoge con especial satisfacción el compromiso de la Asociación de Minerales Industriales de la UE de trabajar activamente para lograr una mejora continua del rendimiento económico, medioambiental y social.

3.4.1 Tal y como la Comisión afirma específicamente en su Comunicación de 2011, «garantizar el abastecimiento de materias primas es esencialmente tarea de las empresas», a lo que añade que la función de las autoridades públicas «es garantizar las condiciones generales correctas que permitan a las empresas llevar a cabo dicha tarea».

3.5 En el otro extremo de la escala está una economía de planificación centralizada como la de China, donde la mayoría de los actores y recursos económicos se encuentran sujetos a varios grados de control centralizado. China cuenta con un enfoque estratégico más claro y completo para garantizar sus principales necesidades futuras en cuanto a alimentos, piensos, agua, minerales y energía, sin comparación con ningún otro país, lo que, en relación, en particular, con África, ha provocado una preocupación generalizada. Como ya ha señalado el Comité, «en su búsqueda de nuevas fuentes de materias primas e inversiones en el extranjero, China ha establecido en varios países africanos asociaciones centradas en la inversión como actividad comercial, y no como ayuda al desarrollo» ([16]).

3.5.1 Sin embargo, otros afirman que China ha cerrado «malos» tratos y que está pagando en exceso por las materias primas, y que al tratar con países que podrían provocar dificultades políticas a otros, está de hecho ampliando la disponibilidad de dichos minerales.

3.6 Muchos países en desarrollo que disponen de escasos recursos encuentran difícil asegurarse el acceso a las materias primas. También los países exportadores de recursos necesitan erradicar la pobreza. Es preciso que obtengan más valor añadido del tratamiento y que establezcan una asociación de trabajo con el sector privado.

3.6.1 Ya se han mencionado las preocupaciones en torno a los «minerales de conflicto». La iniciativa de la CE solo se refiere a las zonas en conflicto o que se hallan en una fase posterior a un conflicto, pero, tal y como se afirma, la extracción, manipulación, comercialización y tratamiento de los minerales se han asociado con la mala utilización de los ingresos, con reveses económicos, conflictos políticos y fragilidad de los Estados, junto con la mala utilización de los ingresos por parte de las partes en conflicto, la denominada «maldición de los recursos».

3.6.2 Las iniciativas como la ITIE, deberían recibir impulso y apoyo, a la vez que deben establecerse verdaderos procesos de participación que incorporen a la sociedad civil. Esto y el diálogo social son factores clave para garantizar la buena gobernanza y luchar contra la corrupción. La función de supervisión establecida para la sociedad civil en los recientes acuerdos comerciales de la UE sienta un precedente excelente en este ámbito, pero también la sociedad civil debe participar plena y activamente, respetando debidamente la transparencia, en cada fase de las negociaciones de ALC, AAE y ACC, antes de llegar al acuerdo correspondiente. Dado el papel fundamental del sector privado, la opinión de los interlocutores sociales también será clave.

4. **Política actual de la Comisión en lo que respecta a las materias primas y los minerales estratégicos**

4.1 La Comisión (DG Empresa) lanzó en 2008 su «Iniciativa de las Materias Primas», que consta de tres pilares basados en unas condiciones equitativas de acceso a los recursos en terceros países, el fomento del suministro sostenible de los recursos europeos; y, por último, el impulso a la eficiencia y el reciclaje de los recursos.

4.1.1 Estos últimos pilares tienen una importancia clave, pero no recaen en el ámbito del presente Dictamen. No obstante, el Comité desearía cuestionar por qué un porcentaje tan alto de los residuos metálicos reciclables de la UE se exporta fuera de la Unión, cuando a menudo la chatarra de metal reciclada es considerablemente más valiosa y barata que la materia prima original: estamos, en la práctica, subvencionando a China.

([15]) Véanse las notas 2 y 5.

([16]) Dictamen del CESE «Hacia una política global europea en materia de inversión internacional», DO C 318, 29.10.2011.

4.2 La Comisión aprobó el informe de su Grupo de trabajo ad hoc sobre la definición de las materias primas fundamentales. Este asunto lo trató el Comité en su Dictamen «Retos de los mercados de productos básicos y de las materias primas» ([17]) en el que también se analizaba la función de los mercados financieros.

4.2.1 Como ya se ha señalado la Comunicación citada incluía catorce materias primas fundamentales, con sus índices de reciclado y sustitución. El Comité expresa su satisfacción por el hecho de que la revisión actual se esté llevando a cabo en consulta con las partes interesadas, pese a que no se están considerando opciones políticas que, en países como Estados Unidos o Reino Unido, se esperaría que desempeñaran un papel importante.

4.2.2 El Comité acoge con satisfacción la metodología de naturaleza global y completa que se está utilizando. Entre otros factores, se presta atención a aquellos minerales –y subproductos– con importancia económica significativa (al tiempo que se comparan minerales con propiedades muy diferentes y utilizados en una amplia gama de sectores), los que tienen un alto riesgo de suministro y aquellos que carecen de sustitutos inmediatos. Recurriendo al uso de indicadores del Banco Mundial, se establece cuáles son los países de origen con una gobernanza deficiente o con un alto riesgo de acontecimientos perturbadores (desde la imposición arbitraria de cuotas de exportación hasta una guerra civil), o donde las normas medioambientales son poco rigurosas. También se estudian los posibles índices de reciclado, así como la calidad del grado de concentración del mineral, la volatilidad de los precios y la disponibilidad geográfica permanente. Esta labor detallada sigue siendo fundamental.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([17]) DO C 318, 29.10.2011 p. 76-81.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Acta del Mercado Único — Determinar las medidas que faltan» (Dictamen adicional)

(2014/C 67/09)

Ponente: **Sra. FEDERSPIEL**

Coponentes: **Sres. SIECKER y VOLEŠ**

El 14 de febrero de 2013, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

Acta del Mercado Único – Determinar las medidas que faltan

(Dictamen adicional)

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 119 votos a favor, 4 en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

1. **Introducción**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ha seguido de cerca las iniciativas de la Comisión para reactivar el mercado único desde que se pusieron en marcha en 2010. En su dictamen sobre el Acta del Mercado Único ([1]) enumeró una serie de medidas que consideraba se echaban en falta respecto a las propuestas iniciales de la Comisión ([2]). Se deberían tener en cuenta las observaciones y conclusiones del «Informe sobre la ciudadanía de la UE 2010 – La eliminación de los obstáculos a los derechos de los ciudadanos de la UE» ([3]). El CESE llama la atención de la Comisión sobre el hecho de que actualmente existen más obstáculos al mercado único que cuando se creó ([4]).

1.2 El CESE es uno de los principales socios en la organización del Mes del Mercado Único. La contribución de las organizaciones de la sociedad civil es crucial para determinar adecuadamente las medidas necesarias para reactivar el mercado único, porque estas organizaciones se ven afectadas por ellas.

1.3 La dirección económica de la UE debe cambiar el rumbo que ha mantenido durante treinta años y poner fin a la creencia de que el mercado libre tiene siempre la capacidad de corregir sus comportamientos disfuncionales. La reciente crisis económica y financiera ha tenido duras repercusiones para los ciudadanos, y sus sacrificios deben propiciar nuevas perspectivas para evitar que el respaldo a la integración europea siga disminuyendo. En este sentido se considera que la aplicación de las iniciativas del Acta del Mercado Único I y II está siendo muy lenta.

1.4 Se deben tomar medidas concretas para combatir todas las formas de pobreza, como las relacionadas con la energía, el consumo o el sobreendeudamiento, causadas por la crisis financiera y que obstaculizan el crecimiento y la plena realización del mercado único.

1.5 El CESE ha insistido reiteradamente en que los Estados miembros deben hacer suyas las iniciativas mediante una aplicación y ejecución adecuadas para conseguir un mercado único que funcione correctamente. El cumplimiento efectivo de la legislación debe tener una nueva dimensión transfronteriza que incluya la cooperación. Para construir un mercado único con futuro hace falta una economía sostenible y altamente competitiva basada en procesos y productos sostenibles, en un entorno laboral decente y en la innovación. Es importante que la Comisión sitúe a los quinientos millones de ciudadanos de la UE en el centro del mercado único. Representan una importante fuerza económica cuyo gasto representa el 56 % del PIB de la UE, tal como se recoge en la Agenda del Consumidor de la Comisión ([5]).

1.6 El mercado único debe ser un instrumento con resultados tangibles, acorde con el acervo social y medioambiental. Las iniciativas previstas en el Acta del Mercado Único I y II deben coordinarse con las medidas emprendidas y los pasos dados para reforzar la UEM (el Pacto Presupuestario, el Mecanismo Europeo de Estabilidad, el Pacto por el Euro Plus, etc.).

1.7 Las negociaciones sobre acuerdos de libre comercio deben utilizarse para establecer unas condiciones equitativas –por ejemplo, una reciprocidad de aranceles–, manteniendo al mismo tiempo estándares elevados de protección del consumidor, medioambiental y social. En su competencia con los actores mundiales la UE debe asegurar los factores que refuerzan su competitividad, como unos recursos energéticos accesibles, una mano de obra cualificada y un mercado laboral flexible.

([1]) DO C 24, 28.1.2012, p. 99.
([2]) DO C 132, 3.5.2011, p. 47; DO C 24, 28.1.2012, p. 99; DO C 299, 4.10.2012, p. 165.
([3]) COM(2010) 603 final.
([4]) Véase el catálogo de obstáculos al mercado único (*Catalogue of Obstacles to the Single Market*) publicado por el Observatorio del Mercado Único: http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.publications.24626.
([5]) DO C 11, 15.01.2013, p. 54.

2. **El mercado único digital**

2.1 El Reglamento sobre distribución selectiva recientemente aprobado mantiene la discriminación entre los canales de distribución fuera de línea y en línea permitiendo que a algunos distribuidores se les pueda exigir disponer de una tienda física antes de iniciar sus ventas en línea. El nuevo Reglamento no impedirá la distribución selectiva de productos de uso cotidiano que puede ir en detrimento de la competitividad y la elección del consumidor.

2.2 La Comisión Europea debería mantenerse firme y confirmar el principio de neutralidad de la búsqueda, con arreglo al cual los motores de búsqueda no deben manipular los resultados naturales por sus propios intereses comerciales. Las soluciones basadas en el etiquetado de los resultados de la búsqueda no son suficientes para restaurar la competencia, frenar las conductas anticompetitivas e impulsar el bienestar del consumidor.

2.3 *Protección de datos*

2.3.1 Cuando se haya aprobado el Reglamento revisado sobre la protección de datos será importante impartir directrices a los Estados miembros para que adopten disposiciones específicas, garantizando así que se apliquen de forma coherente.

2.3.2 Se debería prestar especial atención al desarrollo de advertencias normalizadas sobre protección de la intimidad. El nuevo Reglamento incluye una disposición por la que se requiere que las políticas de protección de la intimidad sean transparentes y comprensibles para los consumidores. El desarrollo de advertencias normalizadas sobre protección de la intimidad contribuirá a garantizar que los consumidores estén correctamente informados sobre el procesamiento de sus datos personales y a que las políticas de protección de la intimidad dejen de ser textos jurídicos complejos. Debería garantizarse que las empresas, especialmente las pymes, no incurran en unas cargas administrativas y gastos desproporcionados.

2.4 *Derechos de autor*

2.4.1 Siguiendo las recomendaciones del antiguo comisario Vitorino, la Comisión Europea debería aprobar medidas de seguimiento para garantizar que los sistemas actuales de recaudación de impuestos sobre los derechos de autor se eliminen gradualmente. A corto plazo habría que reformar el sistema actual y aclarar que los contenidos digitales sujetos a acuerdos de licencia no deben someterse a nuevos impuestos por el hecho de que un proveedor de servicios los descargue o almacene en la nube. También es importante conseguir que los impuestos sobre los derechos de autor resulten visibles para el usuario final, así como calcular estos impuestos con arreglo al perjuicio económico producido por las copias privadas.

2.4.2 La Directiva sobre los derechos de autor de 2011 no ha logrado cumplir el objetivo de armonizar las legislaciones sobre derechos de autor de los Estados miembros. Existen importantes diferencias sobre las excepciones y limitaciones que crean inseguridad jurídica tanto para los consumidores como para los creadores. La revisión de esta Directiva debería ser prioritaria.

2.4.3 El sistema actual de distribución de contenidos audiovisuales, basado en plataformas y espacios de difusión territoriales, debe adaptarse al entorno digital y responder a las expectativas de los consumidores. El estreno cronológico de películas en diferentes medios (cines, DVD, *video on demand*) y territorios debe reducirse y permitirse un cierto grado de flexibilidad. Hay margen de experimentación con modelos de negocio innovadores que permitan el estreno de contenidos audiovisuales en una única fecha, en países con tradiciones culturales y lingüísticas comunes.

2.5 *Productos digitales*

2.5.1 Es necesario proseguir el proceso de armonización iniciado con la Directiva sobre los derechos de los consumidores de 2011 mediante la revisión y la actualización de la Directiva sobre la venta de bienes de consumo de 1999 para afrontar los retos de la economía digital, porque se necesitan urgentemente soluciones para los casos de productos de contenido digital defectuoso.

2.5.2 La Comisión debería impartir directrices para la aplicación de la legislación sobre cláusulas abusivas (Directiva 93/13/CEE) a los contratos de consumo para la provisión de contenidos digitales.

3. **Bienes y servicios**

3.1 En septiembre de 2013, la Comisión Europea propuso un paquete legislativo para completar el mercado único de las telecomunicaciones. El Comité lamenta que con la propuesta no se haya aprovechado la oportunidad de reducir las tarifas de itinerancia y por ende mejorar el mercado único para los ciudadanos. El CESE acoge favorablemente las normas propuestas para facilitar el cambio de operador a fin de garantizar unas cláusulas contractuales y prácticas comerciales más equitativas, así como un mejor control del cumplimiento de la normativa y del recurso a la compensación. Las normas sobre la neutralidad de red son un paso en la dirección correcta, pero precisan de mejoras.

3.2 La proporción de sectores armonizados y no armonizados satisface las necesidades básicas de la economía. Toda nueva medida destinada a armonizar otros sectores de bienes debe basarse en un análisis detenido. Para los sectores no armonizados regidos por los principios de reconocimiento mutuo, la Comisión debería impartir directrices sobre la función y el estatuto jurídico de los organismos de control privados que no acepten los certificados emitidos por los organismos de control de otros países. Asimismo se debería completar la lista bilingüe de productos no armonizados que figura en el sitio web de la Comisión Europea.

3.3 Todavía no existe un mercado único de productos financieros al por menor para los consumidores. Debido a los obstáculos empresariales y comerciales, a los consumidores les resulta prácticamente imposible adquirir servicios financieros en el extranjero. Las grandes diferencias que existen actualmente entre los Estados miembros por lo que respecta a la calidad y el precio de las cuentas bancarias, las cuentas de ahorro, las hipotecas, etc., podrían hacer que resultara interesante para los consumidores adquirir productos financieros de otros países. El CESE insta a la Comisión Europea a analizar esta situación y proponer iniciativas. Los consumidores a menudo no reciben recomendaciones o consejos objetivos e independientes en lo que respecta a sus decisiones financieras importantes vinculadas a los ahorros para la jubilación, otras inversiones o créditos a largo plazo. Es preciso promover en toda Europa modelos de asesoramiento financiero independiente y asequible.

3.4 El cumplimiento de la legislación relacionada con los servicios financieros sigue sin ser satisfactorio: algunos Estados miembros no tienen ningún organismo público encargado de la protección de los consumidores. Si existe tal organismo, sus poderes jurídicos son a menudo demasiado limitados. Además, las autoridades europeas de supervisión –la Autoridad Bancaria Europea (EBA), la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) y la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ)–, establecidas hace dos años, no tienen un mandato suficientemente fuerte en el ámbito de la protección de los consumidores. Se deben ampliar sus competencias a este respecto, y estas autoridades deberían poder coordinarse con las autoridades nacionales.

3.5 El mercado único de servicios, que incluye los servicios de infraestructura de red (telecomunicaciones, electricidad, gas, transportes y seguros), tiene el mayor potencial para seguir mejorando. La mejora del funcionamiento de los puntos únicos de contacto en todos los Estados miembros es una condición previa para que la Directiva contribuya al crecimiento y la creación de empleo. La Comisión debería formular recomendaciones normativas para la eliminación de los obstáculos puestos de manifiesto por la revisión *inter pares* de la aplicación de la Directiva ([6]). El CESE insta a crear una base de datos completa de todos los regímenes de licencias con el fin de determinar las mejores prácticas normativas y señalar los requisitos inútiles o inaceptables establecidos por las autoridades expedidoras.

4. **Libre circulación de trabajadores**

4.1 El CESE respalda las medidas encaminadas a mejorar la libre circulación de trabajadores, incluida la eliminación de obstáculos como el reconocimiento de las cualificaciones. Es especialmente necesario modernizar y liberalizar este sistema, aumentar la coordinación en el sector sanitario para prevenir la escasez de trabajadores en los países de origen, reforzar la coordinación de los sistemas de seguridad social y crear una ventanilla única para facilitar los procedimientos de registro ([7]).

4.2 La Directiva marco general, las Directivas asociadas y el seguimiento permanente mediante planes estratégicos plurianuales han propiciado la convergencia de las normas de seguridad (incluidos los requisitos mínimos), que son reconocidas por los trabajadores, también los que se encuentran en situaciones transfronterizas (temporales y móviles). Desde 1978 este proceso se ha llevado a cabo de modo permanente a través de sucesivos planes de acción. Cuando terminó el último, en diciembre de 2012, la Comisión no puso en marcha un nuevo plan de acción. Para continuar este proceso de convergencia, la Comisión Europea debería adoptar urgentemente un nuevo plan de acción que defina una estrategia de la UE destinada a fomentar un nivel de seguridad elevado (como ha subrayado el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en Trabajo) en estrecha cooperación con los interlocutores sociales.

4.3 La retirada del Reglamento Monti II no resuelve los problemas creados por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sus sentencias, que están basadas en una legislación de la UE inadecuada sobre el desplazamiento de los trabajadores ([8]) y su aplicación. Los interlocutores sociales europeos no han sido capaces de llegar a un acuerdo al respecto. No obstante, la Comisión debería estudiar una propuesta de que los Estados miembros adjunten un protocolo de progreso social a los Tratados europeos, señalando que los derechos sociales no están subordinados a las libertades económicas. Esto podría aclarar que el mercado único no es un fin en sí mismo, sino que también se creó para conseguir progreso social y prosperidad para todos los ciudadanos de la UE ([9]).

4.4 Cuando se infrinjan los derechos sustantivos de la UE, los trabajadores, los consumidores y las empresas deben poder exigir que se respete el ejercicio de los derechos que les otorga la legislación de la UE. Sin embargo, en este contexto la UE se refiere únicamente a los derechos de los consumidores y las empresas. Es necesario que los trabajadores tengan las mismas posibilidades de hacer valer sus derechos derivados de la legislación de la UE en conflictos laborales transfronterizos. Aunque a menudo se afirma que los trabajadores tienen acceso a la justicia y pueden exigir compensación y respeto de las condiciones laborales y las disposiciones jurídicas a través de los tribunales de justicia locales en los países de acogida, en la práctica se les dirige a los tribunales de su país de origen ([10]).

5. **Transposición, aplicación y cumplimiento de la legislación**

5.1 Un nuevo reto para hacer cumplir los derechos de los consumidores viene planteado por las grandes empresas o asociaciones internacionales que aplican estrategias de comercialización a nivel paneuropeo que no pueden ya afrontarse con enfoques nacionales de aplicación de la legislación. Se debería propugnar una mayor cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación y un papel más prominente para la Comisión Europea en la coordinación conjunta de estas medidas. Deberían aprovecharse mejor las sinergias entre las partes implicadas públicas y privadas, como las organizaciones de consumidores.

5.2 La cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de velar por el cumplimiento de la legislación ha llegado a ser una cuestión clave, aunque hasta ahora no ha dado muchos frutos. La Comisión Europea debería desempeñar un papel más importante en la coordinación de las actividades nacionales en esta materia en casos de infracción de la legislación sobre los consumidores que tengan una dimensión paneuropea. Asimismo se debería seguir debatiendo la conveniencia de otorgar poderes a la Comisión Europea para velar por el cumplimiento de la legislación de la UE sobre los consumidores ([11]) (como en la legislación sobre la competencia).

6. **Asuntos específicos de los consumidores**

6.1 El CESE lamenta que, al cabo de todos estos años y a pesar de las cuatro consultas realizadas, solo se haya propuesto una iniciativa no vinculante sobre el recurso colectivo. Además, los principios consagrados en la Recomendación de la Comisión Europea no satisfacen las necesidades de los consumidores y en algunos Estados miembros ni siguiera están a la altura del *statu quo*.

([6]) El Observatorio del Mercado Único del CESE evaluará el impacto de la Directiva sobre servicios en el sector de la construcción de una serie de Estados miembros desde la perspectiva de la sociedad civil.

([7]) C. Dhéret, A. Lazarowicz, F. Nicoli, Y., Pascouau; F. Zuleeg. *Making progress towards the completion of the Single European Labour Market* (Avances hacia la plena realización del mercado único laboral europeo). EPC Study Nº 75 (Centro de Política Europea), mayo de 2013.

([8]) Véase el dictamen del CESE sobre este tema, DO C 76, 14.3.2013, p. 24.

([9]) Art. 3.3. TUE.

([10]) http://www.uva-aias.net/uploaded_files/publications/WP118-Cremers,Bulla.pdf.

([11]) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-228_en.htm.

6.2 *Prácticas comerciales desleales*

6.2.1 Se debería mejorar la aplicación de la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, sobre todo en el ámbito digital, y en particular en el comercio electrónico (por ejemplo, las prácticas que pueden resultan engañosas para los consumidores por lo que se refiere a sus derechos de garantía legal y las cláusulas no transparentes y abusivas) y en el sector del transporte aéreo, por lo que se refiere a las reservas en línea, etc.

6.3 *Normalización de la información precontractual en los contratos de consumo*

6.3.1 EL CESE acoge favorablemente la iniciativa propuesta en la Agenda del Consumidor 2012 sobre la normalización de la información precontractual, prevista en los artículos 5 y 6 de la Directiva sobre los derechos de los consumidores. Esto debería contribuir a que la información precontractual sea completa, transparente, asequible y legible. Esta tarea requerirá la contribución y el respaldo de las asociaciones de consumidores y deberá tener en cuenta las investigaciones sobre la actitud de los consumidores hacia la carga informativa (por ejemplo, SWD(2012) 235 final, 19 de julio).

6.4 *Comercio electrónico y entregas transfronterizas*

6.4.1 Es necesario afrontar los problemas relacionados con los precios (más) altos de las entregas transfronterizas respecto a las entregas nacionales y crear mercados en línea más competitivos. El precio de la entrega transfronteriza es a menudo tan alto que comprar en el extranjero deja de ser una ventaja real para los consumidores, aunque los productos sean más baratos. Un estudio realizado para la Comisión Europea en 2011 ([12]) confirmó que los precios transfronterizos publicados para la entrega de paquetes eran por término medio el doble que los precios domésticos utilizados como referencia para la comparación.

6.5 *Información al consumidor*

6.5.1 Buena parte de la legislación europea, así como de las nacionales, se basa en la idea de que los consumidores informados son consumidores capacitados para elegir los mejores productos y servicios posibles. La información del consumidor sigue siendo una de las principales herramientas normativas, pero sus límites son bien conocidos, porque a menudo los consumidores no leen o no entienden la información contractual, que se redacta y presenta de forma incomprensible. La Comisión debería estudiar y propugnar medidas políticas destinadas a mejorar la información de los consumidores y fomentar la participación de las empresas, los reguladores y las organizaciones de consumidores.

6.5.2 El trabajo emprendido por la Comisión sobre los principios de herramientas comparativas, como la independencia y la imparcialidad, debería generar urgentemente medidas políticas concretas, entre ellas directrices para los reguladores y las empresas.

6.6 *Productos sostenibles*

6.6.1 La sostenibilidad y la seguridad de los productos, por un lado, y la confianza de los consumidores, por otro, son dos caras de la misma moneda. Planear la obsolescencia de los productos (duración limitada integrada en el producto) como estrategia comercial está en contradicción con los principios de producción y consumo sostenibles. La Comisión Europea debería examinar la posible necesidad de vincular las expectativas de los consumidores respecto a la duración de un producto con el periodo de garantía legal. El Comité subraya que las medidas sobre la durabilidad y la vida útil, el servicio post-venta y los inventarios de repuestos deberían promover el consumo y la producción sostenibles ([13]).

7. **Entorno empresarial**

7.1 El CESE pide una reducción de la carga administrativa, especialmente para las pymes, y subraya al mismo tiempo la necesidad de aplicar normativas inteligentes a nivel de la UE y nacional ([14]). Los Estados miembros deberían presentar en línea y en tiempo real la transposición de la legislación de la UE, promover la participación de la sociedad civil en el proceso de transposición e impulsar el conocimiento de las nuevas normas.

7.2 El Comité pide a la Comisión que tenga en cuenta las características específicas de las pequeñas empresas y microempresas dentro de la categoría de las pymes al preparar las evaluaciones de impacto y elaborar los textos legislativos, y que trate a las microempresas, las pequeñas empresas y las medianas empresas como tres grupos separados y no como un grupo definido como «PYME» ([15]).

7.3 El acceso a la financiación es crucial, especialmente para las pymes. La UE debe apoyar el cambio de la financiación bancaria (en buena medida predominante) por otros productos de capital como el capital riesgo y los mercados de capitales. Para que esto funcione los inversores deben estar convencidos de que existe un entorno de inversión estable con estrategias a largo plazo.

7.4 El CESE recomienda evaluar la posibilidad de crear un fondo financiero europeo garantizado para aportar recursos financieros a las pymes que cumplan determinados criterios básicos mediante un sistema que permita a las empresas elegibles acceder fácilmente al crédito sin necesidad de garantías u otras condiciones habitualmente exigidas por los bancos. En la gestión de este sistema deberían participar organizaciones empresariales representativas que respondieran de las empresas elegibles ([16]).

7.5 Habría que dar la máxima prioridad al aumento de la transparencia y la rendición de cuentas para que el mercado único contribuya efectivamente a desarrollar un entorno jurídico en el que se respeten los intereses legítimos de todas las partes interesadas. Las iniciativas en materia de responsabilidad social de las empresas deberían prever los posibles abusos de subcontratación y externalización, especialmente los relacionados con la provisión de servicios y la contratación de mano de obra en el ámbito transfronterizo. Es preciso estudiar la conveniencia de

([12]) *Intracommunity cross-border parcel delivery* – Estudio realizado para la Comisión Europea, FTI Consulting, Londres 2011.

([13]) DO C 66, p. 5, 3.3.1997, p. 5.

([14]) Una opción posible sería el principio «*one-in/one-out*» del Reino Unido, que consiste básicamente en que si se introduce una normativa nueva debe derogarse otra.

([15]) Dictamen del CESE «Normativa inteligente: Responder a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas» DO C 327, 12.11.2013, p. 33

([16]) Véase la experiencia de la llamada «Tarjeta Seczenyi» en Hungría.

crear un instrumento jurídico de la UE para combatir los abusos perpetrados por las «empresas buzón» (*letterbox companies*) que provocan distorsiones de la competencia para las pymes, eluden las normas laborales y evitan los pagos reglamentarios. Es preciso facilitar las acciones legales contra las falsas empresas activas de ámbito paneuropeo no solo en su país de origen sino también en los otros Estados miembros.

8. **Fiscalidad**

8.1 Es necesaria una mejor cooperación entre los Estados miembros y a nivel mundial sobre transparencia e información respecto a las cuentas bancarias en la UE para luchar contra la evasión fiscal, que asciende a un billón de euros en la UE. El CESE pide que se alcance un rápido acuerdo en lo que se refiere a la Directiva sobre la fiscalidad del ahorro y a los mandatos para negociar acuerdos fiscales más firmes con Suiza y otros países.

9. **Redes**

9.1 *Energía*

9.1.1 La Comunicación de la Comisión titulada «Velar por la buena marcha del mercado interior de la energía» es un paso importante hacia la creación de un mercado interior de la energía en 2014. Se debería avanzar más teniendo en cuenta las realidades que afrontan los consumidores de energía europeos. Es preciso facilitar el cambio de proveedor de energía y ofrecer asesoría independiente a los consumidores para que puedan decidir lo que más les conviene. La existencia de reguladores nacionales proactivos, suficientemente capacitados para controlar la facturación, el cambio de proveedor y las quejas de los consumidores, resulta esencial para el mercado único.

9.1.2 La UE debe diversificar las fuentes de sus importaciones energéticas, encontrar alternativas y crear redes. El apoyo a algunas energías renovables puede dar lugar a distorsiones del mercado, por lo que este tipo de apoyo debería ir disminuyendo gradualmente. Se deberían crear ventanillas únicas para agilizar los procedimientos de concesión de licencias y hacerlos más transparentes y sencillos. Esto reduciría considerablemente la carga de los promotores que desean invertir en infraestructuras energéticas.

9.2 *Transporte*

9.2.1 La proliferación de cláusulas abusivas en los contratos de transporte aéreo es una cuestión que causa una preocupación cada vez mayor en toda la UE. En los últimos años varias organizaciones de consumidores han ejercido acciones legales contra importantes compañías aéreas europeas que han tenido como resultado que los tribunales nacionales declarasen abusivas muchas de las cláusulas y condiciones habitualmente aplicadas por las compañías aéreas. La Comisión Europea ha perdido la oportunidad de abordar esta cuestión en su revisión del Reglamento (CE) nº 261/2004 sobre los derechos de los pasajeros aéreos. La Comisión Europea debería establecer una lista vinculante de cláusulas abusivas para los contratos de transporte aéreo de pasajeros.

9.2.2 Para que el mercado único funcione mejor es necesario promover el **transporte de mercancías por ferrocarril** y el transporte multimodal ([17]). Deben realizarse más esfuerzos para adoptar las especificaciones técnicas de interoperabilidad ([18]).

9.2.3 Los transportistas de mercancías por carretera siguen sufriendo restricciones en sus operaciones transfronterizas. No se dan las condiciones para permitir que continúe la apertura del mercado de transporte por carretera de la UE. Las modificaciones de las normas de la UE sobre acceso al mercado del transporte (incluido el cabotaje) deben vincularse a la armonización en la ejecución y en los ámbitos social y fiscal. Sin estas condiciones previas, los cambios en las normas sobre el cabotaje corren el riesgo de provocar un impacto negativo en la competencia leal y la sostenibilidad en el sector. Entre tanto debe velarse por el cumplimiento de las normas existentes ([19]).

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([17]) Véanse los dictámenes del CESE sobre este tema, DO C 143, 22.5.2012, p. 130 y DO C 24, 28.1.2012, p. 146.

([18]) COM(2013) 32 final: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre los progresos realizados hacia la interoperabilidad del sistema ferroviario.

([19]) Según lo acordado por los interlocutores sociales en el diálogo social sectorial: http://www.iru.org/cms-filesystem-action/Webnews2012/Cabotage Statement.E.pdf.

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

493ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE OCTUBRE DE 2013

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo

[COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD)]

(2014/C 67/10)

Ponente: **DANIEL MAREELS**

El 3 de septiembre de 2013 y el 10 de septiembre de 2013, el Consejo y el Parlamento Europeo, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas uniformes y un procedimiento uniforme para la resolución de entidades de crédito y de determinadas empresas de inversión en el marco de un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución Bancaria y se modifica el Reglamento (UE) nº 1093/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo

COM(2013) 520 final — 2013/0253 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 17 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 157 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El **CESE acoge favorablemente** las propuestas relativas a la creación de un Mecanismo Único de Resolución (**MUR**), combinado con un dispositivo de financiación, que después de las propuestas relativas al Mecanismo Único de Supervisión (MUS), el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), y el mecanismo de recuperación y resolución de entidades bancarias (BRRD), constituyen un **nuevo componente esencial** con vistas a la realización de la **unión bancaria.**

Para los países de la zona del euro y los países que lo adopten voluntariamente, el MUR constituirá un **mecanismo de resolución** a escala europea que permitirá a las autoridades proceder a una reestructuración y una resolución en profundidad de los bancos en quiebra, sin poner en peligro la estabilidad de la economía. El **Fondo de Resolución** que acompaña el mecanismo debe disponer de los recursos propios necesarios para que este proceso no tenga que financiarse con recursos públicos ni repercuta en la carga que soportan los contribuyentes.

1.2 Desde el principio de la crisis, y como respuesta a ella, se ha propuesto orientarse hacia una **Unión Económica y Monetaria más fuerte**, basada en un marco integrado para el sector financiero, las cuestiones presupuestarias y la política económica. Un marco financiero integrado, o una «unión bancaria», constituye, pues, un elemento esencial de las medidas políticas encaminadas a situar nuevamente Europa en la senda de **la recuperación económica y del crecimiento**.

1.3 El CESE considera que la **unión bancaria** es una cuestión **prioritaria e indispensable**, por la contribución que puede aportar a la hora de **restaurar la confianza** de los ciudadanos y las empresas, y de contribuir a una **financiación adecuada de la economía**. Permitirá reducir la fragmentación actual del mercado interior, y contribuirá a crear unas condiciones de competencia equitativas en la Unión, a la vez que reforzará el sistema bancario europeo y reducirá los riesgos de contagio.

1.4 El Comité considera que es necesario **trabajar** sobre los **distintos componentes** de la unión bancaria (MUS, MEDE, BRRD y MUR) y que su **aplicación deberá seguir el orden lógico y respetar la coherencia interna de las propuestas**. El Comité también pide que se tenga en cuenta la reglamentación, que ahora se ha revisado, relativa a la protección de los pequeños ahorradores mediante un **esquema de garantía de depósitos**.

1.5 Las propuestas actuales relativas al MUR **no pueden disociarse** de las propuestas anteriores relativas a la resolución de las entidades de crédito (Directiva BRRD), ni del acuerdo alcanzado en el Consejo, que de hecho ya se tiene en cuenta. El **BRRD** servirá de **código normativo** para la resolución de las entidades bancarias en todo el mercado interior y, por tanto, apoyará en gran medida el MUR. El Comité aboga por que los **dos regímenes se coordinen** al máximo entre sí, para crear un espacio **lo más amplio posible en el que estén garantizadas unas condiciones de competencia equitativas** en toda la UE. En efecto, el MUR debe fundamentarse en un marco totalmente armonizado de rescate y resolución de las entidades bancarias.

1.6 El Comité se congratula de que el **MUR** vaya más allá que el BRRD, y que esté previsto crear **un órgano y un fondo** (de resolución) **a nivel europeo.** Esto significa que **después** de la **supervisión** de los bancos (MUS), su **resolución** también se encuentra en **el mismo nivel de poder**, lo que permite disponer de un **enfoque uniforme y coherente**. Del mismo modo, el Comité celebra que esté previsto dotar al MUR de una **financiación a nivel de la UE**.

1.7 En cualquier caso, los procedimientos de resolución previstos en el **MUR** deberán ser **sólidos y eficaces** y, en caso necesario, en particular en situaciones de emergencia, los instrumentos previstos deberán poder movilizarse con la **rapidez necesaria**, tanto a nivel nacional como transfronterizo. Deberá procurarse que formen un conjunto **completo y eficaz** con las disposiciones contempladas en el **BRRD** y que, en su caso, las normas correspondientes **se apliquen de manera coherente**. Siempre que sea posible, deberá tenerse en cuenta el objetivo de la **simplicidad**. Del mismo modo, todas las cuestiones jurídicas y de otro orden deberán recibir una respuesta adecuada.

1.8 En lo que respecta a la **Junta Única de Resolución**, que desempeña un papel esencial en el MUR, es esencial que sus miembros dispongan de **la mayor independencia y experiencia posible** y que sus decisiones sean objeto de un **control democrático**. Deberá cuidarse al máximo su composición, y convendrá definir claramente sus competencias.

1.9 El Comité acoge con satisfacción la creación del **Fondo Único de Resolución Bancaria**, que permitirá, en primer lugar, garantizar la **estabilidad financiera**, asegurar la **eficacia de las decisiones de resolución** y **cortar el vínculo entre las autoridades públicas y el sector bancario**. El Comité pide que se aclare rápidamente la cuestión de su marco jurídico, y que se aborden antes de su constitución todas las cuestiones que su creación plantea (como la del riesgo moral) para evitar posibles efectos indeseados.

1.10 Si bien es cierto que la intervención de dicho fondo solo está prevista en una fase más avanzada del procedimiento y que sus recursos no podrán asignarse más que a objetivos específicos, a saber, garantizar la eficacia de las normas de resolución, el Comité considera importante que este **fondo de resolución** disponga de los **recursos financieros necesarios y suficientes** para cumplir debidamente sus funciones. Para determinar el **nivel de intervención** de este fondo, que se financiará mediante las contribuciones de los bancos, podrán tenerse en cuenta las **normas** que se aplican en diferentes ámbitos del sector de la **recuperación del sector financiero**. El Comité retoma, a este respecto, la posición que adoptó sobre el BRRD, a saber, que se deben poder revisar, transcurrido un período de tiempo definido, los criterios previstos para fijar las contribuciones *ex ante* de los bancos. Por otra parte, deberá prestarse atención a la posible duplicación de los costes y solapamiento entre los mecanismos de los Estados miembros y de la UE.

2. **Antecedentes**

2.1 La propuesta de la Comisión Europea de **crear un Mecanismo Único de Resolución (MUR) y un Fondo Único de Resolución Bancaria** [1] forma **parte** de la evolución hacia una Unión Económica y Monetaria Europea, que incluye una **unión bancaria.** La propuesta se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que permite la adopción de medidas relativas al establecimiento y el funcionamiento del mercado interior.

2.2 Esta unión bancaria, que incluye a todos los Estados miembros de la zona del euro y a los que no pertenecen a ella pero desean formar parte de esta unión, se **completará** con una serie de **pasos**:

2.2.1 En primer lugar, deberán completarse los procedimientos legislativos que aún se encuentran en curso de ejecución para **crear el Mecanismo Único de Supervisión** (MUS), que confiere al BCE competencias que le permiten supervisar los bancos de la zona del euro.

2.2.2 En segundo lugar interviene el **Mecanismo Europeo de Estabilidad** (MEDE) que, una vez establecido el MUS y analizados los balances de los bancos, incluida la definición de «activos heredados» permite recapitalizarlos directamente [2].

[1] COM(2013) 520 final.

[2] Véase el Consejo Ecofin de 21 de junio de 2013 y el Consejo Europeo del 27 de junio de 2013.

2.2.3 En la siguiente etapa se encuentran las propuestas de **Directiva** de la Comisión, de 6 de junio de 2012, por las que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión (BRRD). Entretanto, el Consejo ha acordado un enfoque general, sobre el que se basa la actual propuesta de Reglamento sobre el MUR.

Se persigue, con estas propuestas, un marco estratégico efectivo para gestionar las quiebras bancarias de manera ordenada y evitar el contagio de otras entidades. El objetivo es dotar a las autoridades pertinentes de unos instrumentos y competencias eficaces para abordar las crisis bancarias de una forma activa, garantizar la estabilidad financiera y limitar al mínimo los riesgos de pérdidas para el contribuyente ([3]).

2.2.4 La última propuesta presentada es la propuesta de **Reglamento** sobre el **MUR**, de 10 de julio de 2013, que contiene disposiciones de respaldo adecuadas y eficaces.

2.3 Cabe recordar asimismo las propuestas de la Comisión de 2010 sobre la armonización de los sistemas nacionales de garantías de depósitos (DGS, por sus siglas en inglés). Los DGS tienen por objeto neutralizar los efectos de las quiebras para los pequeños ahorradores, garantizando los depósitos hasta una cantidad de 100 000 euros.

2.4 El MUR **funcionaría** de la manera siguiente:

2.4.1 El **BCE**, en su calidad de supervisor, **notifica** que un banco se encuentra en graves dificultades financieras que hacen necesaria su resolución.

2.4.2 Una **Junta Única de Resolución**, formada por representantes del BCE, la Comisión Europea y las autoridades nacionales pertinentes, **prepara** la resolución del banco.

2.4.3 Tomando como base la recomendación de la Junta Única de Resolución, o por propia iniciativa, la **Comisión decide** si somete al banco a **resolución** y cuándo hacerlo, y **establece** un **marco** para utilizar los instrumentos de resolución y el recurso al Fondo.

Estos instrumentos de resolución, establecidos en el BRRD y retomados en el MUR, incluyen:

— la venta de la entidad,

— la entidad puente,

— la segregación de activos, y

— la aportación del sector (*bail-in*: instrumento de recapitalización interna).

2.4.4 Bajo la supervisión de la Junta Única de Resolución, serán las **autoridades nacionales de resolución** las que se encargarán de **ejecutar** el plan de resolución. Si una autoridad nacional de resolución no respetara su decisión, la Junta Única de Resolución podrá imponer directamente una serie de medidas administrativas a los bancos en dificultades.

2.5 El **Fondo Único de Resolución Bancaria** previsto funcionará bajo el control de la Junta Única de Resolución. Este Fondo deberá asegurarse de que la ayuda financiera esté disponible mientras se reestructura el banco.

2.5.1 Dicho Fondo será común a todos los países que participen en el MUR, y estará financiado por todas las instituciones financieras de los países participantes. Dichas instituciones pagarán cada año una contribución calculada sobre una base «ex ante», con independencia de cualquier medida de resolución.

2.5.2 El Fondo está destinado en primer lugar a garantizar la **estabilidad financiera**. Por lo tanto, no servirá para absorber pérdidas ni para aportar capital a una entidad objeto de resolución. No se usará, pues, como fondo de rescate. Tampoco será un fondo de garantía de depósitos ni hará las veces de un fondo de este tipo. Por el contrario, el Fondo tiene como finalidad garantizar la eficacia de las medidas de resolución.

3. **Observaciones generales**

3.1 Como ya se señaló en varias ocasiones en 2012, un marco financiero integrado, o una «**unión bancaria**», constituye un elemento esencial de las medidas políticas encaminadas a situar nuevamente Europa en la senda de la recuperación económica y del crecimiento ([4]). Otras medidas, como una coordinación económica más estrecha, también podrán contribuir a ello.

3.2 El **Comité** ha reconocido ya anteriormente la importancia de una unión bancaria y ha señalado que es imposible mantener a largo plazo una zona con una moneda única y diecisiete mercados financieros y de deuda, especialmente desde que la crisis agravó la segmentación nacional. A este respecto, la unión bancaria es un elemento **indispensable y prioritario** para la reciprocidad del riesgo, proteger a los depositantes –también por medio del «procedimiento de liquidación»– y recuperar la confianza en el sistema, así como para que vuelva a funcionar la financiación a las empresas en todos los países ([5]).

([3]) DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

([4]) Esto se subrayó, en particular, en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo «Hoja de ruta hacia una unión bancaria», en la Comunicación de la Comisión «Un Plan director para una unión económica y monetaria profunda y auténtica. Apertura de un debate europeo», y en el informe de los cuatro presidentes «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria».

([5]) DO C 271, 19.9.2013, p. 8.

3.3 Igualmente, el CESE ha instado ya a la Comisión a que proponga **cuanto antes calendario y detalles para el MUR,** 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.

Entretanto, ha quedado claro que el MUS y el DRC IV/RRC deberían ser efectivos para 2014, y el BRRD y el MUR a partir de 2015. Conviene, por tanto, que el Consejo apruebe a su debido tiempo el conjunto del paquete.

3.4 El Comité también apuesta por que 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 ([6]).

3.5 La propuesta de **Directiva BRRD** publicada a mediados de 2012 establece un marco para los **Estados miembros** destinado a abordar las crisis bancarias de manera preventiva, salvaguardar la estabilidad financiera y reducir la presión a la que está sometida la hacienda pública.

3.6 Una vez entrada en vigor, la Directiva BRRD permitirá alcanzar **cierto grado de armonización** de las normas nacionales sobre la resolución bancaria y de cooperación entre las autoridades de resolución a la hora de abordar las quiebras de los bancos, en particular los bancos transfronterizos.

3.7 Pero el **MUR** va más lejos. Aunque con la Directiva BRRD no se logre una **uniformidad de las decisiones de resolución de crisis**, ni del recurso a la **financiación obtenida de la UE**, el mecanismo único de resolución sí permitirá a los Estados miembros de la zona del euro, y a los que no lo sean pero decidan adherirse al mecanismo, alcanzar esta uniformidad.

3.8 El **Comité celebra** que el MUR prevea la creación de un **organismo y un Fondo europeos**, que constituyen un complemento lógico y adecuado del BRRD y el MUS. De esta forma, tanto la supervisión como la resolución serán gestionadas por **autoridades del mismo nivel**.

3.9 La **Directiva BRRD** servirá de **código normativo** para la resolución de las entidades bancarias en todo el mercado interior y, por tanto, apoyará en gran medida el **Reglamento.** Dado que el Reglamento es la prolongación de la Directiva BRRD, es preciso que exista la **máxima coherencia** entre ambos actos normativos, y se **eviten discrepancias**.

([6]) DO C 11 de 15.1.2013, p. 34.

3.10 El Comité considera que, en aras de la plena realización del mercado interior, es fundamental **armonizar en la mayor medida posible los criterios de la Directiva BRRD y del Reglamento MUR**. Debe velarse por la máxima armonización de la Directiva BRRD. Con vistas a una igualdad de condiciones lo más amplia posible y a una aplicación coherente de las normas, es preciso que la Directiva BRRD **se aplique de manera uniforme** en los distintos Estados miembros. La aplicación ulterior del MUR también deberá tener en cuenta, en la medida de lo posible, los resultados de las negociaciones relativas al BRRD.

3.11 Respecto de la coherencia entre las propuestas contenidas en el Reglamento MUR y en la propuesta de Directiva BRRD, cabe recordar, asimismo, las cuestiones que planteó el Comité en este contexto. En particular, las relativas a la **mayor claridad** respecto de los nuevos instrumentos que no han sido probados en crisis sistémicas ([7]). También es importante prestar atención a la coherencia del Reglamento con la legislación existente, y garantizar, por tanto, la **claridad jurídica**.

4. **Observaciones específicas sobre el mecanismo de resolución**

4.1 Sería conveniente que el marco general de la unión bancaria progresara rápidamente, para poder superar la actual fragmentación de los mercados financieros y contribuir a romper el vínculo existente entre las finanzas públicas y el sector bancario.

4.2 El Comité considera que debería adoptarse cuanto antes un **marco armonizado** en el ámbito del **rescate y la resolución de los bancos**. Dicho marco debería integrar disposiciones transfronterizas sólidas dirigidas a garantizar la integridad del mercado único. El **MUR es el complemento necesario** a tal fin, por lo que cabe acoger favorablemente los textos actuales.

4.3 A su vez, convendrá respaldar la **realización del MUR** a través de un **marco global armonizado en el ámbito del rescate y la resolución de los bancos**, que proporcione un marco básico para la resolución bancaria en toda la UE.

4.4 El MUR no solo deberá ofrecer un marco común para la resolución de los bancos en quiebra en la unión bancaria y, por ende, contribuir a establecer una igualdad de condiciones, sino que deberá constituir un **instrumento** lo más **sencillo** posible**, sólido y eficaz, que pueda ponerse en práctica con la celeridad necesaria**, tanto a nivel nacional como transfronterizo, cuando surja la necesidad y, en particular, en las situaciones de emergencia.

4.5 En lo que respecta a la **Junta Única de Resolución**, revisten especial importancia su independencia, experiencia y control democrático. La Junta deberá fundamentarse en una

([7]) DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

base jurídica fuerte, y sus decisiones deberán respetar la obligación de rendir cuentas, garantizar la transparencia y el **control democrático**, para proteger los derechos de las instituciones de la Unión. La **delimitación de las competencias** con respecto a las de los supervisores debe ser **clara**, y la **composición** de la Junta debe reflejar un cuidadoso equilibrio de representación entre los participantes nacionales y europeos. La Junta y sus miembros deben disponer de los conocimientos especializados necesarios en los ámbitos cubiertos.

4.6 La **creación** de este órgano podría verse como una **etapa crucial** para el desarrollo de la unión bancaria y del MUR. Sin embargo, tampoco hay que perder de vista el marco más amplio de la creación del MUS y el BRRD, y convendría probablemente no adelantarse a las realizaciones en este ámbito.

5. **Observaciones específicas sobre las disposiciones financieras**

5.1 El **Fondo Único de Resolución Bancaria** deberá asegurarse de que la ayuda financiera esté disponible mientras se reestructura el banco. El Comité se congratula de los esfuerzos de la Comisión por establecer un sistema europeo de mecanismos de financiación, en particular a través del MUR. El establecimiento de este sistema garantizaría que todas las entidades en todos los Estados miembros estén sujetas a mecanismos de financiación de resoluciones igualmente eficaces, preservando al mismo tiempo la estabilidad del mercado único y ofreciendo unas condiciones de competencia en pie de igualdad ([8]). De la misma manera, conviene tomar en consideración la protección de los pequeños ahorradores mediante los DGS.

5.2 Por lo tanto, el Comité acoge con satisfacción el que el **mecanismo único de resolución** esté **respaldado** por un dispositivo de financiación específico. Si la financiación de las medidas de resolución debe ir de la mano en primer lugar del mecanismo de recapitalización (*bail-in*), a fin de absorber las primeras pérdidas de los accionistas y otros acreedores, y, en segundo lugar, de los demás instrumentos previstos en el Reglamento, el mecanismo único de resolución debería completarse con un **fondo común**, para romper el vínculo existente entre las autoridades y el sector bancario.

5.3 El Comité pide que se **aclare rápidamente** el **fundamento jurídico** del Fondo, así como las cuestiones relativas a la necesidad, o no, de modificar el Tratado.

5.4 En cuanto se hayan aportado las aclaraciones necesarias al respecto, podrá **trabajarse** sobre la **creación** del Fondo, sin anticiparse, sin embargo, a la evolución y los avances en relación con el MUS y el BRRD.

5.5 La introducción de un sistema común también plantea **grandes desafíos**, y deberá velarse por evitar o limitar, a poder ser desde el principio, los efectos indeseados que pudiera tener, hasta que se hayan resuelto todos los problemas. Un ejemplo de estos efectos es el riesgo moral.

5.6 Aunque solo interviene en una fase ulterior entre ambos dispositivos y, en particular, después de las medidas de recapitalización, y que sus recursos no podrán asignarse más que a objetivos específicos, sí es importante que el **Fondo** tenga un **tamaño suficiente** y que todas las **entidades financieras** tengan la obligación de **contribuir** a su financiación.

5.7 A la hora de determinar el **nivel objetivo** del Fondo, deberán tenerse en **cuenta** el **marco prudencial reforzado** existente, las medidas preventivas y el papel de los planes de recuperación y de resolución para evitar las crisis, el incremento del capital aportado como cobertura y los nuevos mecanismos de resolución, incluido el mecanismo de recapitalización, así como las **demás medidas de saneamiento del sector financiero**. Estas medidas e instrumentos ya tienen como finalidad limitar la posibilidad de una quiebra bancaria. Por ello, el Comité recuerda su posición respecto del MUR y el BRRD y, en particular, su deseo de que los **criterios de contribución *ex ante*** puedan revisarse periódicamente ([9]).

5.8 Por las mismas razones, y a fin de evitar repercusiones negativas para los ciudadanos y las empresas, convendrá prestar especial atención a la **posible duplicación del coste para los bancos**, debido a la existencia de la doble estructura de las autoridades de resolución nacionales y europeas.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([8]) DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

([9]) DO C 44 de 15.2.2013, p. 68.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales

[COM(2013) 468 final]

(2014/C 67/11)

Ponente: **Etele BARÁTH**

Coponente: **Stefano MALLIA**

El 3 de julio de 2013, 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

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales

COM(2013) 468 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16. y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. **Introducción**

1.1 En abril de 2011, el Consejo invitó a la Comisión Europea a que aclarara el concepto de la Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico (EUSBSR) y la Estrategia de la UE para la Región del Danubio (EUSDR), evaluara sus ventajas y presentara un informe al Consejo y al Parlamento Europeo en junio de 2013 a más tardar. En diciembre de 2012, el Consejo Europeo pidió a la Comisión Europea que, en función de esta evaluación, presentara una nueva estrategia de la UE para la región del Adriático y del Jónico antes de que finalice 2014.

1.2 En este contexto, y a petición de la Comisión Europea, el Comité Económico y Social Europeo ha elaborado un dictamen sobre el informe «relativo al valor añadido de las estrategias macrorregionales».

1.3 Lógicamente, el presente dictamen no se hará extensivo a las estrategias macrorregionales para la costa atlántica [1] y la región mediterránea [2], ni a las propuestas del Comité en la materia.

2. **Observaciones y conclusiones**

2.1 El CESE aprueba las principales conclusiones incluidas en el informe.

2.1.1 La noción de macrorregión, que se basa en un principio ascendente, realmente puede responder a los retos a los que se enfrentan las regiones. Los principios aplicados en el marco de las dos estrategias macrorregionales adoptadas hasta ahora en Europa han resultado ser excelentes instrumentos para aumentar la cohesión y la convergencia social, económica y territorial.

2.1.2 La perspectiva macrorregional, en sentido tanto político como medioambiental y socioeconómico, puede ser un instrumento valioso para reforzar la cooperación entre los Estados o regiones europeos, aliviar las aspiraciones nacionalistas para avanzar hacia el consenso social, el respeto y la aceptación mutuos, y contribuir, mediante la creación de un valor añadido europeo para las comunidades de intereses, a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

2.1.3 Las estrategias macrorregionales pueden constituir instrumentos útiles para subsanar las deficiencias en materia de comunicación e informar a los ciudadanos. Se debe informar mejor a la población de las localidades y regiones afectadas, así como las empresas, sobre los programas y proyectos en curso.

2.1.4 El desarrollo de una reflexión estratégica común en ambas macrorregiones, el establecimiento de relaciones institucionales y una planificación más creativa son buenos ejemplos de los primeros éxitos de la cooperación macrorregional de igual a igual, el nuevo toque político europeo. Los nuevos proyectos e iniciativas y los éxitos cosechados por la acción común, «más allá de la simple impresión», dan fe de los esfuerzos que han realizado los agentes socioeconómicos en el seno de las regiones.

[1] Dictamen del CESE sobre el fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico, DO C 229 de31.7.2012, p. 24.

[2] Dictamen del CESE «Hacia una estrategia macrorregional de la UE para el desarrollo de la cohesión económica, social y territorial en el Mediterráneo» (aún no publicado en el Diario Oficial).

2.1.5 El CESE aprueba las principales enseñanzas formuladas en el informe:

— sería preferible un menor número de prioridades;

— se impone un fuerte compromiso político;

— se necesitan más fuentes de financiación disponibles;

— es esencial reforzar los conocimientos administrativos (gestión, organización);

— resulta totalmente indispensable cuantificar y evaluar los resultados desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo;

— conviene reducir la carga administrativa.

2.2 El CESE llama la atención sobre el hecho de que la cooperación macrorregional se enmarca en el contexto de la consolidación de la democracia en la UE y del refuerzo de las iniciativas que emanan de la base. Se trata de un catalizador positivo que defiende y complementa los valores fundamentales de la UE.

2.3 El CESE reconoce el rigor de la metodología utilizada en el informe y la conveniencia de la evaluación pormenorizada, teniendo especialmente en cuenta la falta de madurez del método de análisis de las estrategias macrorregionales y la ausencia de indicadores estadísticos específicos.

2.4 El CESE aprueba las conclusiones del Consejo de junio de 2012, según las cuales conviene perfeccionar el mercado interior y desarrollar la competitividad de la UE. Es lamentable que el Consejo, más allá de los principios generales –integración, coordinación, cooperación, gobernanza multinivel, asociación– no contribuya a la realización de estrategias macrorregionales mediante fondos suplementarios.

2.5 El CESE llama la atención sobre la opinión de los expertos, que consideran que el principal problema es la falta de coherencia entre la voluntad de una política descentralizada y la financiación.

2.6 La prioridad que debe concederse a la sostenibilidad (véanse los crecimientos «azul» y «verde») y al desarrollo de la infraestructura se desprende lógicamente de la reflexión macrorregional. Esta, en efecto, genera valor añadido europeo.

2.7 De forma inmediata y a corto plazo, no obstante, es en las actividades económicas donde puede esperarse un aumento del «valor añadido europeo», gracias al crecimiento del PIB y el aumento del empleo.

2.8 El CESE opina que la regla de los «tres noes» ya es obsoleta: las perspectivas financieras prevén recursos a medio plazo (2014-2020), se ha puesto en marcha un sistema administrativo e institucional para facilitar la gestión y el marco estratégico común incluye la regulación necesaria. Con el objetivo de reforzar la innovación, apoyar a las pymes, conectar en red y aumentar el empleo, convendría mostrarse más abierto a una transición hacia el principio de los «tres síes» para las estrategias macrorregionales en la evaluación de la política de ayuda.

2.9 En el período europeo de programación 2014-2020 conviene dar prioridad a la estrategia macrorregional integrando el «nuevo» modelo de cooperación territorial en el acuerdo de asociación y los programas operativos (FEDER, FSE, Feader, FEMP) y haciendo especial hincapié en el concepto de «desarrollo macrorregional participativo», que presenta las características siguientes:

— se centra en ámbitos específicos;

— lo llevan a cabo agentes locales, es decir, grupos de acción macrorregionales compuestos de representantes de los medios económicos y sociales, públicos y privados;

— se efectúa sobre la base de estrategias integradas y multisectoriales de desarrollo local;

— tiene en cuenta, en su concepción, las necesidades y el potencial de las macrorregiones.

2.10 El «desarrollo macrorregional participativo»:

— animará a las comunidades macrorregionales a desarrollar enfoques ascendentes en los casos en que resulte necesario responder a desafíos que impliquen cambios estructurales;

— reforzará las capacidades locales y estimulará la innovación (incluida la innovación social), el espíritu empresarial y la capacidad de cambio, impulsando el desarrollo y el descubrimiento del potencial no explotado de las comunidades y territorios;

— contribuirá a la gobernanza multinivel, ofreciendo a las comunidades macrorregionales la posibilidad de participar plenamente en la preparación de medidas para alcanzar los objetivos de la UE en todos los ámbitos.

2.11 El CESE podría tomar en consideración la posibilidad de elaborar, por propia iniciativa, un análisis global sobre la importancia de las estrategias macrorregionales para el futuro de Europa, y presentará una propuesta sobre cómo adaptar estas estrategias para conseguir una práctica europea uniforme en términos de desarrollo.

3. **Resultados**

3.1 El informe de la Comisión constata que, según los informes sobre la aplicación de la EUSBSR y la EUSDR, las estrategias macrorregionales han permitido llevar a cabo proyectos nuevos y acelerar la realización de proyectos transnacionales ya existentes. Las estrategias han facilitado la puesta en red y han permitido poner en marcha iniciativas conjuntas en las regiones afectadas. Los proyectos emblemáticos pueden ser no solo excelentes elementos motores, sino también proyectos ejemplares para las macrorregiones.

3.1.1 La EUSBSR, compuesta por tres grandes objetivos y quince prioridades, sirve de ejemplo como primera estrategia macrorregional: ha delimitado desde el principio con gran seguridad qué ámbitos pueden constituir los principales objetivos de la cooperación regional y ha contribuido a la aplicación de políticas especializadas y políticas horizontales europeas.

3.1.2 El desarrollo del sector marítimo, el refuerzo de los lazos regionales, la inversión en el futuro de las personas y el crecimiento económico son, hasta la fecha, los ámbitos que han contribuido a otros enfoques de desarrollo de para las macrorregiones.

3.2 La EUSDR, la segunda estrategia macrorregional que se adoptó, está formada por cuatro objetivos principales y once prioridades y concentra y enriquece la reflexión regional y los ámbitos de acción común.

3.2.1 Igual que para los ámbitos temáticos de la EUSBSR, las prioridades en materia de medio ambiente e infraestructuras son dominantes (lazos entre las regiones, protección del medio ambiente, refuerzo de las regiones), pero las propuestas y los proyectos relacionados con la mejora de la prosperidad económica y social reflejan las intenciones políticas de alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

3.3 En diversos estudios, el CESE acoge positivamente los esfuerzos de la Unión para que los recursos disponibles se utilicen de la manera más eficaz y eficiente posible. Para ello, conviene armonizar los instrumentos y reforzar las acciones comunes. Un requisito obvio es utilizar recursos «exteriores». Las iniciativas macrorregionales también han generado nuevos resultados en este ámbito. (A este respecto cabe destacar el ejemplo de Baden-Wurtemberg o la coordinación de los fondos de capital riesgo mencionados en el informe).

3.4 Tanto las dos estrategias que analizamos como los dictámenes de iniciativa adoptados hasta ahora por el CESE, en particular sobre las estrategias macrorregionales para la región mediterránea y la costa atlántica, han señalado la importancia de la cooperación política y económica con terceros países, y han llamado la atención sobre las posibilidades de reducir los numerosos riesgos en materia de política de seguridad, resolver los problemas derivados de la inmigración irregular, etc.

3.5 El CESE hace especial hincapié en la importancia de los acuerdos de asociación tanto en fase de preparación como ya negociados. Procede exigir la representación del contexto macrorregional, una coordinación adecuada con los interlocutores sociales, la armonización «horizontal», entre los países y las regiones, las propuestas y proyectos incluidos en cada programa operativo y la participación activa de los medios económicos y sociales y la sociedad civil.

4. **Propuestas**

4.1 El CESE considera que es indispensable y posible ampliar y reforzar los principios adoptados.

4.2 Sería un error tratar las macrorregiones como un fenómeno puramente geográfico: conviene tener también en cuenta unas relaciones sociales, económicas e históricas complejas.

4.3 Definir «retos comunes» y una «mayor cooperación» con vistas a mejorar la cohesión reduce la posibilidad de una interpretación funcional de la macrorregión más allá de sus fronteras, así como su impacto en los procesos paneuropeos de desarrollo y de cohesión.

4.4 El informe no define el concepto de «valor añadido» en relación con las macrorregiones. En opinión del Comité, en el caso de las estrategias macrorregionales, el concepto de valor añadido no puede sino remitir al valor que las regiones o los Estados miembros por sí solos no pueden crear sino mediante inversiones más importantes o de menor eficacia.

4.5 Si, en su día, la formulación del principio de los «tres noes» resultaba comprensible, no cabe duda de que en la actualidad implica una probabilidad de abandono del valor añadido europeo, en un momento en que la recuperación sigue siendo frágil y necesita reforzarse.

4.6 La situación actual de las estrategias macrorregionales refleja el enfoque europeo según el cual los instrumentos y recursos disponibles en cada región podrían ser más eficaces gracias a una cooperación y una coordinación adecuadas en el territorio de los Estados miembros y de las regiones participantes (la Comisión Europea desempeñaría un papel más bien secundario). Esto incrementa el valor añadido europeo a nivel de las macrorregiones.

4.7 En opinión del CESE, el valor añadido paneuropeo que pueda generarse a nivel macrorregional podría verse aumentado significativamente gracias al desarrollo de instrumentos suplementarios, la mejora de la capacidad jurídica e institucional y la asignación de recursos adicionales.

4.8 En el marco de la evaluación de las hipótesis sobre la evolución de la Unión Europea hasta 2020 y de algunas de sus propuestas de interés europeo, como, por ejemplo, los objetivos y los distintos fondos del mecanismo «Conectar Europa», procede pedir cuentas para cada «valor añadido» generado, en todos los niveles, cada vez que se producen inversiones o avances gracias al uso de fondos europeos.

4.9 La ampliación de estos instrumentos al nivel macrorregional es un requisito esencial para la realización de la Estrategia Europa 2020.

4.10 El CESE considera que la ampliación de los marcos político, institucional, jurídico y financiero, junto con el control del «valor añadido europeo»:

— contribuiría a acelerar el proceso de salida de la crisis;

— en lo relativo al futuro de Europa, permitiría, en el marco del control de las reformas institucionales y de la normativa, evaluar de cerca en qué medida las disposiciones adoptadas por cada Estado miembro respetan la lógica europea y los principios de «valor añadido» aun cuando los avances o inversiones en cuestión no se hayan realizado directamente gracias a fondos europeos;

— podría ofrecer un importante valor suplementario a favor del crecimiento y la creación de empleo.

4.11 El CESE considera que la consolidación de la gobernanza política centrada en el desarrollo en los ámbitos de acción de las estrategias macrorregionales reviste un importante «valor añadido» europeo, y que se puede suponer que las tensiones políticas más o menos acentuadas entre federalistas y «nacionalistas» que, hasta ahora, no han dejado de marcar, en olas sucesivas, la historia de la Unión Europea, podrían verse contrarrestadas por el refuerzo de un nivel intermedio de coordinación y cooperación.

4.12 El CESE considera que debe ser posible plantear las macrorregiones de manera funcional. Los avances y otras medidas transfronterizas de interés europeo reforzarían en ellas, a través de redes innovadoras, el crecimiento de la UE y, consiguientemente, su cohesión.

4.13 El CESE propone que se progrese a nivel político en lo relativo al trato dado a las macrorregiones. En principio, el Consejo decide qué apoyo conceder a las iniciativas que emanan de la base, así como la futura ayuda «lateral» y «de arriba abajo» que les aportan todas las instituciones. En general, sobre la base de la experiencia adquirida hasta la fecha, podrían incluirse los ámbitos (funciones) siguientes:

a) investigación, educación, enseñanza de idiomas y cooperación en el ámbito de la cultura y la salud,

b) cooperación en los ámbitos de la energía, la protección del medio ambiente, la logística, los transportes y los servicios públicos (agua, aguas residuales, residuos),

c) planificación conjunta de los organismos públicos, las instituciones regionales y los entes territoriales,

d) refuerzo de la participación de la sociedad civil y las ONG,

e) cooperación en materia de seguridad e inmigración,

f) refuerzo efectivo de la competencia en el mercado (cooperación concreta en el mercado laboral, en apoyo a las pymes o a la creación de fondos de desarrollo),

g) cooperación en el ámbito de la estadística.

4.14 Las estrategias macrorregionales pueden hacer una valiosa contribución a la cooperación transfronteriza entre ciudades, a la creación de redes entre polos tecnológicos y a un desarrollo más rápido de la innovación.

4.15 Se trata en su mayoría de ámbitos en los cuales se justifican, sobre todo, las iniciativas que emanan de la base, y en los que los consejos económicos y sociales nacionales pueden desempeñar un papel más importante. El informe no hace referencia a la importancia de la participación de los medios económicos y sociales y la concertación.

5. **Trabajos futuros**

5.1 El CESE está de acuerdo en que los participantes en las estrategias macrorregionales deben considerar que estas son una responsabilidad horizontal de sus gobiernos.

5.2 El CESE considera que las tareas de carácter administrativo deben reducirse al mínimo y que la Comisión Europea deberá desarrollar y proponer nuevos métodos para garantizar la participación del público, por ejemplo mediante herramientas de democracia electrónica. Resulta primordial intensificar la participación en las fases tanto de preparación como de puesta en práctica.

5.3 Es necesario respetar el principio según el cual los objetivos macrorregionales deben integrarse en todos los acuerdos de asociación y los programas operativos.

5.4 La Comisión Europea debería apoyar la aplicación de buenas prácticas en lo que respecta a los instrumentos de programación actuales, también en el caso de las regiones en fase de preparación o de debate.

5.5 Según el CESE, la falta de capacidades de gestión solo podrá solventarse si se demuestra que este planteamiento favorece una utilización eficaz de los recursos.

5.6 El CESE considera necesaria la introducción de medidas e indicadores realistas para asegurar el seguimiento de los avances realizados, pero la participación activa de la Comisión y de otras instituciones europeas es indispensable, en particular para la elaboración del indicador relativo al valor añadido, dadas sus múltiples facetas.

5.7 El CESE aprueba el enfoque ascendente, que hasta ahora ha resultado fructífero, pero considera deseable que se vincule más estrechamente a los agentes económicos, medioambientales, sociales y locales y se establezcan relaciones «horizontales» con las macrorregiones de nueva creación.

5.8 El CESE opina que conviene acelerar la aplicación de los sistemas de gestión de las estrategias y aspirar no solo a la preservación de su especificidad, sino también a su extensión.

5.9 El CESE propone que la Comisión, en la elaboración de nuevas formas de gestión, defienda asimismo una opción que pueda desembocar en la implantación, en el territorio de la UE, de una gestión «de nivel intermedio», macrorregional y centrada en el desarrollo.

5.10 Las iniciativas macrorregionales comportan fundamentalmente dos dimensiones, una transnacional y otra europea. En opinión del CESE, hasta ahora la atención se centraba exclusivamente en la cooperación y la coordinación entre los distintos países. Una de conclusiones más importantes del informe es que sería muy positivo que se realicen esfuerzos para que las acciones comunes se doten de una dimensión europea y ofrezcan así un valor añadido europeo.

5.11 El CESE considera que las iniciativas macrorregionales dotadas de una dimensión europea, si cuentan con un apoyo adecuado, pueden contribuir a la mejora de la credibilidad política de la Unión y a la instauración de una nueva práctica de desarrollo gracias a una mayor participación de la sociedad.

5.12 Vuelve a plantearse la cuestión de si los compromisos políticos contraídos a nivel europeo y que deberán desarrollarse a escala local no podrían completarse con compromisos macrorregionales que se pongan en práctica a nivel europeo. La «mejora de la cooperación» de que habla la Comisión puede también hacer referencia a este aspecto.

5.13 La Comisión Europea observa con razón que las estrategias macrorregionales y las estrategias basadas en las cuencas marítimas responden a aspiraciones similares, pero este punto refleja bien las divisiones internas en la Comisión y los riesgos derivados de la fragmentación de las estrategias. No es posible presentar los elementos de «estrategia marítima» como elementos macrorregionales si componentes como la infraestructura costera de mares u océanos, la urbanización, la producción, etc., no se asocian o no pueden asociarse a las misiones relacionadas con las capacidades o con los peligros marítimos u oceánicos que revisten cierta importancia desde el punto de vista de la producción y la protección.

5.14 Conviene aprobar sin reservas las conclusiones del informe que indican que quedan posibilidades sin explotar. En cambio, la posición de que la expansión y la consolidación de las acciones son posibles, «pero sin participación de la Comisión o basada[s] más exclusivamente en un programa transnacional», no es aceptable.

5.14.1 Se trata del único punto de la evaluación en que la Comisión Europea indica explícitamente que no desea participar en la elaboración o la aplicación de las estrategias macrorregionales ni desempeñar el menor papel, al tiempo que considera que todavía pueden desarrollarse y ponerse en práctica diferentes paradigmas. No obstante, ¡el documento no ofrece la más mínima precisión en cuanto a la naturaleza de estos paradigmas!

5.15 El CESE insta a la Comisión a que continúe desempeñando un papel central a la hora de desarrollar y poner en práctica las estrategias macrorregionales. Insta también al Consejo a que conceda a la Comisión los instrumentos y recursos necesarios para poder desempeñar adecuadamente esta función.

5.16 El concepto de programa transnacional pone de manifiesto que los programas que presentan un valor añadido europeo pueden obtener cierto apoyo, incluso sin salir del marco de los «tres noes», por ejemplo los orientados a conseguir un mejor cumplimiento de las disposiciones relativas a la protección del medio ambiente, un refuerzo de las inversiones en la conectividad a escala de la UE o una masa crítica que posibilite la innovación.

5.17 El informe tampoco contiene información alguna sobre la manera de aprovechar el valor añadido europeo, su evaluación, la forma de utilización de los resultados y otros incentivos.

5.18 En opinión del Comité, los elementos resumidos de forma sorprendentemente breve en las «Conclusiones» merecen completarse de manera extensa para responder a las exigencias que plantea este epígrafe. No hay duda de que la cuestión de la «gobernanza» es importante, ya que en última instancia corresponde a la Unión Europea adoptar las decisiones relativas a las cuestiones generales de gobernanza.

5.19 La perspectiva macrorregional, en sentido tanto político como medioambiental y socioeconómico, puede ser un instrumento valioso para reforzar la cooperación entre los Estados o regiones europeos, aliviar las aspiraciones nacionalistas para avanzar hacia el consenso social, el respeto y la aceptación mutuos, y contribuir, mediante la creación de un valor añadido europeo para las comunidades de intereses, a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020.

5.20 Las estrategias macrorregionales pueden constituir instrumentos útiles para subsanar las deficiencias en materia de comunicación e informar a los ciudadanos. Se debe informar mejor a la población de las localidades y regiones afectadas, así como las empresas, sobre los programas y proyectos en curso.

Bruselas, 16 de octubre de 2013

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad

[COM(2013) 348 final — 2013/0188 (CNS)]

(2014/C 67/12)

Ponente: **Petru Sorin DANDEA**

El 27 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 115 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad

COM(2013) 348 final — 2013/0188 (CNS).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 142 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva del Consejo ([1]) que modifica la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad al considerar que representa un paso importante hacia la aplicación del Plan de acción para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales ([2]).

1.2 El Comité opina que esta propuesta no puede considerarse separadamente de otras iniciativas y desarrollos europeos e internacionales que tienen como objetivo un mayor intercambio de información entre administraciones tributarias, por ejemplo la ampliación de la Directiva europea sobre el ahorro de 2005, la FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act* - Ley sobre cumplimiento de las obligaciones fiscales relacionadas con cuentas en el extranjero), en cuyo marco una serie de países europeos tratan de alcanzar un acuerdo bilateral con los Estados Unidos (entre otras razones para proteger sus propios derechos), así como la actual Directiva para el intercambio automático de información, cuyo ámbito de aplicación se intenta extender actualmente.

1.3 Teniendo en cuenta que los Estados miembros pierden miles de millones de euros cada año debido al fraude y la evasión fiscales, el CESE considera justificada la propuesta de la Comisión, que acelera la puesta en marcha de algunas disposiciones de la Directiva 2011/16/UE sobre el intercambio automático de información.

1.4 La Comisión propone ampliar con cinco categorías más la lista de categorías de renta sujetas al intercambio automático de información. El CESE está de acuerdo con incluir estas nuevas categorías de renta al considerar que son más susceptibles de verse afectadas por el fraude fiscal que las ya incluidas en la Directiva.

1.5 Como el fraude y la evasión fiscales se manifiestan a nivel mundial, resulta imposible combatirlos solo en el interior de la UE. Por eso, el CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a que redoblen los esfuerzos de negociación en el marco de la OCDE o en otras estructuras mundiales y que promuevan el intercambio automático de información como norma internacional.

1.6 El CESE insta en particular a los Estados miembros a que garanticen que la futura norma en materia de intercambio automático de información tenga en cuenta los requisitos jurídicos, la experiencia y los conocimientos específicos de la UE en este ámbito e invita a los Estados miembros a que, para ello, adopten una posición coordinada, de modo que la posición europea tenga más peso en los debates internacionales.

1.7 Con respecto a las iniciativas internacionales y europeas, el Comité considera, además, que es necesario establecer una igualdad de condiciones lo más amplia posible en el mayor número de países, con el fin de evitar en el mayor grado posible potenciales consecuencias adversas económicas y de otro tipo para la Unión.

1.8 En interés de la simplicidad y la eficiencia, así como en términos de ahorro de costes, y para beneficio de todos los que están involucrados, el CESE considera que se debería intentar armonizar los diversos sistemas de intercambio de información que son propios de cada iniciativa y reorganizarlos en un único sistema. Al menos así debería ser en el nivel europeo. Además, la normativa aplicable debe ser clara y estar en proporción con los objetivos perseguidos.

([1]) COM(2013) 348 final.
([2]) COM(2012) 722 final.

1.9 El CESE anima a los Estados miembros a que garanticen los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para aplicar con éxito el intercambio automático de información teniendo en cuenta la complejidad y el volumen de información que va a transferirse entre los Estados miembros a partir de 2015. La formación de los funcionarios encargados del intercambio de información tiene que ser una prioridad.

1.10 Para que los nuevos instrumentos dirigidos a combatir las infracciones fiscales sean eficientes, el CESE considera que tanto la Comisión como los Estados miembros tienen que redoblar sus esfuerzos para simplificar y unificar de legislación en materia fiscal.

2. **Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2011/16/UE**

2.1 Teniendo en cuenta el aumento del fraude y la evasión fiscales en los últimos años y la grave repercusión que esto ha tenido en los ingresos fiscales de los Estados miembros, que cada año pierden miles de millones de euros, la Comisión ha puesto en marcha esta propuesta de Directiva que modifica algunas disposiciones de la Directiva 2011/16/UE por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad.

2.2 El objetivo de la propuesta de la Comisión es ampliar el ámbito de aplicación del intercambio automático de información en la UE más allá de lo previsto en el sistema actual.

2.3 La Comisión propone modificar el artículo 8 de la Directiva para introducir nuevas categorías de ingresos sujetas al intercambio automático de información, eliminar la referencia a un umbral por debajo del cual los Estados miembros pueden no desear recibir información procedente de otros Estados miembros y acelerar la aplicación de las disposiciones de la actual Directiva sobre la ampliación del intercambio automático de información.

2.4 Las nuevas categorías de renta que pasarán a estar sujetas al intercambio automático de información son: **dividendos, plusvalías, cualquier otra renta generada en relación con los activos mantenidos en una cuenta financiera, cualquier importe respecto del cual la entidad financiera sea el obligado o el deudor, incluidas las amortizaciones, y los saldos en cuentas.** Los Estados miembros tendrán que proporcionar información sobre estos ingresos a partir de 2015.

2.5 Teniendo en cuenta las consultas con los Estados miembros, la Comisión propone suprimir el umbral por debajo del cual actualmente los Estados miembros pueden optar por no recibir un determinado tipo de información, al considerar que esta opción no es práctica; los Estados miembros están de acuerdo con esta supresión.

2.6 Para las nuevas categorías de renta, que deberían estar sujetas al intercambio automático de información, la Comisión ya no mantiene la **condición de la disponibilidad de los datos** que actualmente existe para las categorías de renta incluidas en el artículo 8, apartado 1. Este enfoque acelera la ampliación y la aplicación del sistema de intercambio automático de información.

2.7 La propuesta de la Comisión responde a la iniciativa de algunos Estados miembros de celebrar acuerdos con Estados Unidos por lo que se refiere a la ley de lucha contra la evasión fiscal de dicho país, la *Foreign Account Tax Compliance Act*(FATCA), lo que les obliga a cooperar en mayor medida con otros Estados miembros, de acuerdo con el artículo 19 de la Directiva sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad.

3. **Observaciones generales**

3.1 La propuesta de Directiva representa una de las medidas incluidas en el Plan de acción ([3]) para reforzar la lucha contra el fraude y la evasión fiscales que la Comisión presentó a finales de 2012 a solicitud del Consejo Europeo. En su dictamen ([4]), el CESE acogió favorablemente la presentación del plan y respaldó a la Comisión en la lucha contra estas prácticas, que afectan al mercado interior.

3.2 Cada año los Estados miembros pierden miles de millones de euros a causa de las actividades de fraude y evasión fiscales. El CESE considera que, como el fraude ([5]) y la evasión fiscales ([6]) erosionan las bases impositivas y obligan a los Estados miembros a aumentar los impuestos, además de ser ilegales, representan una práctica inmoral que afecta gravemente al funcionamiento del mercado interior y distorsiona la equidad de los sistemas fiscales con respecto de los contribuyentes.

3.3 El fraude y la evasión fiscales se manifiestan a nivel global. Por ello, las medidas para combatir estos fenómenos en el mercado interior tienen que completarse con acuerdos en la OCDE, el G8, el G20 u otros organismos que hagan que el intercambio automático de información se convierta en una norma internacional. El CESE acoge favorablemente los esfuerzos de algunos de los Estados miembros que ya han celebrado acuerdos con Estados Unidos por lo que se refiere a la ley de lucha contra la evasión fiscal de dicho país (FATCA). Según el artículo 19 de la Directiva sobre cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad, estos acuerdos ofrecerán a los Estados miembros la opción de una cooperación más amplia en el ámbito del intercambio automático de información. No obstante, el CESE acoge favorablemente que la propuesta para ampliar el intercambio automático de información ofrezca a los Estados miembros un único fundamento jurídico de la UE que garantizará la seguridad jurídica y la igualdad de condiciones tanto a las autoridades competentes como a los operadores económicos. Asimismo, el CESE considera importante que la futura norma mundial para el intercambio automático de información tenga en cuenta los requisitos jurídicos, la experiencia y los conocimientos específicos de la UE en este ámbito.

([3]) Ídem.
([4]) DO C 198, 10.7.2013, p. 34.
([5]) El fraude fiscal es una forma de evasión de impuestos deliberada que, en general, es sancionable penalmente. El término incluye situaciones en las que se presentan deliberadamente declaraciones falsas o se entregan documentos falsos. [Definición extraída de COM(2012) 351 final].
([6]) En general, la evasión fiscal incluye planes ilegales para ocultar o ignorar la obligación de tributar, es decir, el contribuyente paga menos impuestos de los que está legalmente obligado a pagar, ocultando renta o información a las autoridades tributarias. [Definición extraída de COM(2012) 351 final].

3.4 La gran complejidad y las grandes diferencias que existen entre los sistemas fiscales de los Estados miembros pueden suponer obstáculos importantes a la aplicación del intercambio automático de información. El CESE considera que, para garantizar que los nuevos instrumentos de lucha contra el fraude y la evasión fiscales funcionan de manera eficiente y eficaz, la Comisión y los Estados miembros deberían redoblar los esfuerzos de simplificación y armonización de la legislación fiscal.

4. **Observaciones particulares**

4.1 Con este proyecto de Directiva la Comisión desea introducir en el marco del intercambio automático de información cinco nuevas categorías de renta: dividendos, plusvalías, cualquier otra renta generada en relación con los activos mantenidos en una cuenta financiera, cualquier importe respecto del cual la entidad financiera sea el obligado o el deudor, incluidas las amortizaciones, y los saldos en cuentas. El CESE está de acuerdo con incluir estas nuevas categorías de renta al considerar que, por su naturaleza y su dimensión, son más susceptibles de verse afectadas por el fraude fiscal que las ya incluidas en la Directiva.

4.2 Para las nuevas categorías de renta que pasarán a estar sujetas al intercambio automático de información la Comisión no mantendrá la condición de disponibilidad de información. Para estas categorías de renta los Estados miembros tendrán que proporcionar la información registrada a partir del ejercicio fiscal 2014. El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión que, de esta manera, acelera la aplicación del intercambio automático de información previsto en la Directiva 2011/16/UE.

4.3 El intercambio automático de información fiscal conllevará que cada Estado miembro reciba una cantidad importante de datos procedentes de los demás Estados miembros. El CESE recomienda a los Estados miembros que garanticen los recursos humanos, financieros e informáticos necesarios para aplicar el intercambio automático de información a partir de 2015.

4.4 Teniendo en cuenta la complejidad de los datos incluidos en el sistema de intercambio automático de información, el CESE solicita a los Estados miembros que garanticen la formación de los funcionarios que trabajarán en el marco de este sistema para garantizar que funciona correctamente.

4.5 En la propuesta de Directiva, la Comisión no ha formulado modificaciones sobre la condición de la disponibilidad de los datos referentes a las categorías de renta incluidas en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2011/16/UE. El CESE recomienda a los Estados miembros que se esfuercen por que estos datos puedan recopilarse a partir de 2017 cuando, de conformidad con las disposiciones en vigor de la Directiva, tengan que incluirse en el sistema de intercambio automático de información.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos

[COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD)]

(2014/C 67/13)

Ponente: **Michael SMYTH**

El 4 y el 17 de julio de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, respectivamente, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos

COM(2013) 462 final — 2013/0214 (COD).

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de octubre de 2013.

En su 493º Pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 150 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge favorablemente el Reglamento propuesto por la Comisión para crear un marco de productos transfronterizos para la inversión a largo plazo. La introducción de los Fondos de Inversión a Largo Plazo Europeos (FILPE) ayudará a estimular la demanda de activos importantes a largo plazo entre los inversores.

1.2 El hecho de que los FILPE solamente puedan proponerse con arreglo a la Directiva de gestores de fondos de inversión alternativos (GFIA) y que al menos el 70 % de los fondos deba invertirse en proyectos a largo plazo, como las infraestructuras físicas y sociales y las pymes, debería garantizar la aparición de unos productos de inversión estables.

1.3 El CESE acepta la mayor parte del análisis de la Comisión sobre la previsible demanda de FILPE y sobre las barreras reglamentarias que en la actualidad inhiben la inversión institucional y minorista en nuevos proyectos transfronterizos de infraestructuras. El Reglamento propuesto tiene potencial para estimular un mercado único de inversiones en proyectos a largo plazo que tenga sentido.

1.4 La propuesta de la Comisión de introducir fondos de tipo cerrado que estén abiertos a los inversores tanto institucionales como minoristas es probablemente la mejor estrategia, especialmente dada la probable aparición de un mercado secundario de participaciones o acciones de FILPE.

1.5 Dado que el Reglamento propuesto abre nuevos caminos a los mercados europeos de inversión, será necesario seguir de cerca su ejecución. El CESE acoge favorablemente la propuesta de supervisar el desarrollo del mercado de los FILPE. En caso de que la iniciativa no desarrollase un mercado de inversiones transfronterizas a largo plazo, se llevaría a cabo una nueva evaluación, valoración y reforma para remediar las carencias y reforzar aún más el atractivo de los FILPE.

2. **Contexto del Reglamento propuesto**

2.1 El 26 de junio de 2013, la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de inversión a largo plazo europeos (FILPE), además de una voluminosa evaluación de impacto ([1]). La Comisión declara que el principal objetivo de crear un vehículo de financiación transfronterizo de este tipo es aumentar el volumen de financiación no bancaria disponible para aquellas empresas de la UE que necesiten acceder a capital a largo plazo para proyectos relacionados con:

— infraestructuras, como en el ámbito del transporte, las comunicaciones, la energía o la educación;

— inversiones en sociedades no cotizadas, sobre todo en pymes;

— inversiones en activos inmobiliarios, como edificaciones o la adquisición directa de un activo de infraestructura;

— inversiones en infraestructuras sociales, en infraestructuras para la innovación y en la protección del clima.

([1]) SWD(2013) 231 final.

2.2 Las propuestas de la Comisión están en consonancia con el enfoque adoptado en el Libro Verde sobre la financiación a largo plazo de la economía europea ([2]), aprobado por el Comité en julio de 2013 ([3]). Como sugiere el título del Reglamento, la atención se centra en la estimulación y facilitación de mayores volúmenes de inversión a largo plazo en toda Europa. Es necesario que este tipo de inversiones a largo plazo sean más accesibles y atractivas para los inversores.

2.3 Es necesario tomar medidas en el ámbito europeo, porque la investigación de la Comisión pone de manifiesto anomalías, incoherencias y fragmentación en la provisión de instrumentos de inversión a largo plazo en toda la Unión. El anexo 2 de la evaluación de impacto adjunta expone con gran detalle estas incoherencias en los regímenes de fondos a largo plazo de Alemania, Reino Unido, Francia, Irlanda, Países Bajos, Italia y Luxemburgo. Según la Comisión, no existe un conjunto de normas transfronterizas sobre lo que son las inversiones y los activos a largo plazo, para qué pueden ser adecuados y cómo funcionan.

2.4 La normativa existente sobre inversiones transfronterizas – la Directiva OICVM (organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios) – se refiere a las carteras de valores mobiliarios líquidos, tales como los bonos y las acciones. Los tipos de activos que están excluidos de los OICVM, es decir, los activos reales a largo plazo, como las infraestructuras y la propiedad, son esenciales para garantizar un crecimiento sostenible. Los instrumentos de inversión a largo plazo por lo general no son transferibles y no tienen liquidez, ya que no hay mercados secundarios disponibles y a menudo requieren compromisos sustanciales de capital inicial. Estos factores pueden disuadir incluso a los mayores inversores institucionales.

2.5 La Comisión ha identificado tres tipos de riesgos generalmente asociados a las inversiones en activos a largo plazo:

— el riesgo de inducir a error a los inversores respecto de la naturaleza de los riesgos de los activos a largo plazo;

— el riesgo asociado a la falta de liquidez de los activos a largo plazo, y

— el riesgo de que los fondos a largo plazo existentes carezcan de suficiente experiencia en la selección de activos, el seguimiento de los proyectos o la adecuación de los perfiles de retorno a las posibles necesidades de los clientes.

2.5.1 Principalmente debido a estos riesgos, los fondos de inversión a largo plazo no han tenido éxito del todo hasta la fecha. No siempre han estado a la altura de su rendimiento previsto y los inversores han sido inducidos a error sobre los retornos esperados, y existen algunas pruebas de ventas engañosas de fondos. La Comisión reconoce la necesidad de contar con la adecuada diligencia debida en este tipo de fondos de inversión a largo plazo y con una gestión profesional de los mismos. En el Reglamento se da gran importancia a la elaboración de unos materiales adecuados de información y de marketing. Los FILPE minoristas serán productos preempaquetados de inversión minorista y tendrán que contar con un «documento de información fundamental del producto preempaquetado de inversión minorista» para su comercialización entre los inversores particulares. Será preciso realizar advertencias llamativas y claras para los inversores minoristas sobre el carácter cerrado del vehículo, su horizonte de inversión y la ausencia de cualquier tipo de derecho de reembolso anticipado.

2.6 La Comisión considera que de aquí al año 2020 será necesario financiar proyectos de infraestructuras en Europa por importe de entre 1,5 y 2 billones de euros, lo cual es una prueba de la necesidad de financiación a gran escala. El proceso de consultas para la elaboración de la evaluación de impacto de la Comisión ha reunido pruebas sustanciales de que los inversores (tanto institucionales como minoristas) desean disponer de un FILPE de este tipo.

3. **Principales características de la propuesta**

3.1 El resultado de todo ello ha sido un desarrollo y un rendimiento del mercado de vehículos de inversión a largo plazo en toda la UE inferior al óptimo. En concreto, se afirma que los fondos son más pequeños de lo que podrían ser, los costes de gestión son más elevados de lo que tendrían que ser y las posibilidades de elección de fondos de los inversores minoristas es muy limitada en todos los Estados miembros. Se necesita una acción a nivel europeo para hacer frente a esta situación y, por ello, la Comisión propone la creación de un mercado único de fondos de inversión a largo plazo.

3.2 Se han identificado siete opciones políticas sobre la base de su capacidad para tratar estos objetivos operativos. Estas opciones son: 1) el mantenimiento del *statu-quo*; 2) una etiqueta y un código de producto voluntarios; 3) la ampliación de los OICVM para incluir algunos activos a largo plazo; 4) el lanzamiento de un producto de inversión a largo plazo de tipo cerrado elaborado sobre el modelo de los OICVM, que están abiertos solo a los inversores institucionales; 5) los mismos productos, pero abiertos a personas con un patrimonio elevado; 6) un nuevo fondo con una normativa de protección de los inversores más fuerte y sin derecho de reembolso, abierto a todos los inversores, incluidos los pequeños inversores; y, por último, 7) el mismo fondo pero con derecho de reembolso después de un período inicial de inmovilización.

3.3 De estas siete opciones, la opción preferida es la seis, es decir, un nuevo fondo europeo de inversión a largo plazo (FILPE) abierto a todos los inversores sin derecho de reembolso. Esta opción es similar a los modelos existentes en aquellos Estados miembros que permiten las inversiones de inversores minoristas.

3.4 Según las propuestas de la Comisión, los fondos europeos de inversión a largo plazo actuarán conforme al régimen de la Directiva de gestores de fondos de inversión alternativos (Directiva GFIA) como una nueva categoría de fondo de tipo cerrado. Puesto que el marco legislativo para los fondos europeos de inversión a largo plazo adopta la forma de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, será directamente aplicable en todos los Estados miembros de la UE sin necesidad de transposición. También hay varios aspectos del régimen por el que la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) elaborará las normas técnicas de regulación.

([2]) COM(2013) 150 final/2.
([3]) DO C 327 de 12.11.2013; p. 11-14.

3.5 Los fondos europeos de inversión a largo plazo están destinados a la inversión en activos a largo plazo adecuados al ciclo de vida del fondo. El diseño y la orientación general de la estructura irán hacia los activos a largo plazo, como los proyectos de infraestructuras. La Comisión establece normas sobre la forma de invertir la cartera de un fondo europeo de inversión a largo plazo. Como mínimo el 70 % debe ser invertido en activos a largo plazo y no más del 30 % en activos aptos para inversión de los OICVM. El límite del 70 % relativo a la composición de la cartera no se aplicará durante los primeros cinco años de vida del FILPE, ni, a lo largo de toda la vida del FILPE, durante un plazo de doce meses si el plan busca obtener nuevo capital, ni, cuando se acerque el final de su ciclo de vida, una vez que comience a vender los activos conforme a su política de reembolso.

3.6 Los fondos europeos de inversión a largo plazo deben ser de tipo cerrado y tener una duración determinada. Los inversores no podrán solicitar el reembolso de su inversión antes del final de ese plazo. La duración del plazo fijado vendrá determinada por la naturaleza de los activos que el FILPE pretenda adquirir y poseer. De modo que habrá una correlación entre el horizonte de inversión de los activos a largo plazo que se vayan a adquirir y el horizonte del reembolso del fondo europeo de inversión a largo plazo. La AEVM deberá desarrollar normas técnicas de regulación para determinar con más precisión los elementos que ajusten el ciclo de vida del FILPE al ciclo de vida de cada uno de sus activos individuales.

3.7 El artículo 17 de la propuesta de Reglamento prevé la aparición de un mercado secundario de participaciones o acciones de FILPE. Ello proporcionaría liquidez a los inversores que quisieran un reembolso total o parcial de sus participaciones y, en cuanto tal, no afectaría a la financiación subyacente de los proyectos del propio FILPE.

3.8 Los FILPE serán productos de inversión en el sentido de la Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros (MiFID) y estarán así sujetos a todos los requisitos de esa Directiva en materia de comercialización, venta y difusión de información.

3.9 Los fondos europeos de inversión a largo plazo parecen ser un desarrollo positivo en términos tanto de la creación de una nueva etiqueta de producto y de un pasaporte al por menor para el sector de activos a largo plazo/de tipo cerrado, como una posible fuente de financiación para las empresas de la UE no cotizadas. La apreciación de la Comisión es que los gestores e inversores desean disponer de un producto de este tipo y que será de interés para todos aquellos que están en los sectores de infraestructuras, por tratarse de una fuente de financiación alternativa.

3.10 Dado el carácter innovador de la propuesta de Reglamento, las cuestiones de su supervisión y evaluación adquieren una importancia aún mayor. La Comisión lo reconoce y propone supervisar el crecimiento o no del mercado de FILPE durante un período inicial de quizá cuatro años. Los indicadores clave de rendimiento, como el número de fondos establecidos que operan de forma transfronteriza, el tamaño medio de los FILPE, los puntos de vista de los inversores y las proporciones relativas de los fondos en función de su infraestructura, propiedad, pymes, etc., permitirán una evaluación del éxito o fracaso de esta iniciativa. En caso de que la iniciativa no desarrollase un mercado de inversiones transfronterizas a largo plazo, se llevaría a cabo una nueva evaluación, valoración y reforma para remediar las carencias y reforzar aún más el atractivo de los FILPE.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Informe de la Comisión sobre la política de competencia de 2012

[COM(2013) 257 final]

(2014/C 67/14)

Ponente: **Juan MENDOZA CASTRO**

El 3 de julio de 2013, 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

Informe de la Comisión sobre la política de competencia de 2012

COM(2013) 257 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493° pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor, 1 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Trascurrida una década desde su entrada en vigor, debe destacarse el gran éxito del Reglamento 1/2003, que supuso un profundo cambio en la política de competencia de la UE.

1.2 El CESE evalúa positivamente el Informe 2012 en el que se detalla, entre otros aspectos, la actividad desplegada por la Comisión y el Tribunal de Justicia de la UE en actuaciones *antitrust* y de lucha contra los cárteles.

1.3 El CESE ha reclamado reiteradamente el establecimiento de un marco para la protección jurídica de los consumidores, por lo que destaca la presentación del proyecto de Directiva sobre «demandas de daños y perjuicios por violación de los principios de competencia».

1.4 La política de que «todo continúa igual» en materia de competencia pese a la crisis económica es, a juicio del Comité, acertada. Sin embargo, no puede ignorarse el hecho de que potencias económicas que compiten con la Unión en los mercados mundiales utilizan abiertamente ayudas de Estado y prácticas restrictivas de la competencia.

1.5 Las ayudas públicas para salvar al sector financiero del colapso han demandado grandes sumas de fondos públicos que supondrán una carga para los contribuyentes durante años y solo estarán justificadas si la reforma del sistema financiero impide que se reproduzcan en el futuro las actuaciones irresponsables que condujeron a la crisis financiera. Dada la necesidad de restaurar la credibilidad del sistema financiero, el CESE aplaude que la Comisión asigne «prioridad máxima» a la investigación sobre los índices EURIBOR y TIBOR.

1.6 El CESE celebra el paquete sobre medios de pago presentado por la Comisión en julio de 2013, que considera un paso en la buena dirección.

1.7 La aplicación de los principios generales a los casos concretos pondrá en evidencia si la modernización de ayudas estatales (MAS) y el nuevo marco de ayudas a los SIEG conducen a una aplicación más eficaz y más justa del TFUE. Por sus especiales características, los servicios postales deben merecer una consideración especial en materia de ayudas estatales.

La política de ayudas estatales debe permitir que las autoridades públicas concedan ayudas a las empresas que contribuyan a los objetivos de crecimiento de la UE, al tiempo que limita las distorsiones de la competencia.

1.8 Cabe poner en duda que la liberalización -objetivo central de la política energética de la UE- haya introducido mayor competencia, mercados más transparentes y menores precios para los usuarios y la Comisión así parece reconocerlo.

1.9 En relación con el mercado de las telecomunicaciones, el CESE considera que deben ser objetivos centrales: lograr una reducción real en las tarifas telefónicas para las familias y para las empresas, establecer una conexión de banda ancha universal de calidad, eliminar las tarifas de *roaming*, establecer un único regulador en la UE.

1.10 En las empresas de alta tecnología, sujetas a una constante innovación, el largo tiempo que transcurre entre el inicio de las actuaciones y la adopción de decisiones puede conducir a la desaparición de las empresas perjudicadas por las prácticas anticompetitivas.

1.11 El CESE sugiere que se considere un mayor grado de armonización en el mercado de libros electrónicos para evitar el arbitraje y avanzar hacia la integración de dicho mercado.

1.12 El CESE aplaude y apoya los esfuerzos de la Comisión por sancionar el uso abusivo de patentes por parte de grandes empresas farmacéuticas para impedir el acceso de medicamentos genéricos al mercado. Sin embargo, dados los grandes beneficios de esas empresas, las multas difícilmente tendrán un carácter disuasorio. Es conveniente considerar medidas legales más fuertes en los casos de violación de los principios de competencia en el mercado de medicamentos.

2. **Contenido del Informe 2012**

2.1 En 2012 se puso en juego el papel de la política de competencia para consolidar el mercado único. Para lograr este objetivo, la Comisión trabajó con las autoridades nacionales de competencia (ANC) y con la Red Europea de Competencia (REC) para coordinar los esfuerzos en la aplicación de las normas antimonopolio. La aplicación de las normas de competencia se centró particularmente en sectores «*de importancia sistémica y transversales para la economía*» para sentar las bases de un crecimiento sostenido.

2.2 El informe analiza la política de competencia aplicada a cuatro aspectos claves: el sector financiero, las ayudas estatales, las industrias en red (energía, telecomunicaciones, servicios postales) y la economía del conocimiento.

2.3 También se da cuenta del diálogo mantenido con otras instituciones de la UE, especialmente el PE, pero también el CESE y el CDR.

3. **Comentarios generales**

3.1 *La política de competencia de la UE tras una década de aplicación del Reglamento 1/2003 (R. 1/2003)*

3.1.1 El R. 1/2003 supuso un cambio radical en la política de competencia de la UE. Desde su entrada en vigor, las actuaciones relacionadas con la competencia se han incrementado ocho veces en comparación con el mismo período de tiempo anterior. Destaca el gran incremento de la actividad de los Estados miembros, que se han convertido en los principales promotores de los principios de competencia puesto que adoptaron el 88 % de las decisiones en esta materia.

3.1.2 También ha sido notable el funcionamiento de la Red Europea de Competencia (REC) y su incidencia se ha producido en dos planos. Por un lado y en términos generales, el trabajo compartido entre las diferentes autoridades nacionales se ha realizado sin problemas y los mecanismos de cooperación y coordinación previstos en el R. 1/2003 han funcionado eficazmente. Por otro, con el apoyo de la labor política de la REC, la aplicación del R. 1/2003 también ha dado lugar a un importante grado de convergencia voluntaria de las normativas de los Estados miembros en materia de procedimientos y competencias sancionadoras.

3.1.3 Aunque las decisiones adoptadas por la Comisión no se han incrementado de manera notable en términos cuantitativos (quedando por debajo de las expectativas creadas por la reforma), sí han destacado cualitativamente por la importancia de los casos tratados. Todo ello permite señalar, como conclusión, que el R. 1/2003 ha tenido un gran éxito en la consecución de los objetivos perseguidos.

3.2 *El Informe 2012*

3.2.1 El CESE evalúa positivamente el Informe 2012, que expone la actividad desplegada en una de las políticas fundamentales de la UE.

3.2.2 El Comité ha señalado reiteradamente su apoyo a las decisiones *antitrust* y la lucha contra los cárteles como un aspecto esencial de la política de competencia. En esta materia ha habido en 2012 actuaciones importantes de la Comisión y pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3.2.3 La Comisión afirma que durante la presente crisis siguió garantizando el buen funcionamiento del mercado único «*a pesar de los llamamientos ocasionales a que se adopte una postura en materia de competencia más benevolente con las empresas o los Estados miembros en atención a la crisis económica*.» Esta es, a juicio del Comité, una decisión acertada.

3.2.4 El CESE siempre ha considerado la política de competencia como un factor esencial del mercado interior y debe reafirmarlo cuando las turbulencias que afectan a la economía europea desde 2008 ponen a prueba la determinación de la UE para mantenerla porque las autoridades públicas pueden ser más proclives a aceptar que la recuperación debe tener prioridad sobre el cumplimiento de los Tratados. También pueden caer en la tentación de proteger determinados sectores en dificultades o ignorar principios básicos que prohíben el abuso de posición dominante o los acuerdos entre empresas para compartir el mercado.

3.2.5 No obstante, el cumplimiento estricto de la política de competencia supone un desafío cuando se trata de sentar las bases para la recuperación y consolidar una economía fuerte y competitiva cuando determinados países o bloques económicos que compiten con la UE en los mercados mundiales no respetan los mismos principios. Las ayudas de Estado de China a su industria del acero (además de otras ventajas, como los bajos salarios) es uno de los muchos ejemplos que pueden citarse.

3.2.6 El CESE ha reclamado reiteradamente la necesidad de que la UE establezca instrumentos para la protección jurídica de los consumidores que les permitan solicitar el resarcimiento por los daños y perjuicios causados por violación de las normas de competencia. Además de establecer un cauce para la defensa de los derechos patrimoniales de ciudadanos y empresas, estas acciones judiciales pueden contribuir a la lucha de las autoridades públicas nacionales y europeas en la lucha contra los *trust* y

los cárteles. Por ello, destaca el hecho de que, el 11 de junio de 2013, se haya presentado la Propuesta de Directiva sobre «determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea» ([1]).

4. **Competencia en el sector financiero**

4.1 En el contexto de la crisis, la Comisión aprobó fusiones bancarias con rapidez mayor que la habitual y, entre el 1 de octubre de 2008 y el 1 de octubre de 2012, dio el visto bueno a ayudas al sector financiero por un importe de 5 058,9 millardos EUR (el 40,3 % del PIB de la UE), de los que se utilizaron 1 615,9 millardos EUR (12,8 % del PIB). En un período casi similar, las ayudas estatales a la economía real ascendieron a 82,9 millardos EUR (0,7 % del PIB).

4.2 Las ayudas estatales temporales -amparadas por el TFUE- salvaron del colapso al sector financiero y resultaron imprescindibles para evitar un grave daño a la economía. En los Estados miembros beneficiados, tales ayudas estuvieron condicionadas al saneamiento y restructuración de los bancos. Pero en última instancia, la utilización de grandes sumas de dinero con cargo al contribuyente europeo para salvar al sector financiero solo estará justificada si una profunda reforma del sector financiero evita la repetición de los comportamientos irresponsables que condujeron a la crisis actual.

4.3 La transparencia, eficacia y solidez de los mercados financieros está puesta seriamente en cuestión a raíz de determinados escándalos que han afectado a grandes instituciones bancarias. Las fuertes multas impuestas en ciertos casos no afectan sustancialmente las cuentas de resultados de los gigantes del mundo financiero que, en algún caso, han sido salvados de la bancarrota con fondos públicos. Tras el «escándalo LIBOR» la sospecha se ha extendido a la elaboración de otros índices, como EURIBOR y TIBOR. El CESE saluda la decisión de la Comisión de asignar máxima prioridad a la investigación sobre esta materia dada su gran repercusión en la economía.

4.4 El CESE toma nota de la decisión de la Comisión de iniciar procedimientos de investigación en relación con el mercado de seguros de impagos de deuda (CDS) para determinar si grandes bancos (JP Morgan, Bank of America Merrill Lynch, Barclays, BNP Paribas, Citigroup, Commerzbank, Crédit Suisse First Boston, Deutsche Bank, Goldman Sachs, HSBC, Morgan Stanley, Royal Bank of Scotland, UBS, Wells Fargo Bank/Wachovia, Crédit Agricole y Société Générale) han utilizado prácticas restrictivas de la competencia en la información financiera imprescindible para operar en ese mercado (suministrándola solo a Markit) y en el sistema de *clearing* (favoreciendo a ICE Clear Europe, en este caso, nueve de los citados).

4.5 El sistema de pago electrónico en el Espacio Económico Europeo está dominado por dos grandes empresas, Mastercard y Visa, que establecen tasas multilaterales de intercambio (TMI) mediante acuerdo con los bancos. En el caso de Visa, las tarjetas de crédito y débito suponen el 41 % del total de las existentes en el EEE, confiriéndole un virtual control de un mercado en el que, en 2010, se realizaron 35 000 millones de operaciones por un valor de 1 800 millardos EUR. El sistema es contrario a los principios de competencia y perjudicial para el consumidor. No está adecuado a los cambios tecnológicos y es desfavorable para el comercio transfronterizo. La sentencia del Tribunal General de la UE confirmando la prohibición de las TMI en relación con Mastercard ([2]) debería convertirse en criterio general en materia de medios de pago.

4.6 El CESE celebra el paquete de medidas sobre sistemas de pagos presentado por la Comisión el 24 de julio de 2013 en el que, entre otros aspectos, se ponen límites máximos a las comisiones de las tarjetas de crédito (0,3 %) y débito (0,2 %). Es un paso adelante en la buena dirección, aunque hubiera sido deseable reducir más esas comisiones en el caso de las primeras y eliminarlas en el de las segundas.

5. **Reformas de las ayudas estatales**

5.1 La aplicación a los casos concretos permitirá apreciar si las reformas en las normas sobre ayudas estatales garantiza una mayor justicia y eficacia en el cumplimiento de los principios generales del TFUE. El CESE ha respaldado en general el nuevo marco sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general (SIEG) ([3]) aprobado en 2011, considerándolo más diversificado y proporcionado para los diferentes tipos de servicios públicos. Sin embargo, el Comité también ha puntualizado que la eficiencia no debe primar sobre la calidad, los resultados y la sostenibilidad de los servicios, en especial en el caso de la prestación de servicios sociales y de salud. Además, deberían tenerse en cuenta las particularidades de las empresas de la economía social (cooperativas, mutualidades, asociaciones y fundaciones) ([4]).

5.1.1 Para una adecuada aplicación de las normas generales en los casos concretos, el Comité recuerda las características especiales de los SIEG que ocupan una posición destacada entre los valores comunes de la Unión y fomentan los derechos fundamentales, la cohesión social, económica y territorial, y son por ello cruciales en la lucha contra las desigualdades de la sociedad y, cada vez más, también en el desarrollo sostenible.

5.2 El CESE ha dado también su apoyo a la modernización de las ayudas estatales (MAS) ([5]), aunque sugiriendo incrementar, de manera permanente, el umbral de las ayudas *de minimis* de 200 000 a 500 000 euros a semejanza de lo que se ha decidido para los SIEG ([6]). La implementación plena del proceso de modernización requiere reformas en numerosas normas sectoriales. Las nuevas directrices en materia de banda ancha –aprobadas a finales de 2012 ([7])– son acertadas a juicio del CESE porque facilitan la financiación pública de infraestructuras imprescindibles para cumplir los objetivos de la Agenda Digital.

([1]) COM(2013) 404 final.

([2]) Asunto T-111/08.

([3]) Resolución del Parlamento Europeo de 15.11.2011. DO C 153 E de 31.5.2013.

([4]) DO C 248 de 25.8.2011 p. 149.

([5]) COM(2012) 209 final.

([6]) DO C 11 de 15.1.2013, p. 49.

([7]) IP/12/1424.

5.3 El CESE estima que la política de ayudas de Estado debe permitir, entre otros objetivos, que las autoridades públicas puedan conceder ayudas a las empresas que contribuyan a los objetivos de crecimiento de la UE, al tiempo que se limitan las distorsiones de la competencia.

5.4 Debe expresarse una preocupación por la propuesta de Reglamento (UE) de la Comisión por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del TFUE ([8]) dado que suponen una seria amenaza para el empleo de las personas con discapacidad en determinados Estados miembros. El CESE recomienda, en particular, que las ayudas estatales destinadas al empleo y a la formación de grupos vulnerables como las personas con discapacidad queden eximidas de la aplicación del umbral basado en el PIB nacional y un valor absoluto ya que éste no tendría ningún efecto en la prevención de distorsiones de la competencia.

6. **Fomentar la competencia en las industrias de red, la espina dorsal del mercado único**

6.1 *Energía*

6.1.1 Desde la década de 1990, la UE ha realizado una intensa actividad legislativa tendente a liberalizar los mercados de la energía. El Tercer Paquete (2011) es el último y más destacado de los esfuerzos con el objetivo de establecer un mercado único de la energía a partir de 2014. Sin embargo, las políticas europeas no han sido aplicadas con suficiente determinación en los Estados miembros, donde se registran situaciones oligopólicas por parte de empresas privadas, perjudiciales para consumidores y usuarios.

6.1.2 Cabe poner en duda que la liberalización -objetivo central de la política energética de la UE- haya introducido mayor competencia, mercados más transparentes y menores precios para los usuarios. Actualmente, los elevados precios de la energía suponen serios problemas para las familias con menores recursos (riesgo de pobreza energética) y en el caso de las empresas, el hecho de que sean en muchos casos más elevados que los de sus competidores en los mercados mundiales (Japón, EE.UU.) supone una desventaja, sobre todo, en las industrias de alto consumo de electricidad, como es el caso de la siderurgia, entre otras. La Comisión afirma que la política de competencia no puede «*por sí sola integrar los mercados del gas y la electricidad de la UE, garantizar la fijación de precios competitivos y la seguridad de suministro*». Esta afirmación puede ser un reconocimiento implícito de la necesidad de introducir cambios en la política energética.

6.2 *Telecomunicaciones.* El Informe 2012 señala que en los últimos quince años se han realizado grandes progresos a la hora de introducir competencia en el mercado de las telecomunicaciones. El Comité está de acuerdo con esa afirmación, aunque la nota dominante sigue siendo la fragmentación y la insuficiente competencia real entre las empresas. Como consecuencia, en determinados Estados miembros, las tarifas telefónicas y de banda ancha son considerablemente elevadas. A juicio del Comité, una política europea en el sector de las telecomunicaciones debería perseguir cuatro objetivos centrales:

— lograr una reducción real en las tarifas telefónicas para las familias y para las empresas;

— establecer una conexión de banda ancha universal de calidad;

— eliminar las tarifas de *roaming*;

— establecer un único regulador en la UE.

6.3 *Servicios postales.* La Comisión adoptó resoluciones aprobatorias de ayudas estatales a los servicios postales del Reino Unido, Francia y Grecia mientras dispuso la devolución de determinadas cantidades en los casos de Bpost (417 millones EUR) y Deutsche Post (entre 500 millones y 1 millardo EUR), este último caso pendiente de resolución judicial. Dada la importancia de las sumas a devolver, el CESE -recordando la necesidad de que el servicio postal liberalizado sea, a la vez, eficaz, competitivo y con capacidad de prestar un servicio universal de calidad a precios asequibles ([9])- se pregunta sobre el efecto que eventuales sentencias confirmatorias pueden tener sobre el empleo y la calidad del servicio de las empresas afectadas.

6.3.1 *Empresas de paquetería.* En relación con el bloqueo de la adquisición de TNT Express por parte de UPS, el Comité toma nota de los argumentos expuestos por la Comisión en el sentido de que en la UE el número de empresas es reducido y la eliminación de un competidor hubiera sido perjudicial para los clientes.

7. **Economía del conocimiento**

7.1 Bajo el epígrafe «*Evitar usos indebidos en sectores digitales incipientes de evolución rápida*», el informe de la Comisión se refiere a diversas actuaciones relacionadas con comportamientos contrarios a la competencia de grandes empresas que controlan importantes cuotas de mercado en el ámbito de la telefonía (Samsung, Motorola), portales de búsqueda, además de otras actividades (Google) e informática (Microsoft). Esta última, muy destacada en los medios de comunicación, dado que se ha aplicado una multa de 561 millones EUR, una de las más elevadas que se han registrado históricamente (beneficios brutos de Microsoft en 2012: 59,16 millardos USD). El CESE apoya totalmente las decisiones adoptadas que, en términos generales, merecen las consideraciones que se señalan en los puntos siguientes.

7.1.1 En determinados casos, transcurre largo tiempo entre el inicio de las actuaciones y la decisión final (nueve años en el caso de la multa de 497 millones EUR que se impuso a Microsoft en marzo de 2004) debido a la gran complejidad de los casos, la necesidad de respetar los procedimientos administrativos y judiciales y la fortaleza financiera de las empresas investigadas. En sectores tecnológicos de rápida evolución ello produce la desaparición de las empresas perjudicadas por las prácticas indebidas.

7.1.2 Por otra parte, la posible eliminación de competidores mediante prácticas contrarias a la competencia resulta más evidente en los casos de abusos de posición dominante que en los vetos a fusiones o tomas de control de empresas, que se refieren a escenarios futuros. En estos últimos supuestos, la Comisión ha sido criticada en ocasiones por adoptar decisiones por causas «especulativas», pero el CESE no comparte esas críticas: es la solución habitual en las políticas de competencia y la justificación de la decisión viene avalada por el rigor y la seriedad de la investigación, que cuenta con la participación de la parte afectada.

([8]) http://ec.europa.eu/competition/consultations/2013_gber/draft_regulation_es.docx

([9]) DO C 168 de 20.7.2007, p. 74.

7.1.3 Las decisiones de compromiso adoptadas en los términos del R. 1/2003 del Consejo evitan, como señala la Comisión, largos y costosos procedimientos, y son jurídicamente vinculantes tras su aprobación. Sin embargo, al ser consecuencia de una transacción con las empresas investigadas, éstas obtienen condiciones favorables o menos gravosas. En todo caso, el eventual incumplimiento puede ser objeto de sanción.

7.2 *El mercado de libros*

7.2.1 *Libros electrónicos.* La decisión de compromiso aprobada en diciembre de 2012 en relación con Apple y cuatro editoriales trata de evitar las prácticas predatorias perjudiciales para editoriales y comercios. Entre otros aspectos mediante el compromiso se ponen límites a la aplicación de la cláusula de «nación más favorecida» en las ventas al por menor. Debe destacarse el hecho de que la Comisión haya trabajado conjuntamente con el Departamento de Justicia de los EE.UU. dadas las características globales del mercado. La prohibición de prácticas anticompetitivas en la UE tiene la dificultad añadida de que existen en los Estados miembros políticas diferentes en materia de precios y de impuestos sobre los libros en general y sobre los e-libros en particular. Por ello, el CESE sugiere que se considere la necesidad de un mayor grado de armonización para evitar el arbitraje y avanzar hacia la integración del mercado. Debe destacarse que el mercado de e-libros es reciente e insuficiente la información disponible, por lo que conviene aumentar el conocimiento de su funcionamiento.

7.2.2 *Venta de libros por Internet.* El Comité llama la atención sobre el hecho de que en Francia y en el Reino Unido, asociaciones de vendedores han denunciado posible competencia desleal por parte de Amazon en el ofrecimiento de descuentos.

7.3 *Sector farmacéutico*

7.3.1 El CESE aplaude y apoya los esfuerzos de la Comisión para sancionar el uso abusivo de patentes para obstaculizar el mercado de medicamentos genéricos. La sentencia del TJUE en el caso AstraZeneca ([10]) ha convalidado la sanción de 60 millones EUR impuesta por la Comisión. También la Corte Suprema de los EE.UU. se ha pronunciado en contra de acuerdos similares y de los acuerdos «pay to play». Los pliegos de cargos enviados por la Comisión en julio de 2012 a más de catorce empresas en dos grandes asuntos ponen en evidencia que se trata de conductas frecuentes que causan serios perjuicios a los consumidores y a las arcas públicas.

7.3.2 Entre 2003 y 2012, las 11 compañías líderes mundiales en el sector farmacéutico han obtenido beneficios netos por un importe de 711,4 millardos USD, por lo que las multas que imponen las autoridades de competencia difícilmente tienen un carácter disuasorio. En realidad, no se trata solo de un problema de competencia porque afecta a un ámbito tan sensible como es el de la salud de las personas, además de perjudicar financieramente a las familias y a la seguridad social. Por ello, el CESE sugiere que se consideren medidas legales más eficaces en el ámbito de la UE para prevenir este tipo de comportamientos.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([10]) Asunto T-321/05.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la facturación electrónica en la contratación pública

[COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD)]

(2014/C 67/15)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

El 4 de julio de 2013 y el 30 de septiembre de 2013, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la facturación electrónica en la contratación pública

COM(2013) 449 final — 2013/0213 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó, por 130 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de Directiva sometida a examen porque se propone la normalización de los datos de la facturación electrónica y apoya la definición de un modelo de datos por el Comité Europeo de Normalización (CEN).

1.2 En el actual mercado fragmentado en el que los pasos para el uso generalizado de la facturación electrónica se han dado de forma individual, utilizando criterios diferentes de un país a otro que impiden el intercambio de facturas electrónicas en el mercado transfronterizo, la creación de una norma europea es un instrumento esencial para el desarrollo del mercado único y un paso importante en la eliminación de las barreras interpuestas a la participación en el mercado.

1.3 En diciembre de 2010, la Comisión presentó una Comunicación del Parlamento Europeo al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones titulada «Aprovechar en Europa las ventajas de la facturación electrónica» ([1]), sobre la que el CESE tuvo la oportunidad de manifestar su opinión ([2]).

1.4 En las recomendaciones del grupo de expertos en facturación electrónica, constituido por la Comisión para analizar los obstáculos que impiden una adopción más rápida de la facturación electrónica en la Unión Europea (UE), se señalaba la «adopción por todos los interesados, del sector público y privado, de una norma común sobre el contenido de la factura y un modelo de datos común, a saber, la norma *Cross-Industry Invoice* (CII) v.2 del CEFACT/ONU». Cabe subrayar que la mayoría de los encuestados en la consulta pública llevada a cabo coincidió con esta y otras recomendaciones del informe. Este dato, así como otras especificaciones (CWA 16356 y CWA 16562 y la *Financial Invoice* basada en la metodología de ISO 20022) también se incluyen en la propuesta de Directiva sometida a examen, por lo que el CESE acoge favorablemente la inclusión de tales especificaciones tras un largo trabajo llevado a cabo por especialistas.

1.5 Sin embargo, el CESE no puede dejar de manifestar su sorpresa y desacuerdo con el hecho de que no se haga mención alguna al plazo límite en el que el CEN deberá presentar la propuesta de norma europea para el modelo de datos semánticos de la factura electrónica de base. La imposición de un plazo está prevista en el apartado 1 del artículo 10 del Reglamento (UE) nº 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, mientras que en la propuesta de Directiva sometida a examen no se impone plazo alguno, a pesar de la importancia y urgencia del establecimiento de la norma.

1.6 Por otra parte, en lo que respecta a los plazos, el CESE manifiesta su preocupación por el hecho de que la propuesta de Directiva prevé un plazo de transposición de 48 meses. Ese plazo, demasiado largo, además de ir en contra del objetivo fijado de transición a la contratación pública electrónica hasta 2016, está alejado de la realidad y de los avances tecnológicos actuales, así como de la voluntad de los operadores económicos, con la consiguiente ampliación del foso entre los diferentes Estados miembros, en una UE de dos velocidades en esta materia. Incluso podrá provocar un aumento de las barreras de acceso a los mercados hasta que la Directiva sea plenamente adoptada por todos los Estados miembros. Ahora bien, se han producido avances significativos en el ámbito de la facturación electrónica, incluso en países que atraviesan una grave crisis económica y financiera, como es el caso de Italia y Portugal, lo que demuestra que es posible hacer realidad este importante proyecto en un plazo inferior. La reducción de los plazos es posible y deseable.

([1]) COM(2010) 712 final.
([2]) DO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

1.7 Como ya afirmó anteriormente el CESE ([3]), la normalización y la interoperabilidad de los sistemas son esenciales para el éxito del proyecto de facturación electrónica y el desarrollo del mercado interior que con él se pretende alcanzar, por lo que cada vez es más urgente el combate contra el actual estado de mercado fragmentado. También el plazo de diez años impuesto para analizar los resultados de la aplicación de la Directiva sobre el mercado interior y sobre la adopción de la facturación electrónica parece inadecuado o incluso incompatible con la velocidad con que se suceden los progresos tecnológicos, en un mercado en el que la obsolescencia es una constante.

1.8 La propuesta de Directiva sometida a examen tan solo se limita a establecer que «los poderes adjudicadores y las entidades adjudicadoras no rechacen la recepción de facturas electrónicas que cumplan la norma europea» establecida por el CEN. El CESE se pregunta si todo el trabajo llevado a cabo, con una inversión en recursos humanos y financieros considerables, no justificaría un objetivo más amplio de armonización real de procedimientos y aceptación generalizada por todos los participantes, privados y públicos, del modelo de facturación electrónica que se establezca. Este sería un objetivo realmente útil para las ambiciones de realizar el mercado único y de alcanzar una administración pública sin papel.

1.9 El CESE se pronuncia a favor de la generalización del uso de la factura electrónica. Sin embargo, las posibilidades de la factura electrónica solo son aprovechadas si se cuenta con la interoperabilidad de los sistemas que permite el intercambio de documentos. El mercado de la contratación pública, por el grado de transparencia y de rigor que se le debe exigir, superior al de los demás mercados, debe servir de ejemplo de buenas prácticas con un efecto difusor para los demás mercados. La aplicación de la facturación electrónica en los contratos públicos y la adopción del proceso de contratación pública de principio a fin es urgente y deseable. En este contexto el CESE reitera su apoyo y su deseo de que se concrete rápidamente la contratación pública electrónica «de extremo a extremo», como ha tenido ocasión de manifestar en su Dictamen a este respecto ([4]).

1.10 Las normas básicas de la facturación electrónica ya han sido estudiadas, principalmente en el ámbito del proyecto de contratación pública electrónica paneuropea PEPPOL ([5]), financiado por la Comisión, que publicó en noviembre de 2012 su informe final. El proyecto PEPPOL ya definió, a partir del trabajo desarrollado en el ámbito de CEN BII (*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces de interoperabilidad empresarial), diversas especificaciones de interoperabilidad (Business Interoperability Specifications – BIS), sobre todo por lo que respecta a las especificaciones de la factura electrónica, modelo que recabó un amplio consenso entre los miembros del consorcio. El CESE insta a utilizar el trabajo ya desarrollado y que supera la definición de los datos de la factura electrónica. Esta parece ser, por otra parte, la voluntad de los participantes del consorcio. Así se evitarán o minimizarán los riesgos de duplicación del trabajo y de desaprovechamiento de recursos con nuevos estudios, o incluso de duplicación de las inversiones por parte de los Estados miembros y los agentes económicos que ven cómo, a la luz de los resultados obtenidos, sus soluciones se vuelven obsoletas.

1.11 Dado que el mercado europeo está constituido en su mayor parte por pequeñas y medianas empresas (pymes), el CESE recomienda que se salvaguarden los intereses de estas, adoptando una solución accesible y fácilmente generalizable, tanto en términos de costes como de tecnología utilizada, contribuyendo de hecho a la eliminación de las barreras interpuestas a la participación de las pymes en el mercado. Solo así se producirá verdaderamente el efecto cascada perseguido, ya que esta iniciativa podrá constituir un marco importante para la obtención de ahorros significativos de medios monetarios y humanos, la lucha contra el fraude y la evasión fiscal y la reducción de los plazos de pago.

1.12 Asimismo, el CESE recomienda, tal como ya ha hecho en ocasiones anteriores ([6]), que se tengan en cuenta las necesidades y los intereses de los consumidores, ya que solo las personas con conocimientos de las tecnologías informáticas pueden disfrutar de las verdaderas ventajas de la contratación electrónica, y recuerda la necesidad de proceder a gran escala a la formación en materia de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).

1.13 Por otra parte, por lo que respecta a los consumidores, el CESE reitera su preocupación por la defensa de los intereses de las personas con discapacidad, por lo que debe garantizarse que el diseño del documento sea de acceso universal y considere las necesidades especiales de las personas con discapacidad, de acuerdo con las normas de no discriminación por razón de discapacidad consagradas en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Unión Europea.

2. **Contexto de la propuesta**

2.1 La propuesta de Directiva sometida a examen pretende dar respuesta a un vacío normativo a fin de conseguir el objetivo de una administración pública sin papel, que constituye una de las prioridades de la Agenda Digital, iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020.

2.2 La propuesta adopta la forma de una directiva que, según la Comisión, se considera adecuada y proporcional a la meta que se pretende alcanzar, ya que obliga a los Estados miembros a conseguir un objetivo, pero les deja la libertad de elegir cómo quieren hacerlo.

2.3 La modernización de la administración pública fue considerada una de las cinco prioridades de la Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento elaborado por la Comisión en 2012 y 2013. La reforma del régimen de contratación pública, la informatización de la administración pública, la reducción de la carga administrativa y el aumento de la transparencia constituyen factores de crecimiento, al tiempo que se introduce la modernización y la eficiencia en las administraciones públicas, con unos beneficios medioambientales y económicos estimados en 2 300 millones de euros.

([3]) DO C 318 de 29.10.2011, p 105.
([4]) Contratación pública electrónica. (Véase la página 96 del presente Diario Oficial).
([5]) Grant Agreement nº 224974.
([6]) DO C 318 de 29.10.2011, p. 105.

2.4 A pesar de que existen diversos métodos de facturación electrónica, así como plataformas de contratación pública electrónica, su utilización en la mayoría de los Estados miembros aún no está generalizada, hasta el punto de que en ellos la facturación electrónica solo representa del 4 al 15 % del total de las facturas emitidas o recibidas. Por lo tanto, se puede decir que el mercado interior electrónico aún no es operativo.

2.5 Por otra parte, tanto los formatos utilizados para la facturación electrónica como las plataformas de contratación pública son diferentes entre sí e incluso, muchas veces, son incompatibles, lo que obliga al operador económico a satisfacer nuevos requisitos de facturación en los diferentes Estados miembros en los que pretenda participar en concursos de contratación pública, lo que entraña costes elevados de adaptación. Esta es una barrera al libre mercado que desanima a algunos agentes económicos de participar en concursos públicos.

2.6 El establecimiento de una normativa europea para la factura electrónica y la consiguiente interoperabilidad de los sistemas de facturación, así como la armonización de los procedimientos de contratación electrónica «en todas las fases», son importantes medidas para la eliminación de las actuales barreras a la competencia.

2.7 En el informe de evaluación de 2010 acerca del Plan de Acción sobre Contratación Pública Electrónica de 2004 ([7]), que acompaña al Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE ([8]), se aconseja a la Comisión que trabaje con objeto de minimizar los riesgos de un planteamiento descentralizado y fragmentado, al tiempo que se hace hincapié en algunos puntos importantes que cabe considerar:

— Proporcionar un entorno jurídico favorable: pueden ser necesarios más cambios jurídicos para aclarar y definir las obligaciones relacionadas con la constitución y utilización de las plataformas como, por ejemplo, la legislación relacionada con la firma electrónica, la facturación electrónica y el IVA.

— Seguir, en caso necesario, un planteamiento más pragmático por lo que respecta a las cuestiones técnicas: asegurar el equilibrio entre los costes operativos, la sofisticación de las plataformas y la seguridad ofrecida. Se identificaron ciertas limitaciones a la contratación pública electrónica «en todas las fases», como las dificultades que plantea la utilización de sistemas de evaluación automática para adquisiciones complejas y la falta de un sistema de validación de fecha y hora aceptado en toda la Unión Europea.

— Prestar más apoyo a la simplificación administrativa y a los cambios organizativos ayudando a los Estados miembros a luchar contra la resistencia que oponen los operadores económicos y las entidades contratantes. En este contexto habrá que dar los pasos necesarios para introducir mejores sistemas de supervisión a nivel nacional y europeo.

— Tener en cuenta la falta de homogeneidad en los procesos de contratación pública electrónica, pues actualmente los países desarrollan los procesos de forma individual, al tiempo que los agentes económicos establecen, ahora y en un futuro próximo, diferentes plataformas con características técnicas distintas, lo que supondrá obstáculos al acceso y más dificultades en el desempeño de las respectivas funciones. Aunque no es deseable ni está previsto establecer un sistema único, sería conveniente contar con funciones esenciales comunes, ya que así se facilitaría la interoperabilidad y universalidad del acceso.

— Mejorar la accesibilidad y ampliar la inclusión: podrá ser necesario adoptar medidas adicionales para asegurar el acceso a la contratación pública electrónica a todas las partes interesadas, incluidas las pequeñas y medianas empresas (pymes).

3. **Síntesis de la propuesta**

3.1 La Directiva pretende establecer una norma europea para el modelo de datos semánticos ([9]) de la factura electrónica básica ([10]), que sea tecnológicamente neutra y garantice la protección de los datos personales de conformidad con la Directiva 95/46/CE.

3.2 El modelo deberá ser estudiado por el organismo europeo de normalización pertinente, el Comité Europeo de Normalización (CEN).

3.3 En la propuesta de Directiva no se establece un plazo ni para la solicitud por parte de la Comisión al organismo de normalización ni para la presentación de propuestas por parte de este último, lo que sería conveniente y deseable.

3.4 Se pide a los Estados miembros que garanticen la aceptación de las facturas electrónicas tanto por parte de los poderes adjudicadores como de las entidades adjudicatarias, siempre y cuando dichas facturas sean conformes con la norma europea definida.

3.5 Se solicita a los Estados miembros que procedan a la transposición de la Directiva en un plazo máximo de 48 meses, con la publicación de la legislación y la regulación nacional necesaria a tal efecto.

3.6 Se establece la fecha del 30 de junio de 2023 para la presentación al Parlamento Europeo y al Consejo del informe de análisis sobre los efectos de la Directiva en el mercado interior y la adopción de la facturación electrónica en la contratación pública. Se considera que este estudio de acompañamiento reviste una importancia primordial, y habrá que desarrollar instrumentos de supervisión que permitan evaluar el impacto de la adopción de la medida tanto en términos de los gastos incurridos en su implantación como del ahorro conseguido con su utilización.

([7]) SEC(2010) 1214 final.
([8]) COM(2010) 571 final.

([9]) Por «modelo de datos semánticos» se entiende un conjunto de términos y significados estructurado e interrelacionado lógicamente que especifica el contenido intercambiado en las facturas electrónicas.
([10]) Por «factura electrónica básica» se entiende un «subconjunto de información contenida en una factura electrónica que es esencial para la interoperabilidad transfronteriza, incluida la información necesaria para garantizar el cumplimiento de la legislación».

4. **Observaciones**

4.1 Algunos Estados miembros ya han implantado o van a implantar el sistema de facturación electrónica, siendo obligatoria la emisión de facturas a través de sistemas informáticos de facturación. Por ejemplo, en el caso portugués, la emisión de facturas en sistemas informáticos de facturación, debidamente certificados por la Autoridad Tributaria, es obligatoria para todos los agentes económicos, salvo aquellos cuyo volumen de negocios sea inferior a 150 000 euros o que emitan menos de mil facturas al año.

La contratación pública electrónica es obligatoria en ese país desde 2009. También en Suecia, Dinamarca y Finlandia es obligatoria la facturación electrónica en algunos procedimientos de contratación pública. En Austria y en Italia la facturación electrónica está en fase de introducción y pasará a ser obligatoria en este último país a partir de 2014.

4.2 Un estudio realizado por la Asociación Portuguesa de Contratos Públicos para el INCI (Instituto de la Construcción y del Sector Inmobiliario), publicado en enero de 2011, recoge algunas sugerencias de mejora del proceso de contratación electrónica, cuyo análisis habrá que tener en cuenta en la creación del modelo europeo de contratación pública y del modelo de factura electrónica. El estudio subraya la importancia de armonizar el funcionamiento de las plataformas y de una mayor interoperabilidad entre las plataformas y los demás servicios, así como la simplificación de los mecanismos y requisitos de las firmas electrónicas.

4.3 Como ventajas de la facturación electrónica en los contratos públicos para el contratista, cabe señalar:

— la desmaterialización del documento, con la consiguiente disminución del impacto ambiental (tanto en el consumo de papel como en la huella ecológica causada por la distribución del correo), de los costes de oportunidad y de los costes operativos;

— la facilidad de acceso a los concursos, nacionales y transfronterizos, por las plataformas electrónicas creadas al efecto, al atenuar la dificultad que supone la distancia al lugar del concurso, dentro del país o fuera del mismo. En este aspecto la normalización a nivel de la UE potencia las facilidades de acceso, derribando las barreras a la participación en los concursos al allanar las dificultades que plantea la distancia;

— la reducción de los costes de participación, al permitir la apertura del mercado a más empresas y, especialmente, a las pymes.

4.4 Como ventajas de la facturación electrónica en los contratos públicos para el poder adjudicador, cabe señalar:

— la disminución de la carga administrativa, de los costes de oportunidad y del impacto medioambiental;

— la celeridad en el proceso de pedido, tratamiento de la factura y pago;

— el aumento de la transparencia y rigor en la contratación pública;

— se facilita la auditoría del proceso;

— el aumento de la eficiencia en la administración pública al producir un efecto cascada sobre otras áreas que verán desmaterializados sus procesos;

— el fomento de la optimización de los recursos financieros, algo imprescindible en los momentos de crisis que Europa atraviesa.

4.5 Por lo que respecta a los inconvenientes, cabe señalar lo siguiente:

— ya se han efectuado grandes inversiones, tanto por parte de los Estados miembros como por parte de los agentes económicos, en los diversos sistemas existentes. Gran parte del *software* o incluso del *hardware* tendrá, quizá, que sufrir adaptaciones cuyos costes podrán ser significativos. En este aspecto, la normalización ahora pretendida solo parece pecar de tardía al haber permitido que cada Estado miembro haya avanzado individualmente;

— la seguridad de los datos intercambiados, pues, a pesar del enorme aumento de la fiabilidad de las plataformas, parece ser que sigue existiendo la posibilidad de que se produzcan fugas de información;

— la dependencia, en algunos casos, de los servicios prestados por terceros: operadoras de telecomunicaciones y gestoras de las plataformas electrónicas;

— por otra parte, por lo que respecta a los potenciales inconvenientes de la facturación electrónica, también puede señalarse el hecho de que su generalización puede traducirse en mayores dificultades de acceso para las personas con discapacidad, en caso de que no se tengan en cuenta sus necesidades especiales, asegurando el acceso universal, la igualdad de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea

[COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD)]

y la Comunicación de la Comisión sobre la cuantificación del perjuicio en las demandas por daños y perjuicios por incumplimiento de los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea *[C(2013) 3440]*

(2014/C 67/16)

Ponente: **Reine-Claude MADER**

El 1 de julio de 2013, el Parlamento Europeo, y el 8 de julio, el Consejo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea

COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD).

El 8 de mayo de 2013, 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 sobre la cuantificación del perjuicio en las demandas por daños y perjuicios por incumplimiento de los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

C(2013) 3440.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 133 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 *Conclusiones generales*

1.1.1 La ausencia de normas nacionales que regulen adecuadamente las demandas por daños y perjuicios o, al contrario, la disparidad de derechos nacionales colocan a las víctimas, pero también a los autores de infracciones del Derecho de la competencia, en una situación de desigualdad.

1.1.2 Además, esta situación puede conferir una ventaja competitiva a las empresas que hayan infringido los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), pero que no tengan su domicilio social en un Estado miembro cuya legislación sea favorable, o en el que no ejercen ninguna actividad.

1.1.3 Estas divergencias en los regímenes de responsabilidad afectan negativamente a la competencia e impiden el funcionamiento adecuado del mercado interior.

1.1.4 Por lo tanto, el Comité se congratula de que la Comisión proponga facilitar el acceso a la justicia y permitir a las víctimas obtener reparación.

1.1.5 Considera, no obstante, que el texto protege en exceso los intereses de las empresas que se benefician de los programas de clemencia, en detrimento de las víctimas. Determinadas disposiciones de la propuesta de Directiva obstaculizan su acción porque se basan en la idea de que es necesario proteger fuertemente a los solicitantes de programas de clemencia contra las demandas por daños y perjuicios.

1.1.6 Por último, se impone el acercamiento de la propuesta de Directiva a la «Recomendación sobre los principios comunes aplicables a los mecanismos de recurso colectivo de cesación o de indemnización en los Estados miembros en caso de violación de los derechos reconocidos por el Derecho de la Unión» ([1]), dado que los dos textos establecen que todos los Estados miembros deberían disponer, en particular para las acciones por daños y perjuicios, de mecanismos nacionales de recurso colectivo.

([1]) DO L 201 de 26.7.2013, p. 60.

1.2 *Recomendaciones sobre la propuesta de Directiva*

1.2.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva sobre demandas por daños y perjuicios en el ámbito de la competencia.

1.2.2 El Comité considera que el acceso a las pruebas es una cuestión esencial para el ejercicio de las vías de recurso y aprueba las disposiciones propuestas por la Comisión, a fin de permitir un acceso proporcionado a la información pertinente y necesaria para la demanda, bajo un control jurisdiccional.

1.2.3 Apoya, al igual que la Comisión, los programas de clemencia, que permiten detectar numerosas infracciones, y considera que no debería disuadirse a las empresas de cooperar, considerando, sin embargo, que estos programas no deben proteger a las empresas más allá de lo estrictamente necesario. En particular, no deberán eximirlas del pago de daños y perjuicios a las víctimas.

1.2.4 El CESE apoya la disposición según la cual una decisión definitiva adoptada por una autoridad nacional de competencia o una instancia de recurso no puede ser cuestionada por los órganos jurisdiccionales ante los que se haya interpuesto la demanda de indemnización por daños y perjuicios.

1.2.5 Del mismo modo, aprueba las propuestas de la Comisión sobre el inicio del plazo de prescripción, que recogen las recomendaciones formuladas en su dictamen sobre el Libro Blanco, y apoya las normas relativas a la suspensión de los plazos, en caso de recurso ante una autoridad nacional de competencia.

1.2.6 El CESE ha tomado nota del principio de responsabilidad solidaria y de las modalidades previstas en caso de programa de clemencia. Sin embargo, se interroga sobre su puesta en práctica, en particular, dadas las dificultades a la hora de establecer el nivel de responsabilidad de cada empresa.

1.2.7 El CESE considera indispensable evitar situaciones que puedan dar lugar a un enriquecimiento sin causa. Por tanto, acoge favorablemente las disposiciones relativas a la repercusión del coste excesivo, que permiten garantizar que la indemnización se pague a la persona que realmente ha sufrido el perjuicio y mejorar de manera significativa las posibilidades que tienen los consumidores y las pequeñas empresas de obtener una compensación por el perjuicio sufrido.

1.2.8 El CESE coincide con el análisis que hace la Comisión del interés que pueden presentar las soluciones extrajudiciales, siempre y cuando sean de calidad, independientes y mantengan su carácter facultativo. Por otra parte, considera que los mecanismos de solución alternativa de litigios solo podrán constituir una alternativa creíble para las víctimas cuando existan dispositivos de recursos judiciales eficaces, en particular la acción colectiva.

1.2.9 El acercamiento entre la propuesta de Directiva y la Recomendación sobre los recursos colectivos se impone, dado que ambos textos establecen que los Estados miembros deberían disponer, en particular para las demandas por daños y perjuicios, de mecanismos nacionales de recurso colectivo.

A este respecto, el CESE lamenta que la propuesta disocie el establecimiento de un procedimiento de acción colectiva en materia de competencia, que debería haber sido un dispositivo eficaz para los consumidores, y que se remita a una recomendación, que no tiene carácter vinculante, animando a los Estados miembros a dotarse de mecanismos de recurso colectivo.

1.3 *Recomendaciones sobre la Comunicación*

1.3.1 El CESE acoge favorablemente la comunicación relativa a la cuantificación del perjuicio sufrido por las víctimas de infracciones al derecho de la competencia.

1.3.2 Considera que el derecho a la reparación de todo el perjuicio causado por una práctica contraria a la competencia constituye un derecho fundamental y que la acción por daños y perjuicios es útil para completar la acción de los poderes públicos y de las autoridades nacionales de competencia.

1.3.3 Por último, el Comité comparte el análisis de la Comisión sobre la dificultad de evaluar el perjuicio. Considera que las orientaciones que figuran en la «Guía práctica» adjunta a la comunicación deben resultar útiles para los tribunales y las partes, preservando a la vez la independencia del juez nacional en relación con las normas nacionales existentes.

2. **Propuestas de la Comisión**

2.1 *Propuesta de Directiva*

2.1.1 Tras un proceso de consulta muy amplio ([2]), la Comisión Europea presentó el 11 de junio de 2013 una Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea.

2.1.2 El objetivo de la Comisión es garantizar la plena eficacia de los artículos 101 y 102 y de los Derechos nacionales de la competencia, permitiendo a cualquier persona, ya se trate de un consumidor, una empresa o una autoridad pública, solicitar la reparación del perjuicio causado por prácticas contrarias a la competencia, sea cual sea su naturaleza.

2.1.3 Destaca que la actuación combinada de las esferas pública y privada es necesaria, y completa la aplicación de las normas de la competencia.

([2]) Consultas sobre el Libro Verde de 2005 y el Libro Blanco de 2008.

2.1.4 Destaca que existen actualmente numerosos obstáculos y una inseguridad jurídica debido, en particular, a la divergencia de las normas en los Estados miembros, lo que menoscaba la eficacia del Derecho y el correcto funcionamiento del mercado.

2.1.5 A fin de paliar las desigualdades entre los Estados miembros en materia de protección jurisdiccional de los derechos garantizados por el Tratado y la ausencia en determinados países de un marco eficaz para la indemnización de las víctimas de infracciones de los artículos 101 y 102, propone establecer normas comunes dirigidas a:

— mejorar el acceso a las pruebas respetando el principio de proporcionalidad y teniendo en cuenta las especificidades relativas a los procedimientos de clemencia y a las transacciones, cuya importancia destaca;

— disponer que las decisiones de las autoridades nacionales de competencia por las que se declare la existencia de una infracción constituyan automáticamente pruebas de la existencia de la infracción ante los tribunales de los Estados miembros;

— establecer normas sobre la prescripción para evitar que los plazos venzan antes de que las víctimas hayan tenido la posibilidad de ejercer sus derechos;

— plantear el principio de la solidaridad de las empresas al tiempo que se mantienen las normas más favorables en caso de clemencia con el fin de conservar los efectos positivos de la cooperación;

— fijar normas sobre la toma en consideración de la repercusión de los costes;

— plantear una presunción simple de perjuicio en caso de cártel;

— fomentar el recurso a mecanismos consensuales de solución de litigios, disponiendo la suspensión de los plazos de prescripción durante esta fase.

2.2 *Comunicación*

2.2.1 El texto observa que los artículos 101 y 102 del TFUE constituyen disposiciones de orden público dirigidas a garantizar que no se falsee la competencia en el mercado interior, y crean derechos y obligaciones para las empresas o los consumidores que están protegidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

2.2.2 Más adelante, la Comunicación se centra en la dificultad de cuantificar el perjuicio en los asuntos de competencia y en el hecho de que esta responsabilidad corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales que, no obstante, pueden remitirse a una guía práctica elaborada por los servicios de la Comisión.

2.2.3 Para completar la propuesta de Directiva, la Comisión ha adjuntado a la Comunicación una guía práctica sobre la cuantificación del perjuicio.

2.2.4 Esta guía tiene un carácter meramente informativo, y no es vinculante para los jueces nacionales ni para las partes. Tiene por objeto poner a disposición de los órganos jurisdiccionales nacionales y de las partes información sobre los métodos y técnicas disponibles para cuantificar el perjuicio.

3. **Observaciones generales sobre la propuesta de Directiva**

3.1 En su dictamen sobre el Libro Blanco – Acciones de daños y perjuicios por incumplimiento de las normas comunitarias de defensa de la competencia, el CESE había destacado la necesidad de mejorar las condiciones jurídicas para que las víctimas de prácticas contrarias a la competencia pudieran ejercer su derecho a solicitar el resarcimiento del daño sufrido. Por lo tanto, acoge favorablemente la propuesta, que contribuirá a eliminar los obstáculos detectados.

3.2 Considera que la demanda por daños y perjuicios debe completar la actuación de los poderes públicos y las autoridades nacionales de competencia, y que tendrá un efecto disuasorio beneficioso.

3.3 Considera que la demanda por daños y perjuicios es un derecho fundamental para las víctimas, que pueden ser consumidores o empresas, y que debe dar lugar a la indemnización de todo el perjuicio sufrido debido a las prácticas anticompetitivas.

3.4 En efecto, el derecho a reclamar la reparación de un perjuicio sufrido ha sido afirmado en varias ocasiones desde 2001: el TJUE ha resuelto que toda persona debe poder reclamar la reparación de tales perjuicios ([3]). Por otra parte, el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales reconoce el derecho a la tutela judicial efectiva en caso de violación de los derechos garantizados por el Derecho de la Unión.

3.5 Al igual que la Comisión, el Comité considera que los programas de clemencia contribuyen a la detección de numerosas infracciones y que no hay que disuadir a las empresas de cooperar. Opina, no obstante, que los programas de clemencia no deben proteger a las empresas de manera absoluta ni menoscabar el derecho de las víctimas a la reparación.

3.6 Toma nota de que la propuesta de Directiva se complementa con una Recomendación que alienta a los Estados miembros a dotarse de mecanismos de recurso colectivo para garantizar a sus justiciables un acceso efectivo a la justicia. El CESE deplora, por una parte, que la propuesta no trate la cuestión del establecimiento de un procedimiento de acción colectiva, ya que

([3]) Asunto C-453/99 (Courage y Créhan) y asuntos acumulados C-295 a 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico y Murgolo).

es el único mecanismo que permite asegurar la plena eficacia de los recursos, y, por otra, que el acceso a un recurso colectivo se remita a una recomendación, que no tiene carácter vinculante. El CESE anima a la Comisión a legislar sobre esta cuestión.

3.7 Por último, el Comité comparte el análisis de la Comisión sobre la dificultad de evaluar el perjuicio. Considera que las orientaciones que figuran en la «Guía práctica» ayudarán a los tribunales y a las partes, dejando a la vez cierta libertad de apreciación respecto de las normas nacionales existentes.

4. **Observaciones específicas sobre la propuesta de Directiva**

4.1 *El acceso a las pruebas*

4.1.1 El CESE considera que el acceso a las pruebas es una cuestión fundamental para permitir la tramitación de los expedientes.

4.1.2 Del mismo modo, estima que es necesario prever un acceso a las pruebas que permita a las víctimas obtener la información pertinente que necesitan para su demanda por daños y perjuicios.

4.1.3 Considera, sin embargo, que dicho acceso deberá permanecer bajo el control de los órganos jurisdiccionales y que la exhibición deberá ser proporcionada, a fin de garantizar los derechos de las partes.

4.1.4 Al igual que la Directiva 2004/48/CE relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual ([4]), esta propuesta de Directiva regula la exhibición de los medios de prueba, garantizando que en todos los Estados miembros exista un nivel mínimo de acceso efectivo a los medios de prueba que necesiten los demandantes y/o los demandados para acreditar la fundamentación de su reclamación de reparación de daños y perjuicios, y/o de su correspondiente defensa.

4.1.5 Esta regulación permite reducir la inseguridad jurídica creada por la sentencia Pfeiderer ([5]), en la que se había considerado que, a falta de legislación europea relativa al acceso a información obtenida por una autoridad nacional en el marco de un programa de clemencia, correspondía al juez nacional determinar, caso por caso y con arreglo al Derecho nacional, las condiciones en las que la exhibición de documentos relativos al procedimiento de clemencia a las víctimas de una infracción del Derecho de la competencia debía ser autorizada o rechazada.

4.1.6 Por último, el artículo 6 de la propuesta de Directiva establece una protección absoluta para las declaraciones de las empresas presentadas en el marco de una solicitud de clemencia, así como para las solicitudes de transacción.

4.1.7 Establece también una protección temporal, hasta que concluya el procedimiento, de aquellos documentos que las partes hayan elaborado específicamente a efectos del procedimiento de ejecución pública (respuestas al requerimiento de información de la autoridad de competencia, pliego de cargos).

4.1.8 El CESE aprueba el que la omisión, la denegación de divulgación o la destrucción de pruebas sean sancionados de forma efectiva, proporcionada y disuasoria.

4.1.9 Los citados hechos se refieren más concretamente a las empresas que hayan sido partes de un procedimiento incoado por la autoridad de competencia en relación con los hechos en los que se fundamente la demanda por daños y perjuicios (elemento objetivo), y/o que supieran o que razonablemente debieran haber sabido que se iba a acudir al juez nacional.

4.2 Efecto de las resoluciones nacionales: el CESE apoya la disposición según la cual una resolución adoptada por una autoridad nacional de competencia o un órgano jurisdiccional de revisión no podrá ser cuestionada por los órganos jurisdiccionales que conozcan de la demanda por daños y perjuicios.

4.3 *Plazos de prescripción*

4.3.1 El CESE considera imprescindible establecer normas sobre el cálculo de los plazos de prescripción, a fin de salvaguardar los derechos de las víctimas.

4.3.2 Aprueba las propuestas de la Comisión sobre el inicio del plazo de prescripción, que recogen las recomendaciones formuladas en su dictamen sobre el Libro Blanco, y apoya las normas relativas a la suspensión de los plazos en caso de recurso ante una autoridad nacional de competencia. En efecto, dichas disposiciones garantizarán a las víctimas un derecho de recurso efectivo. No obstante, considera que el período de suspensión podría aumentarse hasta dos años después de la fecha en que la decisión de infracción haya adquirido carácter firme.

4.4 *Responsabilidad*

4.4.1 El CESE ha tomado nota del principio de solidaridad, que no puede impugnarse.

4.4.2 Se interroga sobre las modalidades previstas en el supuesto de que una de las empresas haya participado en un programa de clemencia, en particular sobre la dificultad de probar y determinar la responsabilidad de cada una de ellas y de evaluar su contribución teniendo en cuenta su respectiva capacidad financiera.

4.5 *Repercusión de costes excesivos*

4.5.1 El CESE celebra que la propuesta de Directiva incluya disposiciones sobre la repercusión de los costes excesivos resultantes de prácticas fraudulentas. En efecto, considera indispensable evitar situaciones que puedan dar lugar a un enriquecimiento sin causa.

([4]) DO L 195 de 2.6.2004, p. 16.
([5]) Asunto C-360/09.

4.5.2 Considera que la presunción del artículo 13 sobre los compradores indirectos es un medio importante de garantizar que la indemnización se pague a la persona que realmente ha sufrido el perjuicio y mejore de manera significativa las posibilidades que tienen los consumidores y las pequeñas empresas de obtener una compensación por el perjuicio sufrido.

4.5.3 El Comité respalda el principio del pleno resarcimiento del perjuicio, tal como se define en el artículo 2 y se recuerda en el artículo 14.

4.6 *Cuantificación del perjuicio*

4.6.1 El CESE apoya el principio de una presunción de perjuicio en caso de que se demuestre la existencia de un cártel, en la medida en que esta presunción permitirá salvar un obstáculo a las demandas de indemnización, preservando al mismo tiempo los derechos de la empresa infractora.

4.6.2 Considera que la simplificación de los medios de prueba debe ser suficiente, de modo que no constituya un freno a las demandas por daños y perjuicios, dado que en cuestiones de competencia la prueba siempre resulta difícil de establecer.

4.6.3 El CESE respalda la puesta a disposición de una «Guía práctica», tal como figura en el anexo de la Comunicación, dado que aporta, en particular a las partes, cierta seguridad en cuanto a la fijación de la cuantía de los daños y perjuicios.

4.7 *Resolución consensual de litigios*

4.7.1 El CESE toma nota del análisis de la Comisión sobre el interés que pueden presentar los acuerdos consensuales, que permiten llegar a una solución equitativa a un coste menor, y aprueba las disposiciones propuestas sobre la suspensión de los plazos de prescripción y los efectos de los acuerdos consensuales sobre las acciones judiciales, lo que fomentará el recurso a estos sistemas.

4.7.2 Recuerda, sin embargo, que el apoyo a estos mecanismos supone que sean de calidad, independientes y sigan siendo facultativos, a fin de no limitar en ningún caso el recurso judicial.

4.7.3 Por otra parte, como ya lo destacó en su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité considera que los mecanismos de solución alternativa de litigios solo podrán constituir una alternativa creíble para las víctimas cuando existan dispositivos de recursos judiciales eficaces, en particular la acción colectiva.

4.8 Evaluación: El Comité apoya la política de evaluación de la Comisión, para que se extraigan de ella conclusiones y, en su caso, se adopten las medidas necesarias.

5. **Observaciones sobre la Comunicación**

5.1 La víctima de una infracción al Derecho de la competencia que solicita el resarcimiento de su perjuicio puede verse confrontada con numerosos obstáculos derivados de la disparidad de las normas y procedimientos nacionales sobre la cuantificación del perjuicio.

5.2 El derecho a un recurso efectivo no puede verse menoscabado por unos obstáculos desproporcionados que se añadan a la dificultad inherente a la cuantificación del perjuicio en materia de competencia: en efecto, es imposible determinar con exactitud cómo habrían evolucionado las condiciones y el comportamiento de los participantes en el mercado si no se hubiera cometido la infracción. Solo se puede estimar una hipótesis probable.

5.3 Además, el CESE considera que la Guía práctica puede ser un instrumento útil para el juez nacional, cuya independencia queda a salvo dado el carácter meramente informativo de dicha guía y su carencia de efectos jurídicos vinculantes.

5.4 En cualquier caso, corresponde a la legislación aplicable determinar qué método de cuantificación del perjuicio puede considerarse adecuado en función de las circunstancias específicas de cada asunto.

5.5 El juez que conozca del asunto tendrá que tener en cuenta también la información disponible, los recursos de que dispone en cuanto a los costes y los plazos, así como evaluar su proporcionalidad a la luz del importe de la demanda de indemnización presentada por la víctima.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Copernicus y se deroga el Reglamento (UE) nº 911/2010

[COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD)]

(2014/C 67/17)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 1 de julio de 2013 y el 6 de septiembre de 2013 respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Copernicus y se deroga el Reglamento (UE) nº 911/2010

COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, 1en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Copernicus y se deroga el Reglamento (UE) nº 911/2010, si bien quizá llegue con un año de retraso respecto al programa de trabajo óptimo diseñado en 2011.

1.2 El CESE se congratula especialmente de que los Estados miembros y el Parlamento Europeo hayan acogido favorablemente su firme posición en favor de que se incluyera en el marco financiero plurianual la financiación del programa GMES –ahora rebautizado como Copernicus–, lo que permite que el programa pueda llegar a realizarse, si bien con una reducción de 2 000 millones de euros respecto a las previsiones iniciales, reducción que podría poner en peligro todo el programa. La Comisión ha dado muestras de flexibilidad al modificar tan radicalmente su punto de vista.

1.3 El Comité reitera su apoyo firme y decidido a los programas espaciales de la Unión Europea. Galileo y Copernicus son programas emblemáticos del proyecto Horizonte 2020, que demuestran la capacidad de innovación y desarrollo de la tecnología y permiten mantener la primacía de la industria espacial europea respecto a los competidores internacionales y contribuyen a crear un entorno favorable al desarrollo de un empleo de calidad, relacionado con el conocimiento y la investigación.

1.4 El CESE recomienda a la Comisión, a pocos meses del lanzamiento del primer satélite de la generación Sentinel, que defina claramente la gobernanza del programa Copernicus, ya que en el momento actual parece poco comprensible. El CESE considera que las dos entidades principales de la política espacial europea, la ESA y Eumetsat, deben estar claramente asociadas a la gestión de los programas espaciales y meteorológicos y a la gestión global del programa. Esto no se deduce claramente de los considerandos de la Comisión. El artículo 12, apartados 4 y 5, de la propuesta de Reglamento deberá modificarse pasando de una fórmula optativa (podrá encomendar) a una afirmativa (encomendará).

1.5 El CESE expresa su sorpresa, como ya lo ha hecho en numerosas ocasiones anteriores, ante el recurso a actos delegados que no reflejan la letra de lo dispuesto en el TFUE sobre la facultad de ejercer la delegación durante un período limitado y para actividades que no sean esenciales. Dichos actos delegados deberán explicarse de modo que proporcionen un marco de referencia claro para todos los interesados.

1.6 El CESE recomienda que se detallen las normas de contratación que definan las condiciones de participación de las empresas en las actividades previstas por el programa Copernicus. Tales normas deberán tener en cuenta las exigencias de las pymes de acuerdo con los compromisos asumidos por la «Small Business Act» (SBA) y el desarrollo de las previsiones del mercado interior asumidas con el Acta del Mercado Único. Será sumamente importante contar con un marco normativo claro y estable en lo que respecta a las inversiones privadas.

1.7 El CESE está de acuerdo con la evaluación del potencial económico que el programa Copernicus puede desarrollar, y su coherencia con los objetivos de la Estrategia Europa 2020, por lo que espera una rápida aprobación del Reglamento objeto de

examen, con el fin de que puedan comenzar a partir de enero de 2014 las actividades previstas en el marco financiero plurianual. Pide un refuerzo significativo –mediante una asignación de responsabilidades específicas a la Comisión– de las actividades de apoyo a los servicios derivados (*downstreaming*) del programa Copernicus, cuyos objetivos se hallan actualmente bien definidos, pero que no es claro en cuanto a los instrumentos que deben incluirse en el Reglamento.

1.8 El CESE considera fundamental, para implicar al mayor número de empresas, ofrecer una plataforma que permita de hecho desarrollar inversiones, empleo y desarrollo. En este sentido, considera indispensable que los datos que se ponen a disposición sean libres y gratuitos para todos los operadores europeos, y apoya firmemente la necesidad de entablar negociaciones con terceros países para definir un régimen de reciprocidad absoluta con las industrias de los países que disponen de datos. En ausencia de estos acuerdos, el Comité considera oportuno que se prevea para las industrias de esos países un régimen de licencias que limite a lo esencial el acceso a los datos del programa Copernicus. El régimen de libre acceso debería concederse a todos los países en desarrollo y siempre que se produzcan situaciones de emergencia.

1.9 Dado el importante compromiso financiero y el carácter sensible de los datos, el Comité está de acuerdo en que la Unión Europea se convierta en propietaria del sistema. Señala que la propuesta de Reglamento no especifica el modo, los costes y las futuras responsabilidades en la gestión de la propiedad y su eventual transferencia. Pide que se clarifique en mayor medida este punto.

1.10 El Comité recomienda encarecidamente a todas las instituciones europeas, y en particular al Parlamento Europeo –que tiene todavía por delante algunas sesiones útiles antes de la disolución previa a las próximas elecciones–, que apruebe rápidamente el Reglamento, asumiendo las mejoras propuestas y que permita la continuación del programa Copernicus. El riesgo de que el programa pueda quedarse sin financiación es real y concreto en caso de que no se apruebe dentro de los plazos.

2. **Introducción**

2.1 El Reglamento objeto de examen establece el marco jurídico adecuado para la gestión y la financiación de los programas europeos de observación de la Tierra GMES (Vigilancia Mundial del Medio Ambiente y la Seguridad), en su nueva fase operativa que comienza en 2014. A tal fin se deroga el Reglamento (UE) nº 911/2010, que estableció el programa y que está en vigor hasta finales de 2013.

2.2 Además, el programa GMES recibe oficialmente, en virtud de este Reglamento, el nuevo nombre de 'Copernicus'.

2.3 Habida cuenta del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, de su artículo 189, la propuesta de un nuevo Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, afecta a los siguientes puntos:

1) cambio de nombre a Copernicus;

2) gobernanza del GMES en su fase operativa, con vistas a permitir a la Comisión que delegue actividades en una serie de operadores;

3) financiación para el periodo 2014-2020.

2.4 Tal como señala la Comunicación: «Copernicus está estructurado en seis servicios: marina, atmósfera, vigilancia terrestre y del cambio climático, y apoyo a los servicios de emergencias y de seguridad. Copernicus utiliza datos procedentes de satélites y de sensores in situ, como boyas, globos o sensores de aire, para facilitar con prontitud y fiabilidad información y previsiones con valor añadido y útiles, por ejemplo, para la agricultura y la pesca, la ordenación del territorio y la planificación urbana, la lucha contra los incendios forestales, la reacción en caso de catástrofes, el transporte marítimo o la vigilancia de la contaminación atmosférica. El programa también contribuye a la estabilidad y al crecimiento económicos al impulsar las aplicaciones comerciales (los denominados «servicios derivados») en muchos sectores distintos a través de un acceso completo y abierto a los datos de observación y a los productos de información de Copernicus. Se trata de uno de los programas de la Estrategia Europa 2020 destinada a lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, y fue incluido en la iniciativa sobre política industrial de Europa 2020, habida cuenta de los beneficios que reportaría a una amplia gama de políticas de la UE».

2.5 La estructura espacial ha recibido hasta la fecha unos 3 200 millones de euros, en su mayor parte de la ESA (más de un 60 %) y de la UE (aproximadamente un 30 %) a través del Séptimo Programa Marco (7PM).

2.6 La financiación de la fase operativa, que incluye tanto la explotación de los datos como la renovación de las infraestructuras espaciales, no puede ser asumida por los Estados miembros separadamente debido a los costes que implica. Por medio de este Reglamento la UE asume, pues, la responsabilidad de la fase operativa de Copernicus/GMES y la carga financiera de 3 786 millones de euros (a precios de 2011).

2.7 En su Comunicación «Un presupuesto para Europa 2020» [COM(2011) 500 final de 29.6.2011] la Comisión propuso excluir la financiación del GMES del marco financiero plurianual (MFP) para el período 2014-2020.

2.8 El CESE se opuso firmemente a la propuesta de la Comisión de relegar, con cargo a un fondo específico externo, la financiación necesaria para desarrollar y culminar el programa GMES ([1]).

([1]) Véase DO C 299 de 14.10.2012, p. 72.

2.9 Esa primera propuesta de financiación externa fue consiguientemente rechazada por el Parlamento Europeo en su Resolución P7_TA(2012)0062 de 16 de febrero de 2012. En las conclusiones del Consejo Europeo de los días 7 y 8 de febrero de 2013 sobre el marco financiero plurianual (MFP) se prevé financiar el programa en la subrúbrica 1a, con un nivel máximo de compromisos de 3 786 millones de euros (a precios de 2011) que definirá el Reglamento del MFP.

2.10 También las agencias espaciales nacionales se han dotado de sistemas propios de observación de la Tierra. La Comisión señala en su Comunicación que, sin embargo, no han sabido encontrar la manera de cooperar en una financiación de programas operativos duraderos en el ámbito de la vigilancia del medio ambiente. Pero la necesidad de continuar esta vigilancia es crucial, debido, por una parte, a la creciente presión política que sufren los poderes públicos para adoptar decisiones informadas en materia de medio ambiente, seguridad y cambio climático, y, por otra parte, a la necesidad de cumplir los acuerdos internacionales.

3. **Observaciones generales**

3.1 La estructura espacial de Copernicus-GMES, desarrollada desde 2005 hasta hoy de manera autónoma con fondos de la ESA por valor de casi 2 000 millones de euros, ha recibido el apoyo financiero de casi otros 1 000 millones de euros de la UE de la rúbrica «Espacio» del Séptimo Programa Marco para la puesta en marcha, alcanzando un total de 3 200 millones gastados hasta la fecha y previstos hasta finales de 2013.

3.2 En el preámbulo de la propuesta de Reglamento (considerando 17) se señala que, teniendo en cuenta la dimensión del programa, la ejecución del programa debe delegarse en entidades con la adecuada capacidad técnica y profesional, algunas de los cuales se mencionan en el punto 18. Por lo tanto, para el éxito de la fase operativa, en los acuerdos de gobernanza relacionados con el Reglamento será necesario tener en cuenta las capacidades reales de Europa en el sector de los satélites y de la explotación de sus datos. Pero en el considerando 18 no se menciona a las dos entidades principales que poseen capacidad para diseñar, operar y gestionar el sector de los satélites en Europa: la ESA y Eumetsat.

4. **Observaciones específicas**

4.1 En el sector espacial algunos Estados miembros se han asociado en dos grandes organizaciones: ESA y Eumetsat. La ESA, con un presupuesto de más de 4 000 millones de euros anuales y unos 2 250 empleados (datos de 2011) ha desarrollado y gestionado una serie de importantes satélites medioambientales (ERS, Envisat, CryoSat, SMOS, GOCE, Swarm), y ha desarrollado los satélites meteorológicos europeos Meteosat, Meteosat Segunda Generación y Met-OP. La ESA asimismo archiva y distribuye los datos de una larga serie de misiones de otras socios (*third party missions*) Eumetsat (Organización Europea para la Explotación de Satélites Meteorológicos), con un presupuesto anual de unos 300 millones de euros y 280 empleados (en 2011), elabora y divulga de forma específica los datos meteorológicos.

4.2 Además de estas dos grandes organizaciones, hay otras agencias de la Unión Europea que participan en la política espacial europea, que mencionamos en el siguiente cuadro [2]:

Agencia	Objetivos principales	Presupuesto y organigrama (2007)
Agencia del GNSS Europeo (AGE)	Gestión de los programas europeos de navegación vía satélite (p.ej. Galileo)	5,4 millones (2009) - plantilla de 50 personas
Centro de Satélites de la Unión Europea (CSUE)	Ayuda a la UE en el análisis de la imágenes vía satélite	16 millones (2011) - plantilla de 100 personas
Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)	Integración de las cuestiones medioambientales en las políticas económicas	41 millones (2012) - plantilla de 220 personas
Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA)	Asistencia técnica y científica en la elaboración de la legislación de la UE sobre la seguridad y la contaminación marítimas	54 millones (2010) - plantilla de 200 personas
Frontex	Coordinación operativa de los Estados miembros para la seguridad de las fronteras	22 millones (+13 de reserva) - plantilla de 170 personas
Agencia Europea de Defensa (AED)	Cooperación en materia de capacidad de defensa y armamentos	31 millones (2010) - 100 empleados
Consejo Europeo de Investigación (CEI)	Parte del 7PM Apoyo a la investigación científica y a la excelencia en Europa	32 millones (2009) - 220 empleados
Agencia ejecutiva para la investigación (REA)	Evaluación y gestión de varios programas del 7PM	31 millones (2009) - 349 empleados

4.3 Las cifras señaladas anteriormente resumen las capacidades operativas en el ámbito de los satélites de las agencias existentes en la Unión Europea, la ESA y Eumetsat. En relación con las exigencias del programa, la Comisión debería tener en cuenta todos los recursos y los profesionales de que se dispone.

4.4 En el preámbulo (considerando 18) no se mencionan de forma explícita la ESA y Eumetsat entre los actores que pondrán en marcha Copernicus. Teniendo en cuenta el artículo 11 siguiente convendría incluirlas.

4.5 El artículo 12, apartados 4 y 5, de la propuesta de Reglamento deberá modificarse; en lugar de una fórmula optativa (podrá encomendar) deberá utilizarse una afirmativa (encomendará).

[2] Fuente: PACT-European Affairs.

4.6 La Comisión en el artículo 2, apartado 1, letra b) y en el apartado 4, letra b), señala los objetivos del crecimiento económico y del empleo entre los principales objetivos del programa Copernicus.

4.7 El CESE comparte este punto de vista pero pide que se prevean iniciativas específicas y coherentes para lograrlo. En particular, para las medidas concretas que será preciso emprender (*downstreaming*) y que determinen el valor añadido para las actividades productivas. Las acciones de divulgación, de fomento del desarrollo de posibles aplicaciones de los datos proporcionados por el sistema, y de difusión del conocimiento del potencial de Copernicus, son iniciativas esenciales que deberían incluirse en el Reglamento, con una referencia explícita a las actividades que deberán emprenderse para conseguir los objetivos reivindicados.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea de Medicamentos por la realización de actividades de farmacovigilancia en lo relativo a medicamentos de uso humano

[COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD)]

(2014/C 67/18)

Ponente: **Renate HEINISCH**

El Consejo, en fecha de 12 de julio de 2013, y el Parlamento Europeo, en fecha de 1 de julio de 2013, de conformidad con los artículos 114 y 168 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 las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea de Medicamentos por la realización de actividades de farmacovigilancia en lo relativo a medicamentos de uso humano.

COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º Pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité aprobó por 144 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la propuesta de la Comisión, que constituye una contribución importante para seguir mejorando la seguridad de los medicamentos y la transparencia de los procesos de evaluación. En particular, el Comité aprecia las mejoras que se han adoptado respecto del primer proyecto de la Comisión, entre otras también las disposiciones especiales para las pymes.

1.2 El Comité acoge favorablemente el principio de que el titular de una autorización de comercialización no tenga que pagar dos veces por la misma actividad de farmacovigilancia. Pide a la Comisión que garantice que, paralelamente a la introducción de nuevas tasas, se deroguen las tasas nacionales que ya existen para la misma actividad.

1.3 El CESE acoge favorablemente las propuestas de la Comisión en relación con la evaluación de los informes periódicos actualizados en materia de seguridad (PSUR) y de los estudios de seguridad posautorización (PASS). No obstante, pide a la Comisión que para los medicamentos con un perfil de seguridad muy conocido prevea reducciones de tasas adicionales.

1.4 El CESE considera que la creación a nivel de la Unión de procedimientos de evaluación basados en los datos de farmacovigilancia (*referrals*) es una misión pública, que no debería financiarse de forma exclusiva mediante tasas impuestas a los titulares de autorizaciones de comercialización. La ejecución de este tipo de procedimientos de evaluación es una tarea importante de las autoridades competentes, tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión, y el Comité considera que debería financiarla la Unión Europea, también con el objetivo de garantizar la independencia de la evaluación.

1.5 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de que la EMA cobre a los titulares de autorizaciones de comercialización una tasa fija anual por las actividades de farmacovigilancia realizadas. Sin embargo, el Comité observa que, en la actualidad, las actividades de farmacovigilancia no están disponibles o solo lo están de forma limitada. El Comité propone por consiguiente que la tasa se suspenda hasta que los correspondientes servicios estén disponibles.

1.6 El Comité se congratula de la propuesta de la Comisión de repartir las posibles tasas de la manera más equitativa posible entre todos los titulares de una autorización de comercialización. El CESE propone que se reconsidere una vez más el planteamiento propuesto basado en las «unidades imputables».

2. **Introducción**

2.1 Mantenerse o recuperar un buen estado de salud constituye para la mayor parte de los ciudadanos un bien preciado, para muchos incluso el mayor bien que existe.

2.2 Para mantener o recuperar un buen estado de salud, los medicamentos, junto con el dictamen y el tratamiento por parte de los profesionales sanitarios, revisten una importancia fundamental. Los pacientes esperan justificadamente como ciudadanos de la Unión Europea un suministro óptimo de medicamentos eficaces y seguros en todos los Estados miembros. En todos los regímenes reglamentarios en el ámbito de los productos farmacéuticos los intereses del paciente deben situarse siempre en una posición central.

2.3 En el uso de los medicamentos los riesgos deben excluirse al máximo o reducirse al mínimo y la seguridad ha de ocupar el primer lugar. Ello requiere un examen suficiente antes de su autorización, así como una supervisión continuada en la fase posterior a la autorización. Para esta actividad denominada farmacovigilancia son responsables el conjunto de los participantes: el titular de la autorización de comercialización, así como los profesionales de la salud y los pacientes, pero también las autoridades competentes de los Estados miembros y de la Unión Europea en su conjunto.

2.4 En el caso de los medicamentos autorizados en más de un Estado miembro, los pacientes esperan que se adopten decisiones uniformes a escala europea fundamentadas en una base científica sólida, que posteriormente se comuniquen de manera homogénea y en lenguaje comprensible. Para coordinar la valoración científica y lograr una comunicación única, la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y sus organismos especializados desempeñan un papel fundamental.

2.5 Para que la EMA pueda desempeñar estos importantes cometidos, deberá contar con una financiación adecuada. Actualmente, la EMA no puede cobrar tasas por muchas actividades de farmacovigilancia. Esta posibilidad quedará abierta si se aprueba la propuesta de la Comisión.

2.6 Si se establecen nuevas actividades generadoras de tasas se deberá velar por que los fabricantes de medicamentos abonen una contribución financiera apropiada a los servicios prestados por la agencia.

2.7 La contribución de los fabricantes de medicamentos deberá organizarse de tal manera que los pacientes puedan seguir disponiendo a todos los medicamentos en la Unión Europea, es decir, que el cobro de tasas no ponga en peligro la comercialización de los productos por razones económicas y que de este modo los pacientes no puedan ser tratados convenientemente.

2.8 Los pacientes esperan que el procedimiento de evaluación a nivel de la Unión de los datos de farmacovigilancia se lleve a cabo exclusivamente con consideraciones científicas e independientemente de las tasas del fabricante de medicamentos.

3. **Contexto**

3.1 En dictámenes anteriores, el Comité ha subrayado continuamente la importancia de una industria farmacéutica competitiva e innovadora en Europa. Durante los últimos cincuenta años el farmacéutico ha sido uno de los sectores industriales de tecnología más avanzada y con mayores niveles de innovación. Es un sector que en toda Europa da empleo a cientos de miles de trabajadores altamente cualificados en su mayor parte y con el que se ha logrado un elevado valor añadido.

3.2 Sin embargo, los aspectos positivos de los medicamentos pueden presentarse también unidos a efectos secundarios indeseados, causados por su utilización o por errores de medicación, o incluso por su uso indebido o el abuso del producto o ambas cosas.

3.3 Por esta razón, el uso de los medicamentos implica una gran responsabilidad y merece mucha atención, ya que se trata también de garantizar la salud de los ciudadanos, en particular si se piensa que muchos efectos secundarios de los nuevos medicamentos a menudo solo pueden detectarse después de la autorización y la comercialización.

3.4 Con la publicación de la modificación de la Directiva 2001/83/CE de 15 de diciembre de 2010 y del Reglamento (CE) nº 726/2004 se confirieron a la EMA nuevas tareas de farmacovigilancia, incluidos los procedimientos de farmacovigilancia a escala de la Unión, el seguimiento de los casos en la bibliografía especializada, la mejora de las herramientas informáticas y la oferta de más información al público en general. Además, la legislación de farmacovigilancia establece que debe facultarse a la Agencia para que financie estas actividades con las tasas cobradas a los titulares de autorizaciones de comercialización. Por tanto, conviene crear nuevas categorías de tasas para costear las tareas nuevas y específicas de la Agencia.

3.5 Para financiar estas actividades, la legislación revisada sobre farmacovigilancia dispone el cobro de tasas a los titulares de autorizaciones de comercialización. Estas tasas deben guardar relación con las actividades de farmacovigilancia realizadas a nivel de la UE, particularmente en el contexto de procedimientos de evaluación a escala de la UE. Estos procedimientos incluyen una evaluación científica llevada a cabo por ponentes de las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros. Por tanto, las tasas no están destinadas a costear las actividades de farmacovigilancia realizadas a nivel nacional por las autoridades nacionales competentes. En consecuencia, los Estados miembros pueden seguir cobrando tasas por las actividades realizadas a nivel nacional que, sin embargo, no deben sobreponerse a las tasas establecidas en la propuesta legislativa que se ha presentado.

4. **Definiciones**

4.1 Con arreglo a la definición de la Organización Mundial de la Salud (OMS) el concepto de **farmacovigilancia** engloba el análisis y la prevención de los riesgos de los medicamentos, las actividades relativas a la detección, evaluación, comprensión y prevención de los efectos adversos de los medicamentos o cualquier otro problema de salud relacionado con ellos, la gestión del riesgo, la prevención de errores terapéuticos, la transmisión de información sobre los medicamentos y el fomento de tratamientos racionales con los medicamentos.

4.2 Con las expresiones «**efectos secundarios**» o «**reacción adversa**» se designan las consecuencias no deseadas y negativas vinculadas a la utilización de un medicamento dado.

4.3 Un informe periódico actualizado en materia de seguridad –en inglés Periodic Safety Update Report (PSUR)– describe la recopilación de datos detallados sobre la utilización y los riesgos de uno o más medicamentos durante un período de tiempo más largo, que por lo general suele prolongarse tres años, que el titular de una autorización de comercialización debe presentar ante las autoridades competentes de los países para los que tiene una autorización.

4.4 Un procedimiento de evaluación en el marco de peticiones de dictamen iniciadas a raíz de la evaluación de datos de farmacovigilancia (***referral***) es un procedimiento regulador a escala europea para conciliar los diferentes criterios y posiciones científicos en relación con la autorización de un medicamento.

4.5 Un estudio de seguridad posautorización (en inglés, **Post-Authorisation Safety Study - PASS)** es un estudio científico que sirve a la seguridad de los medicamentos. Podrá ser iniciado voluntariamente por el titular de la autorización de comercialización o ser llevado a cabo obligatoriamente por las autoridades competentes tras la autorización de comercialización. Los principales objetivos de este tipo de estudios son detectar la incidencia de los efectos secundarios en la vida cotidiana, la identificación de efectos secundarios no conocidos anteriormente que no se han descubierto debido al bajo número de casos en los estudios clínicos y la investigación de posibles riesgos relacionados con su uso cotidiano entre determinados grupos de pacientes (por ejemplo, personas de edad muy avanzada, mujeres embarazadas, pacientes con funciones hepáticas limitadas, etc.).

4.6 **EudraVigilance** (**E**uropean **U**nion **D**rug **R**egulating **A**uthorities Pharmaco**vigilance**) se refiere a una red de información y un sistema de gestión que funcionará como un servicio central de la EMA con el objetivo de lograr una utilización más segura de los medicamentos en el Espacio Económico Europeo. EudraVigilance apoya en particular la transmisión electrónica de informes sobre efectos secundarios antes y después de la concesión de la autorización de un medicamento (también los casos sospechosos) y su recopilación sistemática así como la detección temprana de los riesgos que presentan los medicamentos y la adopción de las medidas pertinentes para minimizar los riesgos.

4.7 El Diccionario ampliado de medicamentos de EudraVigilance (Extended EudraVigilance Medicinal Product Dictionary, **xEVMPD**) es una variante ampliada del vademécum de medicamentos EVMPD. Contiene, para todos los medicamentos autorizados a los respectivos titulares de autorizaciones de comercialización de los países del Espacio Económico Europeo, información relativa a los productos, entre otras cosas, la denominación del producto, el titular de la autorización de comercialización y su sistema de farmacovigilancia, la naturaleza y la situación de la autorización, la presentación farmacéutica y las dosis, la vía de administración, así como las indicaciones, los principios activos y los excipientes. El vademécum de medicamentos de la UE debía completarse antes del 2 de julio de 2012, por lo que, en la actualidad, solo tiene una utilidad limitada.

4.8 Una «**unidad imputable**» describe cada una de las entradas en la base de datos mencionada en el artículo 57, apartado 1, letra l), del Reglamento (CE) nº 726/2004 (xEVMPD), basadas en información procedente de la lista de todos los medicamentos de uso humano autorizados en la Unión a la que se refiere el artículo 57, apartado 2, de dicho Reglamento.

5. **Fundamento jurídico**

5.1 La propuesta se basa en el artículo 114 y el artículo 168, apartado 4, letra c), del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El Reglamento propuesto se basa en el artículo 114 del TFUE porque las diferencias entre las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas nacionales en materia de medicamentos tienden a obstaculizar el comercio dentro de la Unión, afectando directamente al funcionamiento del mercado interior.

5.2 La propuesta de Reglamento se basa también en el artículo 168, apartado 4, letra c), del TFUE porque quiere contribuir al objetivo de establecer normas elevadas de calidad y seguridad de los medicamentos.

6. **Principios de subsidiariedad y proporcionalidad**

6.1 La Agencia Europea de Medicamentos es un organismo descentralizado europeo establecido por el Reglamento (UE) nº 726/2004 y, por tanto, las decisiones sobre su financiación y la percepción de tasas deben tomarse a nivel de la UE. La nueva legislación sobre farmacovigilancia proporciona una base jurídica para que la Agencia cobre tasas por farmacovigilancia. Por consiguiente, solo la Unión puede actuar para facultar a la Agencia para cobrar tasas por farmacovigilancia. Solo las actividades de farmacovigilancia realizadas a nivel de la UE y en las que participe la Agencia están incluidas en la presente propuesta. Por lo que se refiere a las actividades de farmacovigilancia que se efectúan a nivel nacional, la UE no es competente y los Estados miembros pueden seguir percibiendo las tasas nacionales pertinentes.

6.2 A juicio de la Comisión, la propuesta respeta al principio de proporcionalidad, ya que no excede de lo necesario para alcanzar el objetivo general perseguido, que es el de introducir tasas a fin de permitir la correcta aplicación de la legislación de farmacovigilancia aplicable desde julio de 2012.

7. **Observaciones generales**

7.1 El CESE reconoce la contribución positiva y la importancia de la función de los medicamentos para la calidad de vida de los ciudadanos y siempre ha apoyado toda iniciativa destinada a mejorar la seguridad en la utilización de los medicamentos, aspecto fundamental de la protección de la salud pública.

7.2 El CESE se congratula de los esfuerzos de la Comisión por mejorar el marco reglamentario de la farmacovigilancia y simplificarlo en interés tanto de los fabricantes de medicamentos como de los pacientes, mediante la revisión de la Directiva 2001/83/CE y el Reglamento (UE) nº 726/2004. De este modo, la Comisión contribuye también de forma importante a la realización y profundización del mercado interior en un ámbito complejo y relevante como el sector de los medicamentos.

7.3 El Comité reconoce además la importante contribución que presta la EMA en este contexto, en especial como organismo de coordinación de una comunicación única y científicamente sólida de los riesgos ante los pacientes en la Unión Europea.

7.4 El CESE apoya el objetivo de la propuesta de la Comisión, facultar a la EMA para que cobre tasas adecuadas por las prestaciones que lleve a cabo en el marco del sistema de farmacovigilancia.

8. **Observaciones particulares**

8.1 En este contexto, el CESE acoge favorablemente en principio las actividades sujetas al pago de tasas establecidas en los artículos 4 y 5. Tanto los PSUR mencionados en el artículo 4 como los citados estudios de seguridad posautorización a que se refiere el artículo 5 contribuyen en gran medida a la detección temprana de los riesgos y, por lo tanto, desde el punto de vista del paciente pueden acogerse con entera satisfacción.

8.2 El Comité considera que, para los medicamentos con un perfil de seguridad muy conocido, tanto en el marco de los informes periódicos actualizados en materia de seguridad como de los estudios de seguridad posautorización debe presentarse una documentación menos voluminosa, si se compara con los nuevos medicamentos innovadores. Por lo tanto, cabe suponer que la carga de trabajo que representará para los ponentes tratar los expedientes y efectuar las evaluaciones en la EMA será menor que con los nuevos medicamentos innovadores. El Comité pide a la Comisión que para los medicamentos con un perfil de seguridad prevea una mayor reducción de las tasas relativas a la documentación con arreglo a los artículos 4 y 5.

8.3 No obstante, el Comité no considera eficaz la tasa por evaluaciones en el marco de peticiones de dictamen iniciadas a raíz de la evaluación de datos de farmacovigilancia (*referrals*) que figura en el artículo 6 de la propuesta de la Comisión. Por el contrario, el Comité considera que estos procedimientos de evaluación deben realizarse independientemente de las tasas de la industria farmacéutica y exclusivamente en interés de los pacientes. Los costes deberían ser sufragados por el presupuesto de la Unión.

8.4 En principio, el CESE acoge con satisfacción la propuesta contenida en el artículo 7 de una tasa fija anual. No obstante, el Comité parte del principio de que estas tasas solo entrarán en vigor cuando la EMA ponga a la plena disposición de las empresas obligadas al pago de la tasa los servicios de farmacovigilancia que vayan a financiarse a través de ella. El CESE no considera eficaz la interconexión propuesta con una base imputable única.

8.5 Por otra parte, el CESE acoge favorablemente las reducciones de tasas y las exenciones de su pago propuestas para las microempresas y las pequeñas empresas.

8.6 En la actualidad la tasa fija anual propuesta solo corresponde parcialmente a algunas prestaciones la EMA y, por lo tanto, de momento, esta tasa no está todavía justificada en su integridad. El Comité propone por consiguiente que la tasa se suspenda hasta que los correspondientes servicios estén disponibles. El momento en que se haya alcanzado la plena funcionalidad de la base de datos Eudravigilance podrá confirmarse mediante un anuncio del Consejo de Administración de la EMA, de conformidad con el artículo 24, apartado 2, tercera frase, del Reglamento (UE) nº 1235/2004. Con arreglo a este artículo, *«el Consejo de Administración de la Agencia, sobre la base de un informe de auditoría independiente que tome en consideración la recomendación del Comité para la evaluación de riesgos en farmacovigilancia, confirmará y anunciará el momento en que se haya alcanzado la plena funcionalidad de la base de datos Eudravigilance»*.

8.7 Por lo que se refiere a la «unidad imputable», las diferentes circunstancias nacionales podrían hacer, por ejemplo, que la misma autorización se comercializara en un país en distintos idiomas y que por ello la autorización diera lugar a varias entradas en la base de datos. La mayor parte de las actividades de farmacovigilancia se realizan por sustancia activa y no sobre la base de «unidad imputable» y también deberían recibir una remuneración. Por lo tanto, el Comité propone que la «unidad imputable» se refiera a una referencia o número de procedimiento europeo. Las autorizaciones nacionales no deberían remunerarse varias veces.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

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 — Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública

[COM(2013) 453 final]

(2014/C 67/19)

Ponente: **Paulo BARROS VALE**

El 26 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 314 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 - Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública

COM(2013) 453 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 147 votos a favor, 3 votos en contra y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) ya tuvo la oportunidad de pronunciarse a favor de la rápida implantación de la contratación pública electrónica [1] «de extremo a extremo» [2] y ahora reitera su apoyo a la generalización de esta práctica que permite optimizar los recursos.

1.2 Cabe considerar que la contratación pública electrónica «de extremo a extremo» constituye una oportunidad para modernizar la administración pública, aumentando la eficiencia de la misma, gracias al mayor rigor y transparencia que entraña esta práctica.

1.3 También es una oportunidad para las empresas, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (pymes), que ven facilitado el acceso a nuevas oportunidades en un mercado más abierto y transparente.

1.4 Sin embargo, el CESE no puede dejar de manifestar su preocupación por los escasos resultados obtenidos hasta ahora, que no parecen responder al propósito inicial de concluir la transición a la contratación pública electrónica antes de 2016.

1.5 La escasa participación de los Estados miembros es preocupante, pues siguen resistiéndose a adoptar prácticas que es sabido reportarán ventajas a las administraciones públicas y a los agentes económicos. En este caso la Comisión deberá seguir su tarea de persuasión con vistas a la adopción de la contratación pública electrónica en todas sus fases, tanto con la implantación del sistema de contratación pública electrónica «de extremo a extremo» en sus procedimientos, como legislando y difundiendo las buenas prácticas. Por ello se acoge favorablemente que la Comisión aporte sus soluciones de contratación electrónica a los Estados miembros que las quieran utilizar.

1.6 El mercado de la contratación pública es un mercado fragmentado en el que cohabitan múltiples soluciones y plataformas que, en su mayor parte, no están diseñadas para ser interoperables. La falta de orientaciones estratégicas, o incluso la falta de voluntad de los Estados miembros a la hora de aplicar conjuntamente soluciones comunes de acceso universal, dificulta el acceso de los agentes económicos nacionales y transfronterizos y, por consiguiente, dificulta la libre competencia. La Comisión deberá ejercer su papel normalizador, armonizando los requisitos técnicos a partir de los trabajos ya desarrollados y apoyados, sobre todo en el marco del proyecto Peppol, y que merecen un apoyo generalizado. La armonización es un paso importante en la democratización de un mercado que pretende ser transparente y accesible, gracias a la rigurosa aplicación de los fondos públicos.

1.7 El CESE también afirma que las soluciones encontradas deberán ser accesibles de forma universal, superando las barreras lingüísticas y de acceso a las personas con discapacidad. Asimismo, es importante que la creación o adaptación de las plataformas ya existentes tenga un coste bajo, así como su mantenimiento. Por consiguiente, la normalización reviste una importancia primordial.

[1] DO C 11 de 15.1.2013, p. 44.

[2] La contratación pública electrónica «de extremo a extremo» incluye la utilización de medios electrónicos en el tratamiento de las operaciones y en la comunicación por parte de los organismos del sector público en todas las fases de los procesos de contratación pública, desde la fase previa a la adjudicación (publicación de los anuncios, acceso a los documentos de la licitación, presentación de las ofertas, evaluación de las propuestas y adjudicación del contrato) a la fase posterior a la adjudicación (órdenes, facturación y pago).

1.8 El mercado de los contratos públicos sigue siendo de difícil acceso para las pymes que no tienen dimensión ni recursos humanos y financieros suficientes. El CESE reitera su posición de que la legislación europea en materia de contratación pública debe apoyar a las pymes para que satisfagan las condiciones necesarias de capital y experiencia, sobre todo a través de la constitución de consorcios o asociaciones temporales de empresas ([3]).

1.9 La propuesta de Directiva sometida a examen sobre la facturación electrónica en los contratos públicos es un paso importante para completar el ciclo de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo». La uniformización del contenido de la factura que permitirá la interoperabilidad reportará beneficios considerables. Sin embargo, el CESE sostiene que, a pesar de dichos beneficios que reportará, los plazos previstos para su adopción y generalización son demasiado largos. En un momento en que la evolución tecnológica es constante, los esfuerzos de normalización son urgentes y deseables so pena de encontrar la solución a destiempo.

1.10 La financiación por la Comisión del desarrollo de infraestructuras de contratación electrónica en toda Europa a través del Mecanismo «Conectar Europa» es una iniciativa que cabe acoger favorablemente, aunque ahora queda cuestionada con la reducción drástica de los montantes asignados por el Consejo a la iniciativa. El CESE lamenta esta reducción que implica grandes alteraciones en los proyectos de interés común promovidos por la Comisión, sobre todo en el apoyo al desarrollo y aplicación de la contratación pública electrónica.

1.11 El CESE subraya que, como en cualquier iniciativa que implique un cambio, la formación de las personas reviste suma importancia. La posibilidad de financiación de los programas de formación a cargo de los Fondos Estructurales 2014-2020 es una iniciativa encomiable. Pero no puede olvidarse la formación del sector público, ya que es esencial desarrollar nuevos cometidos técnicos y sensibilizar a la nueva realidad de métodos de trabajo desmaterializados.

1.12 El CESE aprovecha la oportunidad para instar al Consejo a que invite a los Estados miembros a poner en práctica las ideas esbozadas en los documentos elaborados por la Comisión y los órganos consultivos a este respecto, a fin de aumentar el impacto de los trabajos llevados a cabo.

2. **Síntesis del documento**

2.1 La Comunicación evalúa la situación en la que se encuentra la aplicación de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo», que establece el estado de ejecución de las acciones mencionadas en la Comunicación «Estrategia en pos de la contratación pública electrónica» ([4]).

2.2 La reforma de la contratación pública, la digitalización de la administración pública, la reducción de la carga administrativa y el aumento de la transparencia son factores que favorecen el crecimiento económico, siendo la modernización de la administración pública una de las cinco prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento de la Comisión en 2012 y en 2013. En 2011, el gasto público en bienes, servicios y obras públicas representó el 19 % del PIB de la UE, lo que refleja la importancia de reformar la contratación pública de manera que pueda reducirse el gasto público, liberando así recursos importantes que pueden movilizarse para inversiones que potencien el crecimiento.

2.3 La reforma de la contratación pública y la introducción del modelo de contratación pública electrónica «de extremo a extremo» también se presenta como una oportunidad para innovar en el modelo de organización de la administración pública, lo que confiere una mayor transparencia y rigor y contribuye a alcanzar los objetivos de crecimiento sostenible de la Estrategia Europa 2020.

2.4 El acceso a internet por parte de las pymes actualmente está generalizado; solo el 4,6 % de las pymes no tenía acceso a internet ([5]) en 2012. Por lo tanto, la mayoría de las pymes puede utilizar la contratación pública electrónica «de extremo a extremo»; asimismo, las empresas situadas en los países en los que la contratación pública electrónica es una práctica corriente se muestran satisfechas con esta práctica. No obstante, debe prestarse especial atención a la promoción de servicios de facturación electrónica y de contratación pública electrónica de bajo coste y fáciles de usar.

2.5 A pesar del uso generalizado de internet, la contratación pública electrónica aún se encuentra en una fase embrionaria, y la Comisión se propone que sea obligatoria antes de mediados de 2016. Por ejemplo, la tasa de uso de la presentación electrónica de ofertas sigue siendo muy baja, –se estima en cerca del 10 %– y, en la mayoría de los Estados miembros, la presentación electrónica de ofertas es voluntaria, a excepción de Portugal donde, por encima de un determinado umbral, es obligatoria. También la facturación electrónica ya es una realidad en algunos casos, a partir de ciertos límites, pero se estima que solo el 12 % de las empresas utilizan medios electrónicos para emitir o recibir facturas en sus relaciones con los entes públicos.

2.6 El rumbo que cabe seguir pasa por normalizar la contratación pública electrónica, haciendo que esta sea la norma -y no una excepción en la contratación pública-, así como por animar a los Estados miembros a que diseñen estrategias nacionales con vistas a aplicar la contratación pública electrónica y la facturación electrónica, y compartir las buenas prácticas.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE reitera que reconoce la importancia de revisar el fundamento jurídico en materia de contratación pública para permitir la desmaterialización del proceso y, gradualmente, ir

([3]) DO C 11 de 15.1.2013, p. 44.
([4]) COM(2012) 179 final.
([5]) Datos de Eurostat para 2013.

hacia una contratación pública electrónica obligatoria. Sin embargo, constata que no se ha avanzado lo suficiente, como demuestra el escaso uso de la contratación pública electrónica.

3.2 La fragmentación del mercado de la contratación pública electrónica ha aumentado, ya que los Estados miembros han avanzado de forma independiente adoptando diversas soluciones y plataformas que, por una falta de orientaciones estratégicas, no se diseñaron para permitir la interoperabilidad, condición esencial para el acceso universal. Aunque a nivel local existen informes que apuntan al incremento en el número de participantes en las licitaciones, señal positiva sobre la mejora del acceso a los mercados, no puede decirse lo mismo de la participación en los procedimientos de contratación transfronterizos, ya que en estos las pymes ven su acceso dificultado no solo por cuestiones técnicas, sino también por cuestiones económicas; el acceso a las licitaciones transfronterizas puede ser posible para las pymes si actúan en consorcio, por lo que esta solución puede y debe presentarse e incentivarse a nivel nacional.

3.3 El CESE considera que la cuestión de la interoperabilidad es esencial y pide que se refuercen las medidas en esta dirección mediante el apoyo a los trabajos de normalización que se han llevado a cabo y sobre la base de las experiencias obtenidas en países donde el sistema está más desarrollado.

3.4 La contratación pública electrónica «de extremo a extremo» constituye un importante instrumento para introducir más disciplina y transparencia en un sector que, por ser de todos nosotros, debe servir de ejemplo en el establecimiento de patrones de honradez y seriedad.

3.5 El proceso puede dar pie a varios avances, como:

— la lucha contra el fraude y la evasión fiscal;

— una mayor eficiencia del mercado con una reducción significativa de los costes operativos y de oportunidad en las diversas fases del contrato, ya sea para el contratante o para el contratista;

— incidencia positiva en términos ambientales debido a la desmaterialización de los documentos, tanto gracias al menor consumo de papel como a la menor huella ecológica inherente a la distribución de documentos;

— disminución de los plazos de adjudicación y de pago;

— facilidad en la auditoría del proceso;

— integración y desarrollo del mercado interior;

— expansión del mercado de contratación pública a las pymes, nacionales y transfronterizas, para reducir los obstáculos asociados a la distancia al lugar de las licitaciones, facilitando así el acceso a las licitaciones nacionales y transfronterizas;

— menor margen de error en la cumplimentación de formularios y reducción de los casos de exclusión de las licitaciones por no cumplir los requisitos a causa de esos problemas, puesto que las licitaciones se llevan a cabo mediante formularios electrónicos que contienen elementos de validación;

— posibilidad de envío de alertas a los proveedores por parte de las plataformas informándoles sobre la publicación de licitaciones;

— oportunidades para modernizar la administración pública que, a su vez, aumentará otros procesos de desmaterialización, disminuyendo así la carga administrativa;

— reducción de los costes relativos a documentos con declaraciones de negociación;

— oportunidades para empresas de prestación de servicios tecnológicos y de comunicaciones;

— creación de nuevos cometidos para los funcionarios de las administraciones públicas y los trabajadores de las empresas.

3.6 Por lo que se refiere a los posibles inconvenientes, cabe destacar:

— los elevados costes de creación y mantenimiento de las plataformas de contratación electrónica que implican una elevada inversión, si bien esta se ve compensada por los beneficios que reporta;

— en aquellos países donde la inversión en las plataformas ya ha progresado, los costes de adaptación del software o el hardware podrían ser considerables, tanto para las administraciones públicas como para los agentes económicos;

— la seguridad de los datos introducidos en las plataformas electrónicas;

— la dependencia de los servicios prestados por terceros, tales como los operadores de telecomunicaciones y los gestores de las plataformas de contratación;

— el aumento de la regulación de los actos necesarios para el proceso de adjudicación (presentación de ofertas, documentos justificativos y cumplimentación de formularios) podría provocar el incremento de las incoherencias procedimentales, lo que llevaría a invalidar la adjudicación de los contratos.

4. **Observaciones específicas**

4.1 Hay que valorar positivamente la propuesta de Directiva sometida a examen sobre la facturación electrónica en la contratación pública, porque establece unas normas europeas para la facturación electrónica en el camino a la implantación de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo», en un momento en el que la emisión y el intercambio de facturas electrónicas aún está en fase embrionaria. La normalización de la información incluida en las facturas facilitará la tan deseada interoperabilidad transfronteriza. Sin embargo, el CESE considera que los plazos que se manejan son demasiado largos y no sirven al objetivo de fomentar la rápida generalización del uso de la facturación electrónica en la contratación pública, lo que tendrá un efecto dominó en otros mercados.

4.2 Asimismo, la propuesta es poco ambiciosa, porque se limita a estipular que las autoridades públicas no podrán rechazar documentos elaborados según las normas europeas.

4.3 La inversión en infraestructuras realizada en los Estados miembros ha sido considerable y, por tanto, es deseable que la normalización se complete con urgencia a fin de rentabilizar las inversiones ya efectuadas y evitar que se repitan las inversiones que, entre tanto, se ha demostrado que son inadecuadas según la nueva norma.

4.4 El Comité Europeo de Normalización (CEN) recibirá un mandato de la Comisión para llevar a cabo el trabajo de normalización. El CESE mantiene que este trabajo debería aprovechar tanto los avances alcanzados por el CEN BII, que ha creado «perfiles normalizados interoperables», como la experiencia del proyecto Peppol (Contratación Pública Paneuropea en Línea), que ha establecido los puentes de interoperabilidad necesarios para conectar las plataformas ya existentes en los Estados miembros.

4.5 En el contexto actual de escasez de recursos financieros, el CESE celebra la intención de la Comisión de financiar y apoyar el desarrollo de infraestructuras para la contratación electrónica «de extremo a extremo» a través del Mecanismo «Conectar Europa» ([6]). Sin embargo, dados los valores conocidos, que reducen los recursos disponibles de 9 200 millones de euros a solo mil millones de euros, el CESE recomienda que, a la hora de asignar esos parcos recursos, no se olvide la inversión en el desarrollo de los mecanismos de contratación pública electrónica.

4.6 Puesto que el éxito de la implantación de la contratación pública electrónica «de extremo a extremo» no es únicamente responsabilidad de la Comisión, debería recordarse a los Estados miembros cuál es su papel para hacer realidad esta práctica. La Comisión no solo deberá dar ejemplo, haciendo que sus procedimientos de contratación pública sean electrónicos, sino que también tendrá que trabajar para ayudar a los Estados miembros en su camino, mediante el ejercicio de sus atribuciones de normalización, la difusión de las buenas prácticas y el apoyo a la definición de las estrategias nacionales que conduzcan a la aplicación de un sistema de contratación pública sin barreras a cualquier tipo de participación: un sistema en el que exista la interoperabilidad y el acceso universal. Otro aspecto importante del papel de la Comisión es que ponga a disposición de los demás, mediante código abierto, las soluciones que se han desarrollado.

4.7 La Comisión anuncia la puesta en marcha de un estudio destinado a identificar las mejores estrategias en materia de contratación pública electrónica y facturación electrónica en Europa con el fin de ayudar a los Estados miembros a evaluar sus propias políticas. La difusión de buenas prácticas es importante y deseable. Ya se han desarrollado diversos estudios, cuyas conclusiones también se han publicado, tales como las recomendaciones del Grupo de Expertos (e-TEG), The Golden Book of e-procurement (que, a pesar de ser independientes, llegaron a conclusiones similares) e, incluso, el informe final del proyecto Peppol. La realidad de cada país es única, por lo que habría que ayudar a los países a definir estrategias, pero no debería publicarse necesariamente un nuevo estudio, lo que parece ser contraproducente e innecesario.

4.8 El CESE acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de promover el desarrollo y el uso de certificados electrónicos mediante el uso del instrumento Expediente Virtual de la Empresa desarrollado en el marco del proyecto Peppol, que permite a los operadores económicos presentar la documentación necesaria a cualquier entidad contratista de Europa, que puede interpretarlos y aceptarlos.

4.9 También habría que apoyar la intención de controlar, a nivel nacional, el gasto en contratación pública, así como los indicadores de rendimiento asociados. Un ejemplo es el portal portugués «Base» ([7]), que ya permite controlar el gasto en contratación pública y obtener varias estadísticas.

4.10 El CESE acoge favorablemente la posibilidad de financiar mediante los Fondos Estructurales para el período 2014-2020 el establecimiento de programas de formación para empresas, especialmente para las pymes. Pese a ello, tampoco hay que descuidar la formación del sector público, por lo que han de desarrollarse programas de formación que promuevan la utilización eficiente de nuevos métodos desmaterializados y menos costosos. Asimismo, es importante la posibilidad de financiar infraestructuras, que no deberá dirigirse únicamente a las administraciones públicas, sino también a los agentes económicos.

([6]) DO C 143 de 22.5.2012, pp. 116-119.

([7]) www.base.gov.pt.

4.11 Como ya se ha mencionado, la cuestión de la interoperabilidad y el acceso universal es muy importante para el CESE, que acoge favorablemente la publicación por parte de la Comisión de los principios fundamentales que los sistemas de contratación pública electrónica deben respetar. Además de la preocupación por la facilidad de acceso a los proveedores transfronterizos y las pymes, el CESE destaca que deben tenerse en cuenta las barreras lingüísticas y las dificultades de acceso para las personas con discapacidad, con arreglo a las normas de no discriminación por razón de discapacidad consagradas en el artículo 21 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada por la Unión Europea.

Bruselas,.16 de octubre de 2013

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos a presión (refundición)

[COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD)]

(2014/C 67/20)

Ponente único: **Sr. PEZZINI**

El 4 de julio de 2013, el Parlamento Europeo, y el 16 de julio de 2010, 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 de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos a presión (refundición)

COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 142 votos a favor, 2 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo aprecia el trabajo realizado por la Comisión para adecuar la normativa europea sobre los equipos a presión a la evolución internacional y al nuevo marco normativo interno, con el fin de mejorar la eficacia y la eficiencia del mercado y simplificar los procedimientos, estableciendo los requisitos esenciales de seguridad que deben cumplir los equipos a presión para su comercialización en el mercado interior.

1.2 El Comité comparte la elección de recurrir a la técnica legislativa de la refundición, es decir, «la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un texto único, […] las modificaciones de fondo», a fin de adaptar la Directiva 97/23/CE sobre los equipos a presión (DEP) al nuevo marco normativo.

1.3 El CESE reitera una vez más la importancia de garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de las mercancías seguras y conformes, para que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro también puedan ser comercializados, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE, garantizando la plena trazabilidad de los mismos y una vigilancia del mercado uniforme, eficaz y eficiente.

1.4 En opinión del Comité, todas las obligaciones y procedimientos de la nueva Directiva DEP han de respetar el principio de proporcionalidad de los procedimientos y los costes de certificación, en especial para las empresas pequeñas y los productos que no sean de serie o que sean de serie limitada.

1.5 El CESE considera igualmente importante una vigilancia del mercado más eficiente y generalizada y una mayor equivalencia de los niveles de competencia de los organismos notificados de evaluación de la conformidad, que deben cumplir unos criterios obligatorios y de alto nivel y contar con apoyos en materia de formación.

1.6 La aplicación de la nueva Directiva DEP deberá ser objeto de seguimiento y se debería presentar al Consejo, al Parlamento y al Comité un informe bienal elaborado por expertos independientes.

1.7 En opinión del Comité, deben potenciarse los indicadores recogidos por RAPEX que permiten seguir la reducción del número de productos no conformes en el mercado y la mejora de la calidad de los servicios de evaluación de la conformidad prestados por los organismos notificados.

1.8 Las competencias de ejecución de la nueva Directiva otorgadas a la Comisión deben encontrar un ámbito de aplicación claro y transparente y, sobre todo, respetuoso de las prerrogativas en materia de información y, si procede, de consulta del Parlamento, el Consejo y los Estados miembros.

2. **Principales cuestiones que suscita la comercialización de los equipos a presión**

2.1 *Armonización normativa y equipos a presión*

2.1.1 Entre 2008 y 2010 los intercambios intracomunitarios de productos de consumo representaron en torno a un billón de euros, y el valor de los sectores armonizados en la UE, tanto para productos de consumo como para productos de uso profesional, se estima en más de 2,1 billones.

2.1.2 La libre circulación de productos seguros y conformes es uno de los pilares fundamentales de la Unión, y la vigilancia del mercado constituye un instrumento esencial para proteger a los consumidores y usuarios de la comercialización de productos peligrosos y no conformes.

2.1.3 La introducción de la Directiva 97/23/CE sobre los equipos a presión –denominada «**Directiva DEP**»– ha resultado ser muy importante para:

— el funcionamiento del mercado interior del sector, tanto en términos de eficacia como de eficiencia,

— eliminar varias barreras comerciales,

— garantizar unos niveles elevados de seguridad del producto.

2.1.4 El Comité acogió favorablemente la adecuación del marco normativo a la nueva reglamentación en materia de comercialización de las mercancías en el mercado interior ([1]), aprobando el Reglamento (CE) nº 765/2008 ([2]) por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia –denominado Reglamento del nuevo marco normativo (NMN)– y la Decisión 768/2008/CE sobre un marco común para la comercialización de los productos –denominada «Decisión NMN»–, tal como se recoge en el «Paquete sobre mercancías», sobre el cual emitió un dictamen positivo ([3]).

2.1.5 La Comisión pretende, además, adecuar la Directiva 97/23/CE al Reglamento (CE) nº 1272/2008, de 16 de diciembre de 2008 –denominado «Reglamento CLP»– sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas ([4]), con arreglo a la nueva clasificación prevista en este último para tener en cuenta los peligros debidos a la presión de los fluidos peligrosos.

2.2 *Adecuación al nuevo marco normativo y coherencia jurídica*

2.2.1 De forma generalizada, todos los operadores económicos del sector perciben el problema de la no conformidad con los requisitos de la Directiva DEP como un factor que perjudica la competitividad de las empresas que respetan las normas

2.2.2 Se trata de una competencia desleal, que se deriva, en gran parte, de las carencias y la ineficacia de los mecanismos de vigilancia del mercado: ineficiente trazabilidad de los productos procedentes de terceros países y falta de competencia de los organismos notificados ([5]), también por lo que respecta a la no aplicación directa de la Decisión NMN.

2.2.3 Además, los análisis de impacto han puesto de manifiesto las dificultades de los operadores económicos para afrontar un contexto reglamentario cada vez más complejo.

2.2.4 Cada vez con más frecuencia, se aplican numerosos actos jurídicos a un mismo producto, como sucede con el Reglamento CLP sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, que introduce nuevas clases y categorías de peligro que solo se corresponden en parte con las actualmente utilizadas y que serán se aplicación para el sector a partir del 1 de junio de 2015.

2.2.5 El CESE, en su Dictamen ([6]) relativo al Reglamento y la Decisión NMN, destacaba ya que «el refuerzo y la modernización de los requisitos de comercialización de productos seguros y de calidad son elementos fundamentales para los consumidores, las empresas y los ciudadanos europeos».

2.2.6 En este contexto, el CESE se declara favorable a la adaptación de la Directiva DEP a la Decisión NMN, a fin de conseguir la máxima calidad jurídica mediante la técnica legislativa de la refundición, es decir, mediante «la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un texto único, tanto las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior como las disposiciones de este último que permanecen inalteradas. El nuevo acto jurídico sustituye y deroga al anterior» ([7]).

2.2.7 Del mismo modo, el Comité acoge favorablemente la adaptación de la Directiva 97/23/CE al Reglamento CLP, a fin de garantizar la coherencia jurídica por lo que respecta a la clasificación de los equipos a presión en función del fluido que contengan, a partir del 1 de junio de 2015, momento en que será derogada la Directiva 67/548/CEE. Con este ajuste, se aplica en la UE el sistema general armonizado de clasificación y etiquetado de los productos químicos, adoptado a escala internacional en el marco de la estructura de las Naciones Unidas.

2.3 *Obligaciones de los agentes económicos y requisitos de trazabilidad*

2.3.1 El Comité concede especial importancia a los requisitos en materia de trazabilidad de los productos y de obligaciones de los operadores económicos, en particular:

— la obligación de los importadores, representantes autorizados y distribuidores de comprobar el marcado CE de los productos, acompañado de los documentos requeridos y de información sobre la trazabilidad,

([1]) DO C 120 del 16.5.2008, p. 1.
([2]) DO L 218 del 13.8.2008, p. 30; DO C 120 del 16.5.2008, p. 1.
([3]) DO C 181 del 21.6.2012, p. 105.
([4]) DO L 353 del 31.12.2008, p. 1.
([5]) Organismos notificados, es decir, organismos (notificados por los Estados miembros a la Comisión) responsables de la evaluación de la conformidad, que efectúan pruebas sobre los productos, los examinan y los certifican.
([6]) DO C 120 del 16.5.2008, p. 1.
([7]) DO C 181 del 21.6.2012, p. 105.

— la obligación de los fabricantes de proporcionar instrucciones e información sobre seguridad en una lengua fácilmente comprensible por los consumidores y los usuarios finales,

— la trazabilidad en toda la cadena de distribución: fabricantes, representantes autorizados e importadores

— la obligación de cada operador económico de indicar a las autoridades a quién ha comprado el producto y a quién lo ha suministrado.

2.3.2 Estas garantías de trazabilidad para todos los equipos a presión comercializados deberían aplicarse respetando plenamente el principio de proporcionalidad de los procedimientos y de los costes de certificación, en especial para las empresas pequeñas y para los productos que no sean de serie o que sean de serie limitada.

2.3.3 Son igual de importantes una vigilancia del mercado más eficiente y una mayor equivalencia de los niveles de competencia de los organismos notificados de evaluación de la conformidad, con unos requisitos adecuados obligatorios para todos, a efectos de garantizar la máxima imparcialidad y eficacia en toda la Unión y la competencia en igualdad de condiciones para todos los productores.

2.3.4 Los indicadores que permiten seguir la reducción del número de productos no conformes en el mercado y la mejora de la calidad de los servicios de evaluación deben basarse en la información obtenida a través del sistema RAPEX y los procedimientos de notificación de la cláusula de salvaguardia instituidos en virtud de la Directiva, y en la base de datos NANDO ([8]).

2.3.5 El Comité considera que, si se confieren a la Comisión las competencias de ejecución de la nueva Directiva refundida, de conformidad con el Reglamento (UE) nº 182/2011 de 16 de febrero de 2011, han de respetarse plenamente las garantías de información del Consejo y del Parlamento y, si procede, del Estado miembro interesado

3. **Observaciones generales**

3.1 El Comité acoge favorablemente la refundición de la Directiva DEP de 1997 y valora el trabajo realizado por la Comisión para adaptar la normativa europea relativa a los equipos a presión a la evolución internacional y al nuevo marco jurídico interno.

3.2 El CESE reitera la importancia de garantizar la plena operatividad del principio de libre circulación de las mercancías seguras y conformes, a fin de que los productos legalmente comercializados en un Estado miembro puedan serlo, sin ninguna dificultad, en todo el territorio de la UE, garantizando la plena trazabilidad de los mismos y una vigilancia del mercado aplicada de un modo uniforme, eficaz y eficiente.

3.3 Se debe tener más en cuenta el principio de proporcionalidad de los procedimientos y de los costes de certificación, en especial para las empresas pequeñas y para los productos que no sean de serie o que sean de serie limitada: el CESE considera que una revisión normativa como la propuesta habría requerido una evaluación de impacto específica para las pymes, más allá del análisis de impacto y de las consultas realizadas.

3.4 Para conseguir una vigilancia del mercado más eficiente y generalizada y una mayor equivalencia de los niveles de competencia de los organismos notificados de evaluación de la conformidad, no se debería recurrir solo a mecanismos sancionadores, sino también, y por encima de todo, al apoyo a acciones europeas de formación específicas.

3.5 La nueva normativa revisada debería ser objeto de comprobaciones e informes periódicos a las instituciones de la UE, respaldados por indicadores RAPEX sobre la evolución de las infracciones en la formación de conformidad y en la seguridad general de los equipos a presión comercializados.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([8]) Cfr. http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/nando/

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determinados actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control

[COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD)]

y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia que prevén el uso del procedimiento de reglamentación con control

[COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD)]

(2014/C 67/21)

Ponente general: **Sr. Jorge PEGADO LIZ**

El 16 de septiembre de 2013 y el 4 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 33, el artículo 43, apartado 2, el artículo 53, apartado 1, el artículo 62, el artículo 64, apartado 2, el artículo 91, el artículo 100, apartado 2, el artículo 114, el artículo 153, apartado 2, letra b), el artículo 168, apartado 4, letra b), el artículo 172, el artículo 192, apartado 1, el artículo 207 y el artículo 338, apartado 1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo respectivamente decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determinados actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control

COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD).

El 4 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 81, punto 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia que prevén el uso del procedimiento de reglamentación con control

COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD).

Dada la urgencia de los trabajos, en su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Jorge Pegado Liz y aprobó por 110 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 Las dos propuestas de Reglamento, COM(2013) 451 final y COM(2013) 452 final de 27 de junio de 2013, sobre las cuales se ha solicitado al Comité Económico y Social Europeo que elabore un dictamen, tienen por objeto adaptar en bloque al nuevo régimen de actos delegados 165 instrumentos legislativos inicialmente sometidos al régimen de procedimiento de reglamentación con control.

1.2 El Parlamento Europeo, con el respaldo del Consejo, ha solicitado este ejercicio para adaptar las antiguas prácticas de la «comitología» al procedimiento de delegación previsto en el artículo 290 del TFUE.

1.3 El CESE respalda la iniciativa de la Comisión, ya que es necesaria para la seguridad de las fuentes del Derecho de la Unión y tiene por objeto la simplificación y la eficacia.

1.4 El CESE recuerda que su informe detallado sobre el procedimiento de delegación se ha adoptado recientemente y recomienda que se tenga en cuenta para interpretar el presente dictamen.

1.5 En efecto, esta adaptación en bloque de 165 instrumentos jurídicos (reglamentos, directivas y decisiones) sobre doce ámbitos distintos plantea numerosas cuestiones de orden jurídico y práctico.

1.6 Determinados elementos del procedimiento de delegación siguen siendo oscuros. Así, la noción de «elementos no esenciales» aún está por definir. Del mismo modo, debería evaluarse con precisión el funcionamiento del mecanismo.

1.7 Algunas propuestas de Reglamento contienen opciones que ignoran el marco fijado por los actos legislativos de base e incluso prevén que la delegación se ejerza durante un período indeterminado o establecen plazos muy breves para el control del Parlamento y el Consejo.

1.8 Habida cuenta de sus observaciones generales y particulares, el CESE recomienda a la Comisión que adapte su ejercicio de «adaptación en bloque» teniendo en cuenta, en primer lugar, las particularidades de determinados actos legislativos de base.

1.9 El CESE también recomienda al Consejo y al Parlamento que demuestren una máxima vigilancia y evalúen detalladamente todos los actos incluidos en este ejercicio de «adaptación».

2. **Introducción**

2.1 El Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, distingue entre los poderes delegados en la Comisión para adoptar actos no legislativos de alcance general que completen o modifiquen determinados elementos no esenciales de un acto legislativo, según lo dispuesto en el artículo 290 del TFUE (procedimiento de delegación) y los de adoptar actos de ejecución, según lo dispuesto en el artículo 291 del TFUE (procedimiento de ejecución).

2.2 Los marcos jurídicos de estos dos tipos de actos son distintos.

2.2.1 La aplicación del poder de delegación está prevista en instrumentos que carecen de carácter obligatorio:

— la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ([1]);

— el Acuerdo Común sobre Actos Delegados, concluido entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión;

— los artículos 87 bis y 88 del Reglamento del Parlamento Europeo, modificado por la decisión de 10 de mayo de 2012 ([2]).

2.2.1.1 Recientemente el Comité ha aprobado un documento informativo detallado sobre el procedimiento de delegación, cuya lectura recomendamos encarecidamente para comprender el presente dictamen ([3]).

([1]) COM(2009) 673 final de 9.12.2009.
([2]) Doc. A7-0072/2012.
([3]) Documento informativo sobre el tema «Legislar mejor: actos de ejecución y actos delegados» http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.int-opinions&itemCode=24245.

2.2.2 Por otro lado, la aplicación del poder de ejecución previsto en el artículo 291 del TFUE se rige por ciertos instrumentos jurídicamente vinculantes:

— el Reglamento nº 182/2011 ([4]) (en adelante el «Reglamento sobre comitología»), que prevé dos procedimientos: el procedimiento consultivo y el procedimiento de examen;

— la Decisión 1999/468/CE ([5]) (en adelante la «Decisión sobre comitología»), modificada en 2006 para reforzar el poder de control del Parlamento y del Consejo, que establece el procedimiento de reglamentación con control.

2.2.3 El procedimiento de reglamentación con control se ha utilizado para adoptar medidas de ejecución que modifican elementos no esenciales de los actos legislativos de base. Este enunciado, incluido en el artículo 5 bis de la «Decisión sobre comitología» ([6]), es muy similar a la definición de los actos delegados. En efecto, según lo define el artículo 290 del TFUE, un acto delegado es un acto cuasilegislativo adoptado por la Comisión que completa o modifica «elementos no esenciales del acto legislativo».

2.2.4 Por esta similitud, entre 2009 y 2014 el artículo 5 de la «Decisión sobre comitología» y el procedimiento de reglamentación con control siguen siendo provisionalmente válidos. El objetivo de la Comisión es utilizar este período limitado para adaptar al régimen de los actos delegados las disposiciones existentes que prevén un procedimiento de reglamentación con control.

2.2.5 A raíz de una «solicitud» del Parlamento Europeo ([7]), la Comisión ha emprendido un ejercicio de «adaptación» de algunos reglamentos, directivas y decisiones, con el apoyo del Consejo ([8]).

El objeto de las propuestas de los reglamentos «*ómnibus*», para las que se ha consultado al Comité, es proceder a una adaptación en bloque.

3. **Propuestas de la Comisión**

3.1 La Comisión ha publicado dos propuestas de Reglamento:

— una relativa a «determinados actos jurídicos» COM(2013) 451 final;

— otra relativa a «una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia» COM(2013) 452 final.

([4]) DO L 55 de 28.2.2011, p. 13.
([5]) DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.
([6]) Introducido por la Decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 (DO L 200 de 22.7.2006, p. 11).
([7]) Resolución del PE de 5 de mayo de 2010 (P7-TA (2010) 0127), punto 18.
([8]) Declaraciones de la Comisión DO L 55 de 28.2.2011 p. 19.

Actualmente se está estudiando un tercer paquete de propuestas que debería publicarse próximamente.

3.2 La propuesta relativa a «determinados actos jurídicos» tiene por objeto adaptar en bloque, del procedimiento de reglamentación con control al procedimiento de delegación, 160 actos jurídicos (reglamentos, directivas y decisiones) sobre once ámbitos distintos:

— redes de comunicación, contenido y tecnologías;

— empleo, asuntos sociales e inclusión;

— acción por el clima;

— energía;

— empresa e industria;

— medio ambiente;

— estadísticas;

— mercado interior y servicios;

— movilidad y transporte;

— salud y consumidores;

— fiscalidad y unión aduanera.

3.2.1 Está compuesta por una exposición de motivos, la propuesta de Reglamento y un simple anexo que lista los actos que pasarán del procedimiento de reglamentación con control al procedimiento de delegación.

3.3 La propuesta relativa a «una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia» es objeto de un texto separado, pues su fundamento jurídico figura en el título V del TFUE y no concierne a todos los Estados miembros. Por ejemplo, según los artículos 1 y 2 del Protocolo (nº 22) sobre la posición de Dinamarca anejo al TFUE, este Estado miembro no estará sometido al Reglamento propuesto.

3.3.1 La propuesta de Reglamento por el que se adaptan al artículo 290 del TFUE una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia hace referencia a cinco Reglamentos relativos a:

— la obtención de pruebas en materia civil o mercantil;

— el título ejecutivo europeo para créditos no impugnados;

— el proceso monitorio europeo;

— el proceso europeo de escasa cuantía;

— la notificación y el traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil o mercantil.

4. **Observaciones generales**

4.1 La Comisión propone Reglamentos «ómnibus» sobre la adaptación en bloque de varios Reglamentos, Directivas y Decisiones en vez de adoptar una propuesta de Reglamento para cada uno de los distintos instrumentos.

4.1.1 La Comisión ya utilizó este método en 2006 para introducir el procedimiento de reglamentación con control. En esa ocasión utilizó una Comunicación para adaptar urgentemente veinticinco Reglamentos y Directivas, entre las cuales estaba la Directiva 2005/1/CE de 9 de marzo de 2005 «a fin de establecer una nueva estructura organizativa de los comités de servicios financieros» ([9]). Asimismo citamos la Comunicación de la Comisión de 2007 sobre la adaptación al procedimiento de reglamentación con control de una serie diferente de actos indicados en cuatro anexos ([10]). En esa ocasión el CESE emitió observaciones y recomendaciones ([11]).

4.1.2 Desde entonces la Comisión no ha vuelto a realizar una adaptación de tal envergadura.

4.1.3 El Comité constata que las propuestas de Reglamento ilustran el alcance de los poderes de la Comisión, ya que establecen la amplitud, el alcance y el plazo de que disponen el Consejo y el Parlamento para formular una objeción.

4.1.4 Esta elección es comprensible desde el punto de vista de la simplificación y la rapidez del procedimiento, pero plantea numerosas cuestiones.

a) *Período indeterminado*

4.2 El artículo 2 de ambas propuestas de Reglamento prevé que, en este ejercicio, los poderes para adoptar actos delegados «se otorgarán a la Comisión por un período de tiempo indeterminado».

4.2.1 El Comité recuerda que, en virtud del artículo 290 del TFUE, el acto legislativo de base debe prever de manera explícita la duración del poder de delegación y que hasta ahora, a excepción de contadas ocasiones, las delegaciones se fijan en principio para una duración determinada, si fuera necesario renovable, mediante un informe sobre la ejecución de la delegación.

([9]) COM(2006) 900 à 926 final.
([10]) COM(2007) 740 final, COM(2007) 741 final, COM(2007) 824 final, COM(2007) 822 final y COM(2008) 71 final.
([11]) DO C 161 de 13.7.2007, p. 45 y DO C 224 de 30.8.2008, p. 35.

4.2.2 El Comité considera que la preferencia de la Comisión por las delegaciones de duración indeterminada ([12]) no es compartida por el Parlamento ([13]). Además, la propuesta de Reglamento *«ómnibus»* suprime la obligación de presentar informes periódicos sobre la aplicación de medidas previstas en los actos de base ([14]).

4.2.3 En consecuencia, el CESE se pregunta si los Reglamentos de «adaptación» propuestos por la Comisión pueden prever que la delegación se ejerza durante un período indeterminado en todos los casos, independientemente del ámbito.

b) *Control del PE y del Consejo*

4.3 Por otra parte, como ya afirmó el Comité en su documento informativo relativo a los actos delegados, la delegación de poderes está sometida al control del Consejo y el Parlamento, que pueden revocar los poderes de delegación en cualquier momento, formular una objeción al acto delegado adoptado por la Comisión, en principio en el plazo de dos meses a partir de la notificación del citado acto delegado al Consejo y al Parlamento, o notificar a la Comisión en el mismo plazo de dos meses su intención de no formular ninguna objeción. Este plazo de dos meses en principio puede prorrogarse a solicitud del Parlamento o el Consejo.

4.3.1 El artículo 5 bis, apartados 3-6, de la «Decisión sobre comitología» preveía un régimen complejo de diferentes plazos dependiendo de si las medidas previstas por la Comisión sean o no conformes al dictamen del Comité, pudiendo ir de cuatro a dos meses según se tratase del Consejo o el Parlamento Europeo.

No obstante lo dispuesto en el régimen «normal», el artículo 5 bis, apartado 5, letra b), disponía que estos plazos podrán reducirse «en casos excepcionales debidamente justificados» por «razones de eficacia», aunque sin fijar un plazo concreto.

Además, el apartado 6 preveía un régimen especial de un plazo de un mes obligatoriamente previsto de antemano en el acto de base en casos muy concretos en los que el régimen normal no pueda aplicarse «por razones de urgencia imperiosa».

4.3.2 El artículo 2, apartado 6, de la propuesta de Reglamento por el que se adaptan al artículo 290 del TFUE determinados actos jurídicos hace referencia a esta posibilidad de derogación pero se conforma con prever que, «en casos excepcionales debidamente justificados», el plazo normal para que el Consejo y el Parlamento se opongan al acto delegado puede reducirse a un mes ([15]).

4.3.3 El nuevo régimen propuesto parece limitar el margen de maniobra del que disponen el Consejo y el Parlamento para ejercer sus poderes de control.

4.3.4 El Comité se pregunta en particular por la posibilidad de que el Consejo y el Parlamento puedan ejercer de manera efectiva sus poderes de control en 165 actos delegados en unos plazos tan breves.

c) *Elementos no esenciales*

4.4 Como ya destacó en su documento informativo, el Comité recuerda que el procedimiento de delegación tiene por objeto adoptar actos delegados sobre elementos «no esenciales» previstos en los actos legislativos adoptados conjuntamente por el Consejo y el Parlamento.

4.4.1 Las propuestas de Reglamento de la Comisión conciernen doce ámbitos diferentes.

4.4.2 Como la naturaleza jurídica exacta de los actos delegados es tan vaga y los ámbitos a los que afectan estas propuestas de Reglamento son tan amplios como delicados, podemos preguntarnos, como haremos a continuación, sobre el carácter «no esencial» de determinadas medidas.

4.4.3 Además, el Tribunal interpreta la noción de «medida no esencial» de distinta manera en función del ámbito. De esta manera, el 5 de septiembre de 2012, la Gran Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconoció que el ámbito de los derechos humanos fundamentales es una prerrogativa del legislador y que, por tanto, nunca podrá ser objeto de delegación a la Comisión ([16]).

4.4.4 Además, el Tribunal de Justicia de la UE aún no ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de la puesta en marcha de la competencia delegada de la Comisión. Acaba de verse enfrentado por primera vez, en un caso relativo a los biocidas, a un recurso de anulación presentado por la Comisión contra el artículo 80, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 528/2012 del Parlamento y del Consejo, de 22 de mayo de 2012 ([17]).

([12]) COM(2009) 673 final de 9.12.2009, punto 3.2.
([13]) Punto IV del Acuerdo Común sobre Actos Delegados.
([14]) Por ejemplo, tres años en la Directiva 2006/21/CE de 15 de marzo de 2006 sobre la gestión de los residuos de industrias extractivas.
([15]) En cambio, la propuesta de Reglamento por el que se adaptan al artículo 290 del TFUE una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia no prevé esta posibilidad.
([16]) Asunto C-355/10, Parlamento contra Consejo, relativo a la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores de la Unión y al poder de la guardia de fronteras de desembarcar inmigrantes en el Estado tercero de donde el buque abordado había zarpado.
([17]) Asunto C-427/12, Comisión Europea/Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea. Asunto relativo a la comercialización y el uso de los biocidas, que prevé la adopción de un acto de ejecución en virtud de lo dispuesto en el artículo 291 del TFUE, destinado a establecer las tasas que han de aplicarse a la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, y no de un acto delegado en virtud de lo dispuesto en el artículo 290 del TFUE. Según la Comisión, el acto que se solicita que adopte sobre la base del artículo 80, apartado 1, del Reglamento (UE) nº 528/2012 debe analizarse como un acto delegado en el sentido del artículo 290 del TFUE, en la medida en que persigue completar determinados elementos no esenciales del acto legislativo.

Como el recurso se presentó el 19 de septiembre de 2012, el Tribunal debería pronunciarse a finales de 2013 o principios de 2014 en el mejor de los casos, tras analizar las conclusiones del abogado general.

5. **Observaciones específicas**

5.1 En la mayoría de las propuestas analizadas en el presente dictamen, la Comisión adapta adecuada y razonablemente el procedimiento de reglamentación con control al régimen de los actos delegados previsto en el artículo 290 del TFUE. Sin embargo, algunas situaciones plantean dudas y dificultades particulares.

a) *Imprecisiones en cuanto al régimen*

5.2 La mayoría de los instrumentos jurídicos afectados contiene una referencia explícita al artículo 5 bis de la Decisión del Consejo de 17 de julio de 2006 ([18]), la «Decisión sobre comitología», que introdujo el procedimiento de reglamentación con control y previó la necesidad de recurrir a este procedimiento para adoptar «medidas de alcance general cuyo objeto sea modificar elementos no esenciales de un acto de base». A pesar de que esta modificación del régimen se estableció mediante la decisión de 28 de junio de 1999, no entró en vigor hasta el 24 de julio de 2006.

5.2.1 Hasta esa fecha, ninguno de los instrumentos jurídicos previstos en el ejercicio de «adaptación» precisaba cuáles eran las medidas sujetas al procedimiento de reglamentación con control. En efecto, no es hasta la Decisión de julio de 2006 que se añade un nuevo apartado 2 al artículo 2 de la Decisión de junio de 1999. El nuevo apartado prevé por primera vez la adopción de medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de dicho acto.

5.2.2 Por tanto, todos estos actos legislativos no contienen más que fórmulas ([19]) del tipo «procede adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la presente Directiva con arreglo a la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999», «la Comisión estará asistida por un Comité» y «en los casos en que se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación los artículos 4 y 7 de la Decisión 1999/468/CE, observando lo dispuesto en su artículo 8».

5.2.3 El Comité recuerda que el hecho de pasar del procedimiento de reglamentación con control al régimen de la delegación conlleva la supresión de los dictámenes de los Comités requeridos en el marco del procedimiento de reglamentación con control. En cambio, se mantienen para las medidas de ejecución previstas en el artículo 291 del TFUE.

5.2.4 Por tanto, se suprime una etapa del control de la naturaleza «no esencial» de «determinados elementos» del acto legislativo de base.

5.2.5 Los actos anteriores a la «Decisión sobre comitología» figuran en la lista aneja a la propuesta de Reglamento de la Comisión. No obstante, como estos se habían publicado antes de que el procedimiento de comitología se sistematizara, las referencias a las medidas eran, extremadamente vagas, como en el ejemplo de «la adaptación al progreso técnico» (Directiva de 20 de mayo de 1975 relativa a los generadores aerosoles) ([20]).

b) *Identificación del ámbito de aplicación*

5.3 La identificación del ámbito de aplicación del artículo 5 bis a los «elementos no esenciales» de determinados actos legislativos de base en ocasiones deja que desear. Por ejemplo, la fórmula general las «medidas […] destinadas a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento» incluida en el Reglamento (CE) nº 661/2009 sobre la seguridad general de los vehículos de motor, sin ninguna otra aclaración, no es satisfactoria.

5.3.1 En ocasiones, el artículo 5 bis se aplica a elementos cuyo carácter «no esencial» es bastante dudoso. Es el caso, por ejemplo:

— del Reglamento (CE) nº 715/2009 relativo a las directrices sobre las condiciones de acceso a las redes de transporte de gas natural (artículo 23);

— del Reglamento (CE) nº 714/2009 sobre las orientaciones relativas al mecanismo de compensación entre los gestores de redes de transporte transfronterizo de electricidad;

— del artículo 23, apartados 1 y 4, y el artículo 40, apartado 3, de la Directiva 2006/123 de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, que permite definir el carácter apropiado, por lo que respecta a la naturaleza y el alcance del riesgo, del seguro de responsabilidad profesional;

— del artículo 12, el artículo 34, apartado 1, y el artículo 35, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 1371/2007 de 23 de octubre de 2007, sobre el seguro de responsabilidad de los viajeros de ferrocarril.

c) *Ámbitos ligados a los derechos fundamentales*

5.4 Medidas aparentemente no esenciales, como la adaptación de los anexos de las directivas, pueden sin embargo suscitar dudas en cuanto a sus consecuencias sobre la protección de determinados derechos fundamentales.

5.4.1 A título de ejemplo podemos citar:

— los anexos al Reglamento (CE) nº 1338/2008 de 16 de diciembre de 2008, sobre estadísticas comunitarias de salud pública y de salud y seguridad en el trabajo (artículo 9 y artículo 10, apartado 2);

([18]) DO L 200 de 22.7.2006, p. 11.

([19]) Véase por ejemplo la Directiva 2006/25/CE, la Directiva 89/391/CEE o la Directiva 2003/10/CE.

([20]) Una manera correcta de referirse al «progreso técnico y científico» puede encontrarse en el Reglamento (CE) nº 1272/2008, de 16 de diciembre de 2008, sobre etiquetado y envasado o en la Directiva 2008/56/CE, de 17 de junio de 2008, sobre la estrategia marina.

— los temas incluidos en el Reglamento (CE) nº 763/2008 de 9 de julio de 2008, relativo a los censos de población y vivienda;

— los anexos a la Directiva 2006/126/CE de 20 de diciembre de 2006, sobre el permiso de conducción;

— las derogaciones a los anexos al Reglamento (CE) nº 183/2005 de 12 de enero de 2005, por el que se fijan requisitos en materia de higiene de los piensos (artículo 28 y artículo 31, apartado 2);

— los anexos al Reglamento (CE) nº 852/2004 de 29 de abril de 2004, relativo a la higiene de los productos alimenticios (artículo 13, apartado 2, y artículo 14);

— la modificación de los anexos que contienen formularios para el ejercicio de determinados derechos, por ejemplo, en el caso del Reglamento (CE) nº 805/2004, de 21 de abril de 2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, el Reglamento (CE) nº 1896/2006, de 12 de diciembre de 2006, por el que se establece un proceso monitorio europeo, el Reglamento (CE) nº 861/2007, de 11 de julio de 2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía, y el Reglamento (CE) nº 1393/2007, de 13 de noviembre de 2007, relativo a la notificación y al traslado de documentos judiciales y extrajudiciales.

5.4.2 También hay que señalar casos más delicados, como aquellos en los que una parte fundamental de la regulación de un tema específico será previsto por actos delegados, por ejemplo:

— el procedimiento de reclamación relativo a la protección contra las subvenciones y las prácticas tarifarias desleales, que causan perjuicios a las compañías aéreas comunitarias, en la prestación de servicios de transporte aéreo desde los países no miembros de la Comunidad Europea, previsto en el Reglamento (CE) nº 868/2004, de 21 de abril de 2004;

— o la definición de los elementos que constituyen la TAE en el marco de crédito al consumo (Directiva 2008/48/CE, de 23 de abril de 2008, artículo 19, apartado 5, y artículo 25, apartado 2).

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros

[COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE)]

(2014/C 67/22)

Ponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

El 26 de junio de 2013, de conformidad con los artículos 19.1 y 22 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros

COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 17 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 4 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité acoge favorablemente la propuesta de Recomendación del Consejo presentada por la Comisión Europea, pero reconoce y lamenta la necesidad de la serie de medidas que incluye y que puede percibirse como una especie de programa mínimo de aplicación.

1.2 Por otra parte, lamenta que, tal como se indica en la exposición de motivos de la Recomendación, la realización de los objetivos de la estrategia marco a nivel europeo tropiece constantemente con serias dificultades en materia de aplicación y compromiso político a nivel nacional, regional y local.

1.3 El Comité hace hincapié en las lagunas de que adolecen los documentos de análisis de las organizaciones de la sociedad civil sobre la estrategia marco y los programas estratégicos nacionales. Es imperativo tomar en serio las indicaciones facilitadas por los interesados y darles respuesta concibiendo y aplicando en un plazo limitado medidas eficaces y sólidas en materia de políticas públicas.

1.4 El CESE considera que la parte de la propuesta sobre las medidas transversales se ha hecho precipitadamente e invita al Consejo a desarrollarla en mayor medida y a definir exigencias mucho más concretas para los cuatro ámbitos delimitados por la misma, apoyando al mismo tiempo su aplicación con la presentación de las mejores prácticas esperadas.

1.5 El Comité, habida cuenta de las conclusiones extraídas de la exposición de motivos de la propuesta de Recomendación [1] y del deterioro de la situación socioeconómica a consecuencia de la crisis, considera necesario que el Consejo haga uso de sus facultades para adoptar unos actos jurídicos vinculantes, a fin de paliar más concretamente las situaciones de gran pobreza y desamparo, peligrosas para la vida de los ciudadanos, y luchar contra los efectos más extremos de la discriminación, del racismo y del odio a los gitanos.

1.6 El CESE preconiza, sobre todo en los casos de condiciones de vida extremadamente desfavorecidas, la definición de marcos claros para la aplicación de los derechos humanos y el establecimiento, necesario desde hace tiempo, de índices de referencia e indicadores que permitan evaluar este género de situación.

1.7 El Comité recomienda que grupos de investigadores independientes y dotados de los medios jurídicos y las garantías necesarias en materia de ética investigadora procedan a evaluar la aplicación de las estrategias y que se garantice tanto la financiación como la transparencia en la utilización de los fondos.

1.8 Cabe velar por reforzar, con las necesarias garantías jurídicas y de otro tipo, la actuación de las autoridades responsables de la igualdad de trato, ya que son agentes clave de la política de lucha contra la discriminación, así como la actuación de los puntos de contacto nacionales, que desempeñan un papel esencial en la aplicación de las estrategias, y la colaboración de esas diversas instancias con los grupos de población afectados.

1.9 Para aumentar la eficacia de la aplicación de las estrategias y remediar la pérdida de confianza observada en los medios interesados, es fundamental hacer todo lo posible para implicar y movilizar efectivamente a los gitanos en el conjunto de los ámbitos de intervención. El Comité propone y espera la ampliación del marco conceptual de la cooperación, una cultura de consenso que vaya más allá de la simple consulta, y formula propuestas en este sentido.

[1] «… si bien los Estados miembros han tenido la posibilidad de actuar para abordar la cuestión de la integración de la población gitana, las medidas previstas hasta ahora son insuficientes. Las diferencias entre los Estados miembros se acrecientan debido a la falta de un enfoque coordinado de la cuestión».

1.10 El CESE hace hincapié en la necesidad de que los responsables de la toma de decisiones tomen claramente sus distancias respecto a las declaraciones preocupantes en contra de los gitanos, llenas de racismo y violencia y gravemente discriminatorias, y subraya la importancia de denunciar y vigilar abiertamente y con coherencia los fenómenos de violencia racista y los discursos de odio y elaborar instrumentos jurídicos, administrativos, reglamentarios y de publicidad que permitan luchar eficazmente contra esos fenómenos.

2. **Antecedentes**

2.1 El 5 de abril de 2011, la Comisión adoptó un marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020 ([2]), brindando, por fin, tras una larga espera, la posibilidad de emprender una acción concertada para reducir la extrema pobreza y la segregación de los gitanos. En junio de 2011, el Consejo avaló ese documento ([3]) e invitó a los Estados miembros a adoptar, antes de que finalizara 2011, diversas estrategias nacionales de integración de los gitanos.

2.2 De conformidad con las disposiciones previstas en el marco, la Comisión Europea elabora un informe anual sobre el estado de aplicación de las estrategias. En 2012, evaluó por primera vez ([4]) las estrategias presentadas por los Estados miembros y adoptó una serie de conclusiones transversales, al tiempo que, en un documento anexo, analizó los puntos fuertes y débiles de la estrategia de cada Estado miembro ([5]).

2.3 Las asociaciones que representan a los gitanos han seguido muy atentamente los procesos de elaboración de esas estrategias, han dado a conocer sus puntos de vista o sus reservas en numerosos documentos y también han evaluado las estrategias ([6]).

2.4 Todos esos análisis han revelado importantes deficiencias en las estrategias de los Estados miembros. Según las organizaciones de la sociedad civil, los contenidos transversales y sus defectos constituyen un importante problema. Entre esas deficiencias, cabe citar, por ejemplo:

a) la insuficiencia de las medidas de lucha contra la discriminación;

b) la falta de medidas encaminadas a promover el «pleno acceso»;

c) la falta de medidas dirigidas a reconocer y reforzar la dignidad humana de los gitanos y de su comunidad;

d) la falta de medidas para mitigar las disparidades y las desventajas particularmente graves observadas en el seno de la sociedad gitana (como, por ejemplo, la falta de medidas dirigidas a reducir las dificultades específicas de las mujeres y los niños gitanos);

e) la falta de medidas de movilización e incentivo de los gitanos, de sus comunidades y de sus organizaciones de la sociedad civil para la aplicación de las estrategias.

2.5 Los citados documentos de análisis de la Comisión Europea no hacen referencia a las lagunas fundamentales observadas en las estrategias de los Estados miembros. Apenas se encuentra una condena ni un llamamiento para atenuar o poner término a las múltiples manifestaciones, entre las más graves, de desventajas sociales y societales que, a veces, conculcan los derechos humanos. Así, por ejemplo, no se insiste bastante en las violaciones de los derechos humanos, como:

a) la trata ilegal de seres humanos que se desarrolla al margen de la prostitución y el problema de los empleos bajo el estatus «de esclavo»;

b) el derecho fundamental de las mujeres gitanas a disponer de su cuerpo y acceder libremente a la planificación familiar, así como no sufrir la esterilización forzosa, practicada sin el consentimiento de la interesada, que se produce a veces;

c) las formas extremas de miseria y pobreza contrarias a los derechos humanos, la no satisfacción de las necesidades vitales (por ejemplo, la falta de acceso al agua potable o de acceso a las prestaciones sanitarias y a las infraestructuras de higiene para los que viven en suburbios o en campamentos, etc.);

d) y, por último, los objetivos y las medidas de lucha contra el racismo, para garantizar la seguridad de la vida y de los bienes de los gitanos y de sus comunidades, así como sus derechos, y reforzar la protección contra las agresiones racistas, son insuficientes.

2.6 El CESE ha dedicado dos dictámenes a la estrategia marco y a las estrategias nacionales de integración de los gitanos. El Dictamen precedente ([7]) sobre el refuerzo de la autonomía social e integración de los romaníes aprueba la estrategia marco, evoca, desde el punto de vista de la concepción y aplicación ulterior, la necesidad de un planteamiento de tres pilares (política de integración sin distinción de raza o etnia, política que fomente la autonomía de quienes se consideran miembros de una comunidad romaní y promueva sus éxitos en materia de inclusión social, y política general y publicidad contra el racismo), y formula otras propuestas.

2.7 En el dictamen adicional, al hacer referencia a un estudio llevado a cabo en 2012, el CESE ([8]) hace hincapié en la pérdida de confianza observada por los líderes de opinión de la comunidad gitana y presenta, en consecuencia, propuestas relativas, en particular, a la integración de los gitanos y la promoción de su participación.

([2]) COM(2011) 173 final.
([3]) Conclusiones del Consejo sobre un Marco europeo de estrategias nacionales de inclusión de los gitanos hasta 2020.
([4]) COM(2012) 226 final.
([5]) SWD(2012) 133 final.
([6]) «Analysis of National Roma Integration Strategies» (Análisis de las estrategias nacionales de integración de los gitanos), ERPC, marzo de 2012.
([7]) DO C 248, 25.8.2011, pp. 16–21.
([8]) DO C 011, 15.1.2013 pp. 21-26.

3. **Consideraciones generales**

3.1 El Comité reconoce y lamenta la necesidad de la Recomendación del Consejo habida cuenta de la situación de los gitanos, los efectos de la crisis y los compromisos muy variables de los Estados miembros, y aprueba sus objetivos, pero considera que el paquete de medidas que comporta (que también puede percibirse como una especie de programa mínimo de aplicación) es, en algunos casos, demasiado precipitado y demasiado poco operativo para poder conseguir los objetivos establecidos en el documento.

3.2 Según la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión, esta última pretende «acelerar los progresos realizados para llamar la atención de los Estados miembros sobre una serie de medidas concretas que son cruciales para la aplicación de sus estrategias de forma más eficaz». El Comité lamenta que esta finalidad dé a entender, al mismo tiempo, que la realización de los objetivos de la estrategia marco a nivel europeo tropieza constantemente con serias dificultades en materia de aplicación y compromiso político a nivel nacional, regional y local.

3.3 El Comité subraya que, si no se quiere perder una vez más la oportunidad política favorable por lo que respecta a la integración de los gitanos –lo que representaría un grave riesgo tanto para los objetivos de la Unión como para la evolución de las condiciones de vida de las personas afectadas–, convendría adoptar, con la participación de las organizaciones gitanas interesadas y pertinentes y en el marco de una amplia consulta, una lista de recomendaciones apoyadas por un sistema de análisis fáctico, realmente ambicioso y controlable, que se compondría de elementos suficientemente concretos y operativos, y que también sería susceptible de ser evaluado.

3.4 El Comité estima que las recomendaciones políticas formuladas en la propuesta son útiles y que cabe apoyarlas ampliamente como una lista de intervención restringida y que debe ser objeto de una aplicación incondicional. Pero observa que estas recomendaciones definen un marco de acción excesivamente restringido y no siempre son bastante ambiciosas; por ello, sugiere encarecidamente ampliar la lista de recomendaciones y completarla con instrumentos de control y seguimiento.

3.5 El CESE considera que la parte de propuesta sobre las medidas políticas transversales se ha hecho precipitadamente e invita al Consejo a desarrollar en mayor medida los cuatro ámbitos delimitados por la misma (lucha contra las discriminaciones, reducción de la pobreza e inclusión social y empoderamiento de los gitanos) y a definir exigencias mucho más concretas, facilitando en este contexto indicaciones sobre las mejores prácticas esperadas.

3.6 El Comité no considera satisfactorio el argumento presentado en el documento en el sentido de que «la elección de un instrumento (jurídico) no vinculante tiene por objeto proporcionar orientaciones prácticas a los Estados miembros en cuanto al problema de la integración social de la población gitana, pero sin fijar normas vinculantes estrictas», porque «según las conclusiones de la Comisión, aún no se dispone de medidas sólidas y proporcionadas para abordar los problemas sociales y económicos de gran parte de la población gitana de la UE». En este período de crisis, si esta no se gestiona de manera apropiada y específica, los grupos gitanos que también se ven particularmente afectados por la segregación, la discriminación y la extrema pobreza sufrirán de manera desproporcionada sus efectos, cuando ya representa para ellos una carga insoportable e intolerable. Por ello, el Comité considera que esta situación requiere soluciones por parte de los responsables de la toma de decisiones e intervenciones inmediatas y eficaces, también en materia de revocabilidad de los derechos.

3.7 El Comité, habida cuenta de las conclusiones extraídas de la exposición de motivos de la propuesta de Recomendación ([9]), considera necesario que el Consejo haga uso de sus facultades para adoptar actos jurídicos vinculantes, a fin de paliar más particularmente las situaciones de gran pobreza y desamparo, peligrosas para la vida de los ciudadanos, y luchar contra los efectos más extremos de la discriminación, del racismo y del odio a los gitanos. La necesidad de tales medidas se desprende precisamente de los evidentes incumplimientos, a nivel de los Estados miembros, en materia de legislación y jurisprudencia ([10]).

4. **Propuestas específicas**

4.1 El Comité sugiere a los servicios competentes de la Unión Europea que vuelvan a evaluar sus misiones directamente vinculadas a la aplicación de los derechos fundamentales de los gitanos y los derechos de las minorías, al margen del método abierto de coordinación, en particular por lo que respecta a las citadas cuestiones. A este respecto el Comité considera necesario que:

a) la Unión defina con exactitud y precisión cuáles son, en el marco de sus atribuciones, los criterios en los que se basa para determinar una violación de los derechos humanos de segunda y tercera generación definidos por las Naciones Unidas, al tiempo que aclare en qué casos, cuando sospeche una violación de los derechos, incoará un procedimiento judicial en su propio ámbito de competencias;

b) interprete y adapte esos derechos fundamentales y de las minorías en función de las situaciones y de las desventajas sociales que podrían afectar a los gitanos más que a la media;

([9]) «… si bien los Estados miembros han tenido la posibilidad de actuar para abordar la cuestión de la integración de la población gitana, las medidas previstas hasta ahora son insuficientes. Las diferencias entre los Estados miembros se acrecientan debido a la falta de un enfoque coordinado de la cuestión».

([10]) «Los objetivos de la acción propuesta no pueden realizarlos de manera suficiente los Estados miembros por sí solos y, por tanto, pueden realizarse mejor mediante una acción coordinada a escala de la UE que a través de iniciativas nacionales de alcance, ambición y eficacia diversos», 2013/0229 (NLE), exposición de motivos.

c) defina, con la participación de Eurostat y gracias a la interpretación de las estadísticas de la UE sobre la renta y las condiciones de vida (marco EU-SILC), diversos indicadores de ingresos y de privación que no solo revelen los umbrales de extrema pobreza y de miseria, sino también la existencia de condiciones contrarias a los derechos humanos e indignas del ser humano;

d) el Comité estima necesario ampliar las técnicas que hasta ahora solo se han aplicado excepcionalmente a este ámbito; por ejemplo, además del análisis de la situación de la población «pobre» con una renta inferior al 50 o 60 % de la renta media, analizar también la situación de la población cuyo nivel de renta se sitúe en el 30 % (25 %), o bien utilizar, además de los índices de discriminación «agregados» aplicados actualmente, las medidas de la «discriminación marginal», que revelan una exclusión particularmente grave en forma de privación gracias a indicadores muy sensibles (como la comodidad o el hacinamiento en las viviendas).

4.2 El Comité propone conceder carácter prioritario a la preservación de las tradiciones lingüísticas y culturales que constituyen el fundamento de la identidad gitana, así como a su apoyo social y presupuestario, tras la revisión de las estrategias.

4.3 Según el Comité, para la realización de las estrategias nacionales de integración de los gitanos, es indispensable que los Estados miembros presten una particular atención al control legislativo y jurisprudencial de las políticas conexas y a las correcciones que cabe efectuar en lo que respecta a sus eventuales efectos antidiscriminatorios, y que apliquen mecanismos eficaces para ello.

4.4 A fin de promover la integración de los gitanos y su autonomía material, el CESE espera muy particularmente que los Estados miembros aporten una respuesta a la altura de las necesidades y pongan en práctica programas en favor del empleo y del espíritu empresarial, así como y programas de formación profesional. Asimismo, les insta encarecidamente a que refuercen los medios jurídicos que puedan fomentar eficazmente la contratación de gitanos por las empresas. Para las comunidades gitanas segregadas en las que durante mucho tiempo el índice de empleo ha sido sumamente bajo y la discriminación en el mercado laboral muy alta, habría que introducir formas innovadoras de la política de empleo como, por ejemplo, una cantidad suficiente de puestos de trabajo temporales adecuados financiados por el sector público.

Seguimiento y evaluación

4.5 El Comité lamenta que la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y los Estados miembros aún no hayan podido definir los indicadores y puntos de referencia que constituyen la primera condición de la evaluación de las estrategias y de los programas de intervención ni las metodologías y las exigencias en la materia, que condicionan una recogida de datos y un inventario adecuado e independiente ([11]). Las prácticas actuales de seguimiento y evaluación de los Estados miembros suelen limitarse a informes realizados sin un verdadero método de evaluación, basándose eventualmente en datos, y no es raro que produzcan resultados desprovistos de todo fundamento.

4.6 El Comité propone que las misiones de evaluación se confíen a grupos de investigadores e institutos seleccionados por licitaciones, profesionales y sin relaciones políticas, cuya independencia también debe reforzarse por medio de diversos instrumentos jurídicos (por ejemplo, introducción de una declaración de ausencia de conflicto de intereses, normas de transparencia financiera y en materia de utilización de los fondos, control de la comunidad científica, vigilancia del método de investigación, etc.) ([12]).

Recomendaciones políticas

4.7 Más allá de la financiación programable, transparente y apropiada de las autoridades encargadas de la igualdad de trato, la situación jurídica de estas instituciones también debe reforzarse para que el poder político pueda influir lo menos posible en su funcionamiento, pero vele, sin embargo, por garantizar sus condiciones. Por otra parte, las autoridades encargadas de la igualdad de trato también deben mantener relaciones permanentes y estrechas con las asociaciones pertinentes de representación de los gitanos, más allá de los puntos de contacto para los gitanos.

4.8 Los puntos de contacto nacionales para los gitanos deben desempeñar sus misiones con toda transparencia, tanto en la teoría como en la práctica. Su actividad es crucial para la realización de la estrategia marco. Asimismo, conviene garantizar jurídicamente los derechos de los puntos de contacto al igual que los de los organismos gubernamentales encargados de la programación y aplicación de las políticas sociales relativas a los gitanos, a fin de que puedan, como una especie de «perro guardián», dar su opinión sobre los procedimientos legislativos vinculados a las políticas gubernamentales que afecten también a los gitanos e influyan en estos últimos, para que sus efectos no se debiliten mutuamente. Los puntos de contacto para los gitanos tienen una obligación de información hacia las asociaciones representativas de la sociedad civil gitana, lo que puede traducirse, por ejemplo, en la publicación de los informes anuales de los evaluadores independientes, cuyo contenido no esté sometido a ninguna influencia política, o la organización de conferencias especializadas.

4.9 El Comité considera difícilmente viable el objetivo fijado en el punto 5.1 de la propuesta de Recomendación, en el sentido de que «los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la aplicación de la presente Recomendación a más tardar (…) 24 meses a partir de la publicación, y deben notificar a la Comisión las medidas adoptadas de conformidad con esta Recomendación en esa fecha»; para ello habría que suprimir la posibilidad de eximir a los Estados miembros de la obligación de aplicar la estrategia marco de la UE y sus propios compromisos. En efecto, la actual propuesta,

([11]) Punto 4.4 de la propuesta de Recomendación.

([12]) El evaluador deberá presentar una declaración de ausencia de conflicto de intereses en la que indique que no está empleado por un gobierno ni utiliza dinero público que podría mermar la independencia de los resultados de la evaluación.

en materia de contenido, solo representa una parte del sistema de exigencias más amplio definido por la estrategia marco en un vasto contexto y que la Comisión está llamada a evaluar cada año.

Integración y participación de los gitanos

4.10 A juicio de varios expertos y organizaciones de la sociedad civil gitana –que, en parte, coinciden con la evaluación de la Comisión Europea al respecto–, las actuales políticas y mecanismos de ayuda de los Estados miembros no permiten, en algunos casos, tratar la cuestión de la integración de los gitanos con suficiente eficacia y no siempre tienen como punto de partida e hilo conductor un planteamiento basado en los derechos humanos ([13]). Desgraciadamente, entre tanto se ha observado un repunte de la exclusión de los gitanos en varios países. Esta situación tiene como causa principal la constante discriminación de los gitanos y el odio arraigado a los gitanos, a lo que los responsables políticos no prestan una atención apropiada. Como se indica en la exposición de motivos de la propuesta de Recomendación: «El eje del problema radica en los estrechos vínculos que existen entre la discriminación y la exclusión social que sufren los gitanos» ([14]).

4.11 A juicio del Comité, la supresión de los efectos negativos recíprocos ejercidos por esos mecanismos debe ser el principal objetivo de toda política de inclusión. A este respecto, los principales instrumentos son, entre otros, la integración de los gitanos y el fomento de su participación, así como el empoderamiento de las organizaciones gitanas y el desarrollo de sus capacidades. Esto solo será posible en el marco de una cultura franca de la aceptación, en la que la política respecto a los gitanos se centre efectivamente en los ámbitos que verdaderamente les afectan, de manera que los gitanos no sean considerados solo beneficiarios, sino también actores en pie de igualdad y cuya participación es indispensable. Es necesario modificar el anterior planteamiento paternalista, en el que los procesos eran definidos por los líderes de opinión y los principales responsables políticos de la sociedad, así como reconocer y aceptar a los gitanos como miembros responsables de la sociedad, en condiciones de influir activamente en su destino y dispuestos a hacerlo.

4.12 El Comité se remite a un dictamen anterior ([15]), en el que revelaba, sobre la base de un estudio, una gran insatisfacción, así como cierta frustración y desconfianza entre muchos portavoces de la comunidad gitana y entre las organizaciones de la sociedad civil y sus representantes. Según ese dictamen del CESE, 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». Un estudio llevado a cabo en la misma época por la ERPC había llegado a las mismas conclusiones ([16]).

4.13 Por lo que respecta a los cambios de planteamiento social y decisorio, el Comité señala que este proceso no podría considerarse sin la participación de los gitanos y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con ellos en la concepción, aplicación y evaluación de las políticas a todos los niveles. El Comité considera necesario definir indicadores que permitan evaluar de manera adecuada el grado de integración y participación de los gitanos (por ejemplo, la administración local o central, datos relativos a la autorización, tasa de participación en la ejecución de los programas, etc.).

4.14 El Comité sugiere y espera la ampliación del marco conceptual de la cooperación, una cultura del consenso que vaya más allá de la simple consulta, la puesta en servicio de las plataformas de diálogo permanente (también a nivel local), la creación de los mecanismos organizativos adecuados para la participación, una mayor transparencia de las decisiones de los poderes públicos (a nivel local) y una justificación de las decisiones (haciendo constar también las divergencias de opinión y los resultados de votaciones).

4.15 El Comité propone que se garantice, como se ha indicado anteriormente, un fondo de ayuda (por ejemplo, como parte del programa «Europa para los Ciudadanos») en favor de la integración y el empoderamiento de los gitanos, así como del desarrollo de las capacidades de sus organizaciones de la sociedad civil. El programa operativo del FSE o, más precisamente, la garantía de programas de apoyo que prevean una asistencia técnica serían igualmente importantes para el desarrollo de las capacidades institucionales de las organizaciones gitanas.

4.16 Los responsables de la toma de decisiones deben tomar claramente sus distancias respecto a las declaraciones preocupantes en contra de los gitanos, llenas de racismo y violencia y gravemente discriminatorias, y conviene denunciar y vigilar abiertamente y con coherencia los fenómenos de violencia racista y los discursos de odio y elaborar instrumentos jurídicos, administrativos, reglamentarios y de publicidad que permitan luchar eficazmente contra esos fenómenos. A este respecto, los líderes de opinión, en particular la élite política y mediática, tienen una responsabilidad especial. El Comité propone que se lleven a cabo investigaciones sistemáticas sobre los prejuicios en el marco de una metodología uniforme y que, si los resultados revelan una tendencia negativa, se creen instrumentos que puedan fomentar las políticas públicas en la materia o su aplicación, así como la intensificación de los esfuerzos.

([13]) COM(2012) 226 final, SWD(2012) 133 final, «Analysis of National Roma Integration Strategies» (Análisis de las estrategias nacionales de integración de los gitanos), ERPC, marzo de 2012.

([14]) La *European Roma Policy Coalition* (ERPC) recomienda que las estrategias nacionales de integración de los gitanos se basen en un elemento central para eliminar el odio a los gitanos. Aunque la supresión de las diferencias en materia de renta, sanidad y educación son importantes, no podrá realizarse ningún progreso si la supresión del odio a los gitanos no pasa a ser una prioridad de las estrategias nacionales de integración de los gitanos. Análisis final de la ERPC.

([15]) DO C 011, 15.1.2013 pp. 21-26.

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

4.17 El Comité llama decididamente la atención de los Estados miembros sobre el hecho de que, para hacer frente a una segregación y discriminación que se remonta a varias generaciones y afecta a todas las dimensiones de la vida de los interesados, no basta con aplicar programas bajo la forma de proyectos centrados en un determinado ámbito problemático. Hoy en día es indispensable optar por un planteamiento sistémico para conseguir los objetivos de la estrategia.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE)

[COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD)]

(2014/C 67/23)

Ponente: **Vladimíra DRBALOVÁ**

El 1 de julio de 2013, el Parlamento Europeo, y el 8 de julio de 2013, el Consejo, de conformidad con los artículos 149 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE)

COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 3 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 17 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE aprueba la propuesta de la Comisión de crear *una red europea de servicios públicos de empleo* (SPE), que servirá de punto de partida para comparar sus resultados a escala europea, determinar las buenas prácticas y favorecer los procesos de intercambio de conocimientos a fin de reforzar su capacidad de prestar servicios y la eficacia de estos últimos. Esta red debería desempeñar ante todo un papel de asesoramiento y coordinación.

1.2 El Comité reconoce que a nivel regional ya existen estructuras que funcionan correctamente, así como redes de observatorios del mercado laboral, que contribuyen eficazmente a la consecución de los objetivos comunes en materia de empleo de la UE establecidos en la Estrategia Europa 2020. Recomienda a la Comisión y a los Estados miembros que establezcan, en el respeto de la subsidiariedad y la diversidad en toda la UE, una relación más coherente entre los SPE y los observatorios regionales.

1.3 De acuerdo con las medidas previstas por la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, el CESE reconoce el importante papel que desempeñan los SPE a la hora de poner en práctica las prioridades para reforzar cada uno de los cuatro componentes de la flexiguridad.

1.4 El CESE recomienda a la Comisión que especifique claramente en el enunciado de su documento los vínculos de la nueva red europea de SPE con el Comité de Empleo (EMCO, por sus siglas en inglés) y formule claramente la naturaleza y el objetivo de las medidas de modernización elaboradas por los SPE, que no deberían tener carácter obligatorio.

1.5 El CESE considera que la evaluación comparativa de los servicios públicos de empleo, apoyándose en indicadores cuantitativos y cualitativos destinados a evaluar los resultados de los SPE, constituye una forma útil de cooperación. El CESE aprueba ante todo el recurso a indicadores estadísticos de resultados y de eficacia de los servicios de empleo y de las políticas activas de empleo. Sin embargo, el CESE subraya que ello podría conducir a mejorar la capacidad de adaptación y reacción de los trabajadores, con vistas a la reincorporación duradera en el mercado laboral y a traslados armoniosos dentro de este mercado.

1.6 En lo que se refiere a la adopción del marco general y de los actos delegados, el CESE recomienda a la Comisión que defina claramente en su documento el contenido futuro de dichos actos. El CESE sugiere que se concrete el contenido de la propuesta, con objeto de que esta contenga una lista de los indicadores básicos del marco general. Posteriormente, los aspectos menos importantes de estos indicadores básicos deberían completarse mediante actos delegados, de conformidad con el artículo 290 del TFUE.

1.7 El CESE pide a la Comisión que delimite claramente el papel que corresponde a cada uno de los socios en el contexto del artículo 4 relativo a la cooperación. La propuesta objeto de examen no debería reducir el papel de los interlocutores sociales al de «colaboradores asociados», sino que, por el contrario, debería reforzar su influencia en el marco del proceso de modernización de los SPE. La propuesta también debería describir el papel de la sociedad civil sobre la base del principio de asociación.

1.8 Al mismo tiempo, el CESE recomienda que todos los agentes interesados contribuyan a la elaboración de las conclusiones y recomendaciones de la red europea de SPE.

1.9 El CESE recomienda a la Comisión que inste a los Estados miembros –siempre que estos últimos quieran adaptar con éxito los modelos organizativos, los objetivos estratégicos y los procesos de los SPE a un entorno en rápida evolución– a establecer el marco técnico, humano y financiero para aumentar sus capacidades y permitirles desempeñar su nuevo papel multifuncional.

1.10 El CESE tiene el convencimiento de que las nuevas competencias de los SPE, sobre todo en el ámbito de las políticas activas de empleo, deben reflejarse en unas capacidades y un apoyo financiero adecuados. Los fondos asignados con cargo al programa EIS ([1]) deberían mantenerse, y la financiación debería ser sostenible.

1.11 El CESE se congratula de las conclusiones y los compromisos de todas las partes que participaron en la conferencia para el empleo juvenil del 3 de julio de 2013 en Berlín.

2. **Introducción**

2.1 La Estrategia Europa 2020 ([2]) estableció para todos los Estados miembros el ambicioso objetivo común de aumentar para 2020 al 75 % la tasa de empleo de las mujeres y hombres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años. Los servicios públicos de empleo (SPE) tienen un papel central que desempeñar para alcanzar este objetivo.

2.2 Las orientaciones relativas a las políticas de empleo para 2020 ([3]) reconocen a los SPE como agentes centrales que juegan un papel vital para cumplir con las recomendaciones nº 7 «Aumentar la participación en el mercado laboral» y 8 «Conseguir una población activa cualificada». Las conclusiones adoptadas en la reunión de los jefes de los SPE en Budapest los días 23 y 24 de junio de 2011 bajo el lema *«Making the employment guidelines work»* (Hacer que funcionen las orientaciones relativas al empleo) establecen esta contribución de los SPE a la realización de la Estrategia Europa 2020.

2.3 La política de empleo y del mercado laboral sigue siendo competencia de los Estados miembros, que también responden de la organización, la dotación de personal y el funcionamiento de sus SPE. No obstante, las modalidades actuales de cooperación voluntaria de los Estados miembros, establecidas en 1997 mediante la creación de un grupo consultivo informal ([4]) de SPE, han alcanzado sus límites y ya no se corresponden con las necesidades ni los desafíos actuales. Falta un dispositivo que permita detectar rápidamente los resultados insatisfactorios y los posibles problemas estructurales relacionados; falta una información sistemática sobre los resultados de los métodos actuales de evaluación comparativa y de intercambio de conocimientos.

2.4 Además, en los debates informales de los ministros del Consejo de Empleo y Asuntos Sociales (EPSCO) celebrados en Dublín los días 7 y 8 de febrero de 2013 ([5]) se llegó a la conclusión de que una cooperación mayor y mejor enfocada entre los SPE permitiría mejorar los intercambios de prácticas de excelencia, y se pidió a la Comisión que elaborase una propuesta detallada de iniciativa sobre el «aprendizaje comparativo».

2.5 El 17 de junio de 2013, la Comisión Europea publicó una propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, que se inscribe en el contexto de la iniciativa emblemática «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos» ([6]) y del «Paquete de medidas sobre el empleo» ([7]) de 2012 y propone oficializar la cooperación de los servicios públicos de empleo y crear una red europea de estos servicios.

2.6 Esta red debería funcionar durante el periodo comprendido entre 2014 y 2020, vinculada a la Estrategia Europa 2020. El funcionamiento de esta red será objeto de una evaluación y de una revisión después de cuatro años. Se garantizará su financiación mediante créditos del Programa para el Empleo y la Innovación Social(EIS) y la Comisión Europea se encargará de su secretaría con los recursos humanos de que dispone actualmente.

2.7 La acción de incentivación desarrollada mediante esta red debería contribuir:

— a la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y de sus principales objetivos en materia de empleo;

— a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo en la UE;

— a mejorar la integración de los mercados laborales;

— a aumentar la movilidad geográfica y profesional;

— a luchar contra la exclusión social y a integrar a las personas excluidas del mercado de trabajo.

2.8 En el marco de los primeros debates del Consejo en julio de 2013, una mayoría de Estados miembros se felicitó por la propuesta de la Comisión y abordó los objetivos fijados con un espíritu positivo. Se plantearon dudas relativas, sobre todo, a los vínculos recíprocos con los trabajos del Comité de Empleo (EMCO) y sus posibles solapamientos, el excesivo número de competencias de la Comisión Europea, el contenido de los actos delegados y las imprecisiones en la financiación.

([1]) Programa Europeo para para el Empleo y la Innovación Social (EIS), que integra y amplía el alcance de los tres programas existentes: Progress, EURES y el Fondo Europeo de Microfinanciación del programa Progress.
([2]) COM(2010) 2020 final.
([3]) Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.
([4]) Se trata del grupo consultivo informal de la Comisión Europea HoPES (*«Heads of Public Employment Services»* - Jefes de los servicios públicos de empleo).
([5]) En la reunión informal EPSCO celebrada en Dublín los días 7 y 8 de febrero de 2013.
([6]) COM(2010) 682 final.
([7]) COM(2012) 173 final.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE se congratula en términos generales de todas las iniciativas que adopta la Comisión Europea con miras a hacer realidad los objetivos de la Estrategia Europa 2020 en el ámbito del empleo y del mercado laboral, estrechar la cooperación entre los Estados miembros, desarrollar las competencias y adaptarlas a las necesidades de las empresas y los trabajadores y apoyar la movilidad geográfica y profesional.

3.2 Dada la urgencia de la situación, especialmente en algunos Estados miembros, así como el alza del desempleo, sobre todo el de larga duración y el desempleo juvenil, el CESE aprueba la propuesta de la Comisión de crear una red europea de servicios públicos de empleo, que servirá de punto de partida para comparar sus resultados a escala europea, determinar las buenas prácticas y favorecer los procesos de intercambio de conocimientos a fin de reforzar su capacidad de prestar servicios y la eficacia de estos últimos.

3.3 Numerosos Estados miembros, presionados por los desafíos a largo plazo relacionados con las transformaciones mundiales y tecnológicas y el envejecimiento de su mano de obra, así como por las medidas urgentes a corto plazo para paliar las repercusiones de la desaceleración económica, ya están modernizando sus SPE, con más o menos éxito: los reestructuran centralizándolos o, por el contrario, descentralizándolos, amplían su ámbito de actuación e intentan desarrollar plenamente sus posibilidades.

3.4 El CESE considera que los SPE deben adaptarse imperativamente a las nuevas exigencias del mercado laboral, a saber: envejecimiento de la mano de obra, expansión de la economía de la tercera edad y de la economía verde, nuevas competencias y nuevas exigencias de la generación joven, desarrollo de las TIC y de las innovaciones tecnológicas e incluso la creciente inadecuación entre la oferta y la demanda de competencias.

3.5 Los SPE deben afrontar al mismo tiempo retos a corto y largo plazo. Han de reaccionar de manera inmediata, flexible y creativa a la evolución de su entorno en general, combinar intervenciones a corto plazo con soluciones sostenibles y prever los riesgos sociales.

3.6 El CESE tiene el convencimiento de que estas nuevas competencias de los SPE, sobre todo en el marco de las políticas activas de empleo, deben reflejarse en unas capacidades y un apoyo financiero adecuados. En muchos Estados miembros la situación no parece, sin embargo, evolucionar en este sentido, especialmente en un periodo de recortes presupuestarios y de medidas de ahorro. Actualmente, los recursos previstos para el funcionamiento de los SPE deberían, por el contrario, reforzarse, sobre todo en relación con el personal, a fin de asegurar un seguimiento de calidad que se traduzca en ofertas de empleo. Los SPE que demuestren que funcionan bien podrían, en el futuro, ser transformados en centros de competencias.

3.7 En 2010, Eurofound, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, elaboró a petición del CESE una nota informativa titulada «Financiar y aplicar programas activos en favor del mercado laboral durante la crisis» ([8]), donde se describen, a partir del ejemplo de diez Estados seleccionados, las variaciones en las interacciones entre las políticas activas y pasivas de empleo y el deterioro de la evolución de los gastos trasladados al PIB en favor de las medidas de activación, en particular en los Estados donde el desempleo está aumentando con rapidez.

3.8 El objetivo de la propuesta de la Comisión consiste en favorecer, mediante *acciones de incentivación* (con arreglo al artículo 149 del TFUE), la cooperación entre los Estados miembros, garantizar la mejora de la integración y del funcionamiento de los mercados de trabajo en la UE, contribuir a mejorar la movilidad geográfica y profesional y luchar contra la exclusión social.

3.9 La nueva red desarrollará en particular las iniciativas siguientes: elaborar y aplicar, a escala europea, sistemas de evaluación comparativa de los servicios públicos de empleo, organizar la ayuda recíproca, adoptar y aplicar una política de modernización y de refuerzo de los SPE en ámbitos clave y establecer relaciones en el ámbito del empleo.

3.10 La propuesta de la Comisión se inscribe en el marco de la continuidad de actividades anteriores y estudios relativos al modelo económico de los SPE, a los sistemas de evaluación de sus resultados y al papel de los SPE en materia de flexiguridad, anticipación de las cualificaciones y capacidad de adaptación de los ciudadanos a las nuevas profesiones.

3.11 El CESE tiene el convencimiento de que, en el futuro, la actividad de los SPE ya no podrá ser nunca más una mera rutina ([9]). Los SPE deben transformarse progresivamente en agencias multifuncionales que faciliten distintos tipos de transición: en el mercado del empleo, entre los estudios y el primer empleo, entre las carreras, o dentro de la UE. Deben garantizar la interacción entre los agentes del mercado laboral e incitarlos a cooperar e innovar; deben cooperar estrechamente con sus socios públicos y privados ([10]) y garantizar que los agentes del mercado laboral se ajusten a las políticas desarrolladas en este mismo ámbito.

3.12 El CESE considera que los SPE deberían orientarse más hacia el aspecto de la oferta de trabajo, sin que ello signifique cuestionar su papel en el ámbito del pago de prestaciones, ya

([8]) Véase: John Hurly, *«Financiar y aplicar programas activos en favor del mercado laboral durante la crisis»*, Eurofound 2010.

([9]) Véase el documento «*Contribución de los servicios públicos de empleo a la Estrategia Europa 2020 – Documento recapitulativo de la estrategia para los SPE en el horizonte 2020*», 2012.

([10]) La Comisión Europea ha lanzado la iniciativa PARES, la asociación entre los servicios públicos y privados de empleo de la UE, que constituye una acción prioritaria en el marco de la Comunicación que publicó en 2011 sobre una «Agenda de nuevas cualificaciones y empleos».

que los empresarios encuentran problemas crecientes a la hora de reclutar y contratar a los trabajadores que necesitan. Las pequeñas y medianas empresas, en particular, requieren con frecuencia un mayor apoyo por parte de los SPE, razón por la cual conviene reforzar la cooperación entre estos y las empresas.

3.13 Incluso en un periodo de desempleo elevado, persiste una inadecuación entre la oferta de competencias y las necesidades del mercado laboral. A través de la red HoPES ([11]), los SPE participan en los debates y las consultas sobre el papel de las competencias en el contexto económico y social. Se trata de conectar los mundos del trabajo y de la educación y establecer una comprensión común de las cualificaciones y las competencias. Para los SPE, ello implica establecer colaboraciones con las distintas partes interesadas y garantizar el equilibrio entre la oferta y la demanda de cualificaciones en el contexto de una complejidad creciente de los mercados de trabajo locales ([12]).

3.14 El CESE reconoce el papel único que desempeñan los servicios públicos de empleo para poner en práctica todos los componentes de la flexiguridad. El estudio sobre el papel de los SPE en relación con la flexiguridad en los mercados laborales europeos ([13]) ha demostrado, a partir de ejemplos adecuados extraídos de la práctica, que los SPE son conscientes de la necesidad de un nuevo enfoque para sus servicios y que han adoptado una amplia gama de estrategias y de medidas para apoyar la flexiguridad. Los SPE deberían seguir esforzándose en reforzar su capacidad, para poder desempeñar su papel de intermediarios y evaluadores de la flexiguridad.

3.15 El CESE considera que los SPE deberían ocuparse, con carácter prioritario, de las personas o las categorías de trabajadores con mayores dificultades para incorporarse al mercado laboral y que tienen necesidades específicas. Se trata de los desempleados de larga duración, los trabajadores de edad avanzada, las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y los migrantes. Será conveniente, en este sentido, aplicar plenamente las disposiciones de lucha contra las discriminaciones, y asegurar su seguimiento.

3.16 En el contexto de la lucha llevada a cabo en toda Europa contra el alto desempleo de los jóvenes, el CESE también hace valer el importante papel de los SPE para realizar la iniciativa de la garantía juvenil, y se felicita por el compromiso adquirido por los jefes de los servicios públicos de empleo en la conferencia para el empleo juvenil celebrada el 3 de julio de 2013 en Berlín, de desempeñar un papel clave para favorecer el empleo juvenil en Europa, aumentar la eficacia de su acción y reforzar la cooperación con las demás partes interesadas ([14]).

([11]) Véase: «*The Case for Skills: A Response to the Recommendations regarding the Future Role of Public Employment Services under the New Skills for New Jobs Agenda*» (En defensa de las competencias: una reacción a las recomendaciones relativas al futuro papel de los servicios públicos de empleo en el marco de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos), Red europea de jefes de servicios públicos de empleo, septiembre de 2011.

([12]) Véase: R.A. Wilson, *Anticipating skills needs of the labour force and equipping people for new jobs: which role for public employment services in early identification of skill needs and labour up-skilling?* (Prever las cualificaciones necesarias de la mano de obra y adaptar a los trabajadores a los nuevos empleos), informe elaborado para la Comisión Europea. Danish Technological Institute/ÖSB Consulting/Warwick Institute for Employment Research, 2010.

([13]) «*The role of the Public Employment Services related to 'Flexicurity' in the European Labour Markets*» (El papel de los SPE en relación con la flexiguridad en los mercados laborales europeos) – Informe final, «*Policy and Business Analysis*», Danish Technological Institute/ ÖSB Consulting/Tilburg University/Leeds Metropolitan University, marzo de 2009.

4. **Observaciones específicas**

4.1 Según la propuesta de decisión objeto de examen, la red europea de servicios públicos de empleo debería cooperar estrechamente con el Comité de Empleo (EMCO) y contribuir a sus trabajos transmitiéndole informaciones e informes sobre la ejecución de las políticas de empleo. El CESE considera que, en el texto de la Decisión, deben formularse claramente las funciones consultivas de esta red y sus relaciones con el Comité de Empleo. La red tendrá una función de consulta y coordinación, y su creación no debería considerarse como una simple medida de armonización de las estructuras de los SPE o de los sistemas sociales.

4.2 El CESE no puede dejar de reconocer que a nivel regional ya existen estructuras que funcionan correctamente, así como redes regionales de observatorios del mercado laboral, que contribuyen eficazmente a la consecución de los objetivos comunes de empleo de la UE establecidos en la Estrategia Europa 2020.

A fin de garantizar una relación más coherente entre los SPE y los observatorios, el CESE llama la atención sobre la necesidad de:

a) disposiciones con arreglo a las cuales los observatorios regionales del empleo del sector público, directamente gestionados por las regiones, puedan participar en la red europea;

b) un vínculo más adecuado entre la red europea de observatorios regionales del empleo y la red europea de SPE;

c) disposiciones en materia de adhesión y acceso a la red europea para los observatorios regionales del empleo del sector privado y los del sector público que no están directamente gestionados por las regiones, pero que operan conforme a las instrucciones y en función de los objetivos de estas últimas;

d) cualquier otra acción destinada a mejorar el funcionamiento y la interacción entre todas las estructuras existentes, al objeto de utilizar todos los instrumentos disponibles en aras de la participación de todos los niveles de gobierno y para poder actuar a todos los niveles (nacional, regional y local).

4.3 La financiación destinada a ampliar la cooperación entre los SPE procederá del capítulo Progress del programa EIS entre 2014 y 2020. La propuesta legislativa es neutra desde el punto de vista presupuestario y no requiere recursos humanos adicionales. En lo que se refiere a los proyectos desarrollados por la red o destinados a las actividades de intercambio de conocimientos, luego concretados en el seno de los distintos SPE, los Estados miembros pueden beneficiarse de una financiación del Fondo Social Europeo (FSE), del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y del programa marco Horizonte 2020.

([14]) Conferencia para el empleo juvenil (*Konferenz zur Jugendbeschäftigung*) celebrada el 3 de julio de 2013 en Berlín, contribución de la red HoPES.

Para el CESE, lo más importante es que los recursos asignados en el marco de los Fondos Estructurales se mantengan, y que la financiación sea sostenible. Las nuevas competencias de los SPE, sobre todo en el marco de las políticas activas de empleo, deben reflejarse en unas capacidades y un apoyo financiero adecuados.

4.4 El artículo 3 de la propuesta define las *iniciativas de la red*.

— El artículo 3, apartado 1, letra a) prevé que esta última desarrolle y aplique a escala europea sistemas de evaluación comparativa basados en datos entre los servicios públicos de empleo, que se sustenten en la utilización de indicadores cuantitativos y cualitativos para evaluar los resultados de los servicios públicos de empleo, y obtener datos con vistas a establecer un instrumento adecuado para el intercambio de conocimientos.

— El CESE aprueba el principio de este enunciado. Considera que la evaluación comparativa de los servicios públicos de empleo, apoyándose en indicadores cuantitativos y cualitativos destinados a evaluar los resultados de los SPE, constituye una forma útil de cooperación. El CESE aprueba ante todo el recurso a indicadores estadísticos de resultados y de eficacia de los servicios de empleo y de las políticas activas de empleo. Sería conveniente utilizar los indicadores relativos a las entradas (por ejemplo el presupuesto) más bien como indicadores de contexto. Entre los demás indicadores que el CESE considera acertados figuran, por ejemplo, el número de personas registradas (por Estado), el número total de intermediarios y su número por candidato, el índice de reinserción laboral y de reinserción sostenible, al cabo de tres y seis meses, la duración media del desempleo, el índice de adecuación entre la oferta y la demanda de empleo, el período de ocupación de un puesto de trabajo y el tipo de empleo conseguido al término del programa de una política activa de empleo, el porcentaje de trabajadores que participan en las acciones de formación, los gastos incurridos o incluso el número de trabajadores de la UE o de terceros países.

— Es preciso dar prioridad a las personas más alejadas del mercado laboral, y analizar y comparar los resultados obtenidos por los servicios de empleo de regiones con un contexto similar desde el punto de vista de la tasa de desempleo y de la dinámica económica.

— El artículo 3, apartado 1, letra c) prevé que la red adopte y aplique un concepto para modernizar y reforzar los SPE en ámbitos clave.

El CESE recomienda precisar su enunciado, a fin de que quede claro que la red de SPE solo tendrá de hecho una función consultiva. El CESE considera que es necesario precisar en esta disposición cuál debería ser la naturaleza y el objetivo del concepto elaborado para la modernización de los SPE. En opinión del CESE, este último no debería tener en ningún caso carácter obligatorio.

4.5 El artículo 4 relativo a la *cooperación* menciona la colaboración y los intercambios de información con los agentes del mercado de trabajo, concretamente con otros proveedores de servicios de empleo. El CESE considera que debe definirse más claramente en estas disposiciones el papel de cada uno de los agentes.

4.5.1 El CESE insiste en que los interlocutores sociales son los principales agentes del mercado de trabajo y desempeñan un papel ineludible en el proceso de modernización de los SPE, por lo que deberían disponer de un lugar adecuado en la nueva estructura. En su documento de trabajo sobre el papel de los interlocutores sociales en el proceso de gestión de los SPE, concretamente en periodo de crisis, la Organización Internacional del Trabajo demuestra claramente, tomando como base el ejemplo de cuatro Estados miembros de la UE, que la modificación de las estructuras de los SPE implica modificar el papel, la participación y la influencia de los interlocutores sociales. Mientras que en Austria se amplían sus modalidades de acción, en particular a nivel regional, en Alemania y Dinamarca se reduce su influencia y su papel es más consultivo que codecisorio. En el Reino Unido, por razones históricas, no existe una participación institucional de los interlocutores sociales ([15]). Por este motivo, el CESE valora positivamente toda una serie de iniciativas de los interlocutores sociales europeos en el marco de su programa de trabajo común ([16]).

4.5.2 En este contexto, el CESE constata una evolución desfavorable, en lo que se refiere a la nueva decisión 2012/733/UE de la Comisión relativa a EURES. En la reunión de abril del Comité consultivo sobre la libre circulación de trabajadores ([17]), los representantes de los interlocutores sociales manifestaron su gran inquietud por ver reducirse el papel de los interlocutores sociales al de colaboradores asociados.

4.5.3 En muchos de sus dictámenes, el CESE ha aprobado el llamamiento hecho por la Comisión en favor de colaboraciones de todas las partes interesadas para apoyar la creación de puestos de trabajo, aumentar el empleo, desarrollar las competencias y luchar contra la exclusión social. En lo que se refiere concretamente a la lucha contra el alto desempleo juvenil en Europa, el CESE ha puesto de relieve el papel de las instituciones de enseñanza, de las agencias de asesoramiento, de las organizaciones de la sociedad civil (organizaciones juveniles, movimientos de mujeres, organizaciones de apoyo a las personas con discapacidad, etc.), de las familias y de los particulares, ya que se trata del único medio para resolver conjunta y plenamente la situación en los mercados laborales europeos.

4.5.4 Por ello, le CESE se congratula por el desarrollo de la asociación entre los servicios de empleo (PARES) ([18]) para favorecer el diálogo a escala de la UE con miras a facilitar las transiciones en el mercado de trabajo. La complejidad de los mercados laborales no cesa de aumentar, y requiere la cooperación de todos los agentes de los servicios de empleo. El CESE apoya asimismo el programa de la Comisión Europea de *diálogo entre servicios públicos de empleo*, orientado a apoyar el aprendizaje recíproco.

([15]) J. Timo Weishaupt, *Labour Administration and Inspection Programme: Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe*, (Programa de inspección de la administración de trabajo: los interlocutores sociales y la gestión de los SPE - tendencias y experiencias en Europa Occidental), 2011.

([16]) El acuerdo autónomo sobre los mercados de trabajo incluyentes (2010) se basa en el análisis común de los principales factores del mercado laboral (2009).

([17]) Véase el acta de la reunión del Comité consultivo sobre la libre circulación de los trabajadores, celebrada el 12 de abril de 2013 en Bruselas.

([18]) PARES constituye una de las medidas de acompañamiento de la Comisión en el marco de la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos, con miras a apoyar la flexiguridad.

4.6 En virtud del artículo 7 relativo a la *adopción de un marco general,* se delega en la Comisión la facultad para adoptar actos delegados con arreglo al artículo 8 de la propuesta en lo referente a un marco general para la realización de evaluaciones comparativas y de iniciativas de aprendizaje mutuo, tal y como se definen en el artículo 3, apartado 1. En términos generales, el CESE puede aprobar el recurso a actos delegados destinados a modificar algunas disposiciones relativas al marco general para la realización de las actividades de evaluación comparativa y de intercambio de conocimientos. No obstante, será necesario disponer de otras informaciones para poder determinar las cuestiones que estos actos delegados podrían modificar concretamente. El CESE sugiere que se concrete el contenido de la propuesta, para afinar los indicadores básicos del marco general. Posteriormente, los aspectos menos importantes de estos indicadores básicos deberían completarse mediante actos delegados, de conformidad con el artículo 290 del TFUE.

4.7 La propuesta objeto de examen indica que estas nuevas iniciativas de la Comisión se añadirán a la cooperación de los SPE en el seno de EURES en virtud de los artículos 45 y 46 del Tratado. El CESE considera que en el enunciado deberían señalarse explícitamente las sinergias de la red recién creada de los SPE con EURES ([19]). La nueva red de SPE debería apoyar un mandato ampliado de EURES y su papel de instrumento clave con miras a garantizar la coherencia de las competencias con las necesidades del mercado laboral europeo y a mejorar la movilidad en la UE. La red también podrá cooperar con otras organizaciones, como las agencias de orientación profesional.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([19]) Véase: DO L 328 de 28.11.2012, p. 21-26.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria

[COM(2013) 690 final]

(2014/C 67/24)

Ponente general: **Georgios DASSIS**

El 4 de octubre de 2013, 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

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria

COM(2013) 690 final.

El 17 de septiembre de 2013, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 17 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Georgios Dassis y aprobó por 157 votos a favor, 3 en contra y 19 abstenciones el presente dictamen.

1. **Observaciones generales**

1.1 Una crisis económica y financiera sin precedentes, que ha afectado a los Estados miembros de la zona del euro con especial dureza, ha dejado también al descubierto en general los puntos débiles estructurales de Europa. Ha demostrado la existencia de una relación clara entre las altas tasas de desempleo, las presiones sobre los presupuestos nacionales, la decadencia social y el malestar social. Si bien se acepta que los presupuestos nacionales tienen que estar equilibrados, las reducciones han tenido efectos negativos en la educación, las políticas activas del mercado de trabajo y el bienestar social. El aumento del desempleo y la pobreza está teniendo un impacto negativo en las habilidades y la empleabilidad de la mano de obra. También afecta a la capacidad de las empresas de crecer y crear puestos de trabajo, lo que a su vez está dificultando la recuperación.

1.2 En algunos de los países más gravemente afectados por la crisis la Unión es testigo de que la crisis económica y social se ha convertido también en una crisis política, con un aumento de los movimientos políticos extremistas y antidemocráticos. La necesidad de contrarrestar esta tendencia a través de acciones concretas a nivel europeo, nacional y local es una cuestión de la máxima urgencia.

1.3 El mercado interior debería ser un proyecto económico y social. Ha contribuido a la creación de empleo y de prosperidad en todos los Estados miembros de la UE. La realización del mercado interior y la mejora de la eficiencia y la cohesión social en el contexto de la Estrategia Europa 2020 son fundamentales para que Europa salga de la crisis más rápidamente.

1.4 En este contexto, el Comité ha examinado con gran interés la Comunicación de la Comisión como una primera contribución a los próximos debates del Consejo Europeo y a las decisiones para reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria Europea.

1.5 Hace un llamamiento a la Comisión para que actualice y refuerce su política a la luz de esos debates, con el fin de seguir avanzando, sobre todo en el uso proactivo de los indicadores de empleo y de integración social.

1.6 El Comité ha apoyado constantemente las medidas relativas al refuerzo de la inversión social, a una mayor focalización de los Fondos Europeos en unas políticas sociales y de empleo sólidas, a una Iniciativa sobre Empleo Juvenil y un sistema de Garantía Juvenil específicos y a una mejor movilidad transfronteriza. Por lo tanto, acoge con satisfacción la creciente atención prestada a estos ámbitos políticos. También acoge con satisfacción el fortalecimiento del diálogo social previsto en el marco del proceso del Semestre Europeo.

1.7 El Comité comparte la opinión de la Comisión de que el refuerzo de la dimensión social ayudaría a los Estados miembros a desarrollar todo su potencial en términos de crecimiento del empleo, de mejora de la cohesión social y de prevención de mayores disparidades. En particular, apoya la idea de intensificar la vigilancia del empleo y los desequilibrios sociales en la UEM a través de un seguimiento sistemático de las tasas de desempleo, de los jóvenes que no tienen empleo ni están en período de formación o enseñanza, de los ingresos familiares, de la pobreza y de la desigualdad.

1.8 Por tanto, el *cuadro de indicadores* propuesto para el empleo y los desequilibrios sociales sobre la base de indicadores y umbrales clave debería detectar proactivamente las evoluciones

asimétricas y la comunicación de sus efectos a los resultados económicos generales. Este sistema de seguimiento debería activar, cuando resulte necesario, una respuesta política y un mecanismo de ajuste oportunos y eficaces, como en caso de desequilibrios económicos y financieros similares. En consecuencia, el Comité comparte el punto de vista del Consejo Europeo del 27-28 de junio de 2013, en el sentido de que el marco previsto de indicadores sociales y de empleo es un «primer paso» hacia una dimensión social de la UEM más exhaustiva ([1]).

1.9 El Comité ha desarrollado su función consultiva contribuyendo a los próximos debates del Consejo Europeo mediante su dictamen de 22 de mayo de 2013 ([2]) y reitera su llamamiento a un mayor fortalecimiento de la dimensión social de la UEM.

2. **Observaciones particulares**

2.1 En su comunicación, la Comisión Europea propone una serie de iniciativas para reforzar la dimensión social de la UEM, centrándose en particular en tres aspectos:

— Un refuerzo de la vigilancia de los desafíos sociales y en materia de empleo así como de la coordinación de las políticas.

— Una mayor solidaridad y medidas en favor del empleo y la movilidad laboral.

— Un diálogo social reforzado.

2.2 El Comité está de acuerdo con la necesidad de reforzar la dimensión social de la UEM y quiere destacar lo siguiente:

Sobre el refuerzo de la vigilancia de los desafíos sociales y en materia de empleo así como de la coordinación de las políticas

2.3 La consolidación fiscal y la gobernanza económica de la UE no pueden sostenerse sin formas equivalentes de consolidación social y gobernanza social. La actual proliferación de divergencias sociales europeas socavan la recuperación, el crecimiento y la cohesión. El CESE señala que el Semestre Europeo debe incluir el cuadro de indicadores de empleo e integración social dentro del mismo marco de vigilancia que rige la coordinación económica y las reformas estructurales. Los objetivos sociales y de empleo cuantificables deben coincidir con los objetivos de deuda y de déficit, y deben tener unos mecanismos de ajuste y solidaridad similares para corregir los desequilibrios sociales y promover la inversión social.

2.4 El CESE reconoce que la renovación económica y la inversión social por parte de la UE y de los Estados miembros requieren algo más que mecanismos legales y estructuras de gobernanza formales. Esta es la razón por la que la sociedad civil organizada y los ciudadanos europeos individuales tienen derecho a participar y desempeñar un papel. La adhesión participativa al proyecto europeo es fundamental.

2.5 El Comité subraya también, sin embargo, que las mejoras sociales sostenibles requieren abordar el origen de los problemas estructurales de los Estados miembros. La competitividad global, el crecimiento económico y una fuerte dimensión social son elementos clave para sacar a Europa de la crisis. Los indicadores de política social recientemente propuestos deben emplearse para fortalecer las reformas a corto y largo plazo.

Sobre la mayor solidaridad y medidas en favor del empleo y la movilidad laboral

2.6 Como sostiene la Comisión en su Comunicación, la movilidad laboral transfronteriza es un elemento importante para preservar el empleo y la competitividad y para crear nuevos puestos de trabajo que reemplacen a los que se pierden por la reestructuración económica.

2.7 Con el fin de reducir aún más los actuales obstáculos a la movilidad laboral, procede adoptar medidas adicionales, a fin de poner a disposición de los trabajadores móviles información sobre los derechos laborales y sociales comprensible en sus lenguas respectivas. Además debería reconocerse a los trabajadores un derecho autónomo al asesoramiento. Las estructuras de asesoramiento correspondientes deberían colaborar y mantener un vínculo estrecho con los interlocutores sociales y EURES, y asegurar que se informa a los trabajadores móviles, ya en sus países de origen, sobre la situación social y jurídica en los países de destino.

2.8 La inversión social ayuda a las personas. Fortalece sus habilidades y capacidades y les ayuda a participar en la sociedad y en el mercado laboral, lo que a su vez conduce a un mayor bienestar, estimula la economía y ayuda a la UE a salir de la crisis más fuerte, más cohesionada y más competitiva.

2.9 La inversión social específica no solo trae consigo progreso social, sino que al mismo tiempo mejora la competitividad. En particular en una época con cifras de desempleo dramáticas y sin precedentes y una pobreza en aumento, la inversión en el Estado de bienestar cumple además un papel central para el refuerzo de la cohesión social, para la inclusión social y para combatir la exclusión social y la pobreza. Semejante gasto de inversión debe garantizar la eficiencia.

2.10 El CESE subraya claramente que la dimensión social de la UEM necesita unos instrumentos, indicadores y objetivos cualitativos y cuantitativos claros, que sean tan efectivos como las obligaciones económicas y financieras de la UEM. También advierte al Consejo Europeo que, si no hay suficiente consenso o voluntad política para semejante dimensión social revitalizada de la UE, el CESE propondrá la opción de una cooperación reforzada dentro de la UEM, con recursos financieros propios, un Fondo Social adicional, un Pacto de Progreso Social y normas, objetivos y mecanismos de estabilización social que coincidan con los mecanismos de estabilización fiscal, presupuestaria y monetaria.

([1]) Conclusiones del Consejo Europeo, 27 y 28 de junio de 2013, COEU 104/13, punto 14 c).
([2]) DO C 271 de 19.9.2013, p.p. 1-7.

Sobre el diálogo social reforzado

2.11 El Comité es favorable a las propuestas de la Comisión para mejorar la participación de los interlocutores sociales en la coordinación de las políticas económicas y de empleo a nivel europeo. El diálogo social desempeña un papel fundamental a todos los niveles. Aporta soluciones que reflejan los puntos de vista tanto de los empresarios como de los trabajadores, y también favorece el entendimiento y la confianza esenciales para reformar los mercados de trabajo europeos y para reforzar el tejido social.

2.12 El Comité toma también nota de que el futuro del diálogo social, incluida la cuestión del diálogo tripartito, está ya siendo discutido por los interlocutores sociales europeos.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico Social y 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 un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente

[COM(2013) 542 final]

(2014/C 67/25)

Ponente: **Sr. VAN IERSEL**

Coponente: **Sra. HRUŠECKÁ**

El 3 de julio de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), 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 un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente

COM(2013) 542 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 26 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 17 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 172 votos a favor, 23 en contra y 24 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge con gran satisfacción el próximo Consejo Europeo de Defensa del mes de diciembre, que girará en torno a la Comunicación de la Comisión Europea ([1]) y el informe de la alta representante/jefe de la Agencia Europea de Defensa ([2]). Estas iniciativas aportan una respuesta muy rápida y oportuna a los desafíos, internos y externos, con el ánimo de promover la previsibilidad a largo plazo y la credibilidad de la defensa europea.

1.2 Más allá de los tradicionales tabúes, la Comunicación y el parecer (provisional) de la alta representante permiten abordar desde una perspectiva correcta la situación actual y las acciones que se deben emprender.

1.3 En particular, el informe de la alta representante sostiene de manera convincente que resulta imprescindible una estrategia global en la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) para dar respuesta a las exigencias que plantean la defensa y la seguridad europeas. El CESE coincide en que esta PCSD brindará el marco más adecuado para entablar una cooperación eficaz en el ámbito de las capacidades militares, aunque destaca que la credibilidad de toda PCSD pasará asimismo por la colaboración.

1.4 Para lograr el éxito de la iniciativa hay que sentar unas condiciones políticas favorables. Habida cuenta del largo y tortuoso camino que deberemos recorrer para introducir unos ajustes de gran calado en las estructuras (industriales) de defensa europeas, algo que implicará también políticas interrelacionadas, el CESE considera que la principal condición para lograr unos avances más que necesarios estriba en un compromiso coherente por parte de los líderes gubernamentales de la UE.

1.5 El CESE insta al Consejo a que emprenda medidas y acciones concretas para reforzar la competitividad y la cooperación en el sector de la defensa europeo, y que constituyan una señal clara para el futuro.

1.6 El CESE respalda el objetivo de potenciar una defensa europea independiente que se corresponda con el peso económico de Europa y con sus demás intereses en el mundo. El objetivo a largo plazo ha de consistir en proteger de manera autónoma a los ciudadanos europeos, dotando al sector militar en todo momento con los equipamientos más modernos y garantizando los valores de Europa (derechos humanos, democracia) ([3]).

1.7 La nueva fase de transición también está generando un impacto en la defensa y la seguridad de Europa. Los cambios geopolíticos están teniendo lugar en un período de grave estancamiento económico y persistente desempleo en grandes partes de Europa. Al mismo tiempo, están surgiendo nuevos actores en la escena mundial. Los acontecimientos mundiales están sobrepasando a los acontecimientos europeos, y la brecha es cada vez más pronunciada. Europa debe adaptarse con mayor celeridad si quiere mantener el ritmo de otros países.

([1]) Hacia un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente (COM), etc.

([2]) Este documento no se ha publicado todavía. La AR ha hecho público un parecer de carácter provisional.

([3]) DO C 299, 4.10.2012, p. 17.

1.8 Además, la necesidad de que la industria sea competitiva, junto con la reducción de los recursos financieros, requiere efectividad desde el punto de vista de los costes. Los enfoques europeos –que vienen a remediar solapamientos, políticas descoordinadas y lagunas contraproducentes– deben promover una buena relación calidad-precio, lo que se traducirá en un menor despilfarro de dinero y en una mayor productividad, todo lo cual redunda en interés del contribuyente.

1.9 El CESE se congratula del análisis claro y agudo que se hace en la Comunicación de la Comisión Europea sobre la posición relativa de Europa. Un análisis comparable llevó el año pasado al CESE a propugnar un cambio radical de mentalidad en Europa en todo lo relacionado con la defensa común ([4]).

1.10 El CESE coincide en particular con el capítulo 9 de la Comunicación de la Comisión Europea sobre los elementos fundamentales en la agenda del Consejo: un concepto estratégico europeo, una política común de seguridad y defensa ([5]) y una estrategia industrial de la defensa europea.

1.11 Europa necesita acuciantemente un «idioma común en materia de defensa». Esta circunstancia requiere un cambio de mentalidad acerca de las necesidades estratégicas para pasar de un enfoque nacional a otro común europeo, gracias al cual el interés nacional quedaría satisfecho mediante la consecución de los objetivos estratégicos de la UE.

1.12 También se necesita un compromiso político y ciudadano para garantizar que se mantiene informada adecuadamente a la opinión pública acerca de la importancia que revisten los intereses globales estratégicos europeos, y sus intereses industriales, a fin de promover un apoyo activo por parte de los ciudadanos y los contribuyentes. El CESE coincide con la Comisión en que una industria de la defensa saneada y basada en Europa aportará también una contribución crucial al conjunto de la industria europea ([6]).

1.13 Para alcanzar ese objetivo de largo recorrido, hay que involucrar al mayor número posible de Estados miembros. Si no se lograra la participación de todos los Estados miembros, este proceso debería encarrilarse con aquellos que sí mostraran voluntad de hacerlo.

1.14 El CESE subraya el papel de la Comisión y de la Agencia Europea de Defensa (AED), de las que cabe esperar que colaboren estrechamente a la hora de ejecutar la Comunicación. El Comité apoya las acciones previstas por la Comisión. En el capítulo 6 del presente dictamen aporta observaciones y recomendaciones adicionales a las propuestas.

1.15 En la Comunicación de la Comisión Europea no se aborda una política industrial proactiva. El CESE, por el contrario, remite a la excepcional posición que ocupa el sector de la defensa en los mercados puramente institucionales de todo el mundo. Una política industrial proactiva en determinados ámbitos, aplicada por los Estados miembros y/o la Comisión, resulta indispensable para lograr una producción moderna y efectiva desde el punto de vista de los costes. Tanto la puesta en común de las competencias nacionales y de la UE como la interacción efectiva y las sinergias entre los proyectos y las tecnologías civiles y militares acabarán siendo enormemente beneficiosas y rentables.

1.16 Hay que establecer nuevos proyectos en un marco europeo multilateral, partiendo de la fase conceptual y extrayendo provecho de la AED. Pueden pasar décadas antes de que los proyectos de este tipo estén plenamente operativos, por lo que cuanto antes comiencen, mejor.

1.17 La I+D, pública y privada, constituye el meollo de este negocio. En este ámbito, la inversión en defensa se sitúa en sus niveles más bajos desde 2006 ([7]). En términos globales, hay que encontrar la manera de mejorar las condiciones de inversión y su aplicación en proyectos concretos.

1.18 La mayor responsabilidad recae en los principales países fabricantes, en cuanto impulsores del proceso. Se debe garantizar una relación armoniosa entre estos países y el resto de los Estados miembros. Además, hay que interconectar ampliamente a las PYME y los centros de investigación de todos los países a fin de involucrar al mayor número posible de Estados miembros en la estrategia.

1.19 Dada la inquietud que afecta a los trabajadores del sector, como consecuencia de reorganizaciones desestructuradas, son más necesarias que nunca unas políticas previsibles. También se precisa coordinación a la hora de anticipar los cambios para garantizar unos contratos laborales y unas perspectivas dignos. Hay que establecer también marcos de diálogo social.

1.20 El presente dictamen se centra en primer lugar en los principios políticos, con ánimo de lograr avances urgentes en un área estratégica que no admite más demoras. Los primeros pasos, en diciembre, deberán allanar el camino para llevar a cabo con éxito el correspondiente seguimiento. Se debe involucrar al Consejo Europeo, los gobiernos, la Comisión Europea, la AED, los parlamentos y la industria (incluidos los representantes de los trabajadores) a la hora de elaborar las orientaciones estratégicas y los proyectos concretos.

2. **Europa frente a los desafíos**

2.1 Como señala acertadamente la Comisión, «el equilibrio de poder en el mundo se está desplazando, ya que están surgiendo nuevos centros de gravedad y los EE.UU. están inclinando su interés estratégico hacia Asia». Los BRICS están intensificando su gasto militar. En particular, China y Rusia están incrementando de modo considerable sus presupuestos de cara a 2015.

2.2 A la vez, aumenta de manera incesante la presión estadounidense a Europa para que esta asuma plenamente su parte del gasto militar total en el mundo occidental. Debido a las restricciones presupuestarias, los EE.UU. están procediendo a una racionalización de su defensa que afecta también a los acuerdos con los europeos.

([4]) DO C 299, 4.10.2012, p. 17.
([5]) Véase el art. 42 del TUE.
([6]) A este respecto, el vibrante éxito cosechado por Airbus representa un ejemplo muy ilustrativo en la industria civil.
([7]) Véanse los datos de AED Defensa, 2011.

2.3 Las diferencias entre los EE.UU. y Europa son ingentes. En 2010, el presupuesto total de defensa en Europa (con excepción de Dinamarca) se elevaba a 196 000 millones de euros, en comparación con los 520 000 millones de euros del presupuesto estadounidense ([8]). Aún más importante es el dato de que el presupuesto global de I+D europeo representa una séptima parte del estadounidense, lo que afecta al equipamiento y el despliegue del personal armado.

2.4 Mientras tanto, las amenazas se multiplican. Las tensiones políticas y militares no arrecian, a la vez que surgen nuevos focos de tensión, algunos a las puertas de Europa. Para equiparse con los poderes tradicionales, los nuevos y ambiciosos protagonistas mundiales quieren garantizar que su defensa nacional se corresponde con sus intereses, económicos y de otra índole.

3. **Los planteamientos europeos**

A. *Los aspectos políticos*

3.1 Los europeos se enfrentan con dos categorías de problemas relacionadas entre sí:

— una caída sustancial del gasto de defensa, así como la aparición de disparidades y el menoscabo de la capacidad y la efectividad de la defensa nacional;

— transformaciones de orden geopolítico que deberían llevar a una cooperación europea mucho más estrecha y a un mayor grado de independencia en el ámbito de la defensa y la seguridad.

No obstante, el debate europeo sobre dos temas interrelacionados como estos no ha hecho más que comenzar.

3.2 Todos los documentos de los gobiernos ([9]) reflejan un declive considerable en el gasto de defensa ([10]). Estos documentos se centran principalmente en la aplicación de ajustes en un marco nacional: ¿cómo lograr la mejor relación posible entre coste y efectividad manteniendo unos niveles suficiente de capacidad? Los Estados miembros siguen alejados de un planteamiento que aborde de manera natural las capacidades nacionales de defensa desde una perspectiva europea.

3.3 El año pasado, el CESE llegó a la conclusión de que «la política de defensa está configurada por los intereses estratégicos de los países, que en Europa se establecen mayoritariamente con criterios nacionales. Los planteamientos obsoletos conducen visiblemente a aumentar la fragmentación, las carencias, el exceso de capacidad y la falta de interoperabilidad de las capacidades de defensa europeas» ([11]).

3.4 Sesenta años de integración europea y de mercado único han dado pie a unas estructuras económicas y empresariales que, dotadas de una gran capacidad de recuperación, han hecho posible un potente modelo de actividad económica de base europea. Sin embargo, desde el punto de vista militar y de defensa, por no mencionar los aspectos organizativos, Europa se halla todavía en una fase inicial.

3.5 La defensa, en cuanto función de la política exterior que sigue siendo la máxima expresión de la soberanía nacional, se concibe, desarrolla y gestiona con arreglo a las directrices nacionales. Cualquier cooperación plurinacional, ya sea con socios europeos u otros, es percibida desde ese ángulo.

3.6 Hasta la fecha, las iniciativas para superar los obstáculos intrínsecos han fracasado en gran medida. Se esperaba que el pacto o acuerdo militar anglofrancés de St. Malo, de 1998, marcaría un hito significativo en la cooperación militar. Transcurridos quince años, y a pesar de las nuevas negociaciones, los resultados continúan siendo modestos.

3.7 Una iniciativa emprendida en 1998 por seis naciones dio lugar en 2000 a una Carta de Intenciones de los seis principales países fabricantes de armas en Europa –Francia, Alemania, Reino Unido, Italia, España y Suecia– que se tradujo en un Tratado para la reestructuración y el funcionamiento del sector de la defensa. Este Tratado, referente tanto a la planificación y cooperación con la industria como a las capacidades y la investigación, no ha generado resultados tangibles en un largo período de tiempo.

3.8 Existen además otras modalidades de cooperación entre Estados miembros, como es el caso de las armadas de Bélgica y los Países Bajos, la cooperación nórdica en materia de defensa (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia) y la cooperación de los ejércitos de tierra de Alemania y los Países Bajos. En cualquier caso, no se deben confundir estos marcos de colaboración con la cooperación industrial, que sigue brillando en gran medida por su ausencia.

3.9 La Agencia Europea de Defensa, creada en 2004, prevé una cooperación estructural en materia de defensa, con apoyo también de las iniciativas de la Comisión. A pesar de algún que otro avance, esta cooperación de carácter estructural no ha terminado de despegar hasta la fecha por la falta de compromiso de los Estados miembros.

3.10 A modo de conclusión, el CESE señala que, aun cuando cada vez se es más consciente de la necesidad de una cooperación más estrecha y una visión europea en materia de defensa, la ausencia de voluntad política, las posiciones tradicionales y los intereses creados han obstaculizado cualquier avance significativo.

B. *Los aspectos de la industria*

3.11 Las reacciones de la industria europea de la defensa frente a los acontecimientos internacionales han sido muy diferentes:

— Este sector opera en un contexto mundial. Si bien se relaciona de manera obligada con los gobiernos nacionales, también se muestra muy activo en los mercados internacionales, lo que arroja un balance cada vez más positivo.

— Por añadidura, las principales industrias desarrollan sus actividades tanto en el ámbito militar como en el civil. El componente civil de esta actividad se muestra cada vez más dinámico por la reducción de las ventas militares y sus beneficios, especialmente en Europa.

([8]) Fuente: AED, enero de 2012.

([9]) **Strategic Defence and Security Review**, Reino Unido, octubre de 2010. **Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale**, Francia, mayo de 2013.

([10]) Jean-Yves Le Drian, ministro de Defensa de Francia, no se anduvo con ambages al referirse a las repercusiones de este declive en unas claras declaraciones que hizo en la Escuela Militar de París el 29 de abril de este año.

([11]) Ibídem punto1.2.

3.12 La industria lleva mucho tiempo mostrando su preocupación por su situación competitiva. La posición institucional de este sector industrial difiere enormemente de un país a otro: desde empresas participadas al cien por cien por el Estado hasta empresas privadas, pasando por todo tipo de variaciones intermedias. El denominador común estriba en el papel preponderante de los gobiernos en todas partes. A pesar de la privatización (parcial), el nexo entre la industria y los gobiernos sigue siendo muy fuerte toda vez que depende de la demanda y la normativa, así como de los permisos de exportación de los gobiernos (de orden monopolístico).

3.13 La industria preferiría una consolidación a escala europea, pero el mercado es demasiado limitado. BAE-Systems, Finmeccanica y, en menor medida, Thales y EADS son empresas muy activas en los EE.UU. que, sin embargo, no pueden operar libremente en Europa ya que, como consecuencia de sus relaciones especiales, los gobiernos nacionales siguen llevando las riendas de cualquier decisión estratégica en este sector industrial.

3.14 La dinámica del mercado fomenta la competencia en todo el mundo. La industria estadounidense está redoblando sus esfuerzos exportadores para compensar la reducción de algunos de sus mercados nacionales. Los nuevos países protagonistas en el mundo irán colmando cada vez más sus necesidades. Igualmente, se fijarán la exportación como objetivo, con lo que competirán con la industria europea en los mercados de los terceros países.

3.15 Por último, la industria hace suya la posición que el CESE recalcó el año pasado en el sentido de que una industria de la defensa madura nunca gozará de una posición internacional creíble si no cuenta con una sólida base interna. Dado el alto componente tecnológico de los equipos militares, ni los mercados nacionales ni los presupuestos nacionales de defensa tienen ya el volumen suficiente por sí mismos. Si este viene siendo el caso desde hace veinte años, las consecuencias son ahora más graves que nunca.

3.16 En esta senda hacia una Europa independiente en materia de defensa, el CESE subraya la absoluta prioridad de contar con capacidades soberanas e inversiones de elevado valor añadido, que resultan cruciales para que Europa pueda desempeñar su papel propio a nivel mundial y para contribuir a implantar una nueva forma de pensar entre los europeos.

3.17 Recientemente, la industria ha reiterado los argumentos habituales en favor de sistemas de tecnología y producción a largo plazo, estables, previsibles e impulsados a nivel europeo, para todos los ámbitos de importancia.

3.18 La industria está dando la voz de alarma. A fin de sobrevivir y mantener su capacidad de generar beneficio y su nivel de empleo, la solución alternativa pasa por aumentar la producción civil. Sin embargo, en ese caso, la ausencia de una industria de la defensa en Europa será cada vez más evidente, por lo que también se verá afectada su política exterior.

3.19 Entre los sindicatos, representados por *IndustriAll*, también existe un sentimiento de enorme preocupación. En 2011, el sector aeroespacial y de la defensa empleaba directamente a 733 000 trabajadores cualificados en Europa ([12]) y otros dos millones de personas dependían de él. A lo largo de la última década, la mano de obra ha disminuido considerablemente y el empleo se ve amenazado por nuevos recortes presupuestarios. Los jóvenes no se sienten suficientemente atraídos por el sector de la defensa debido a su incierto porvenir.

3.20 El CESE destaca que los trabajadores están padeciendo, en gran medida, las consecuencias de la inacción de los gobiernos frente a la necesaria reestructuración de sus organizaciones de defensa. Al posponer la racionalización de la base industrial militar, los gobiernos están dejando pasar la oportunidad de invertir en una renovación eficaz de las capacidades, lo cual incide negativamente en la mano de obra.

3.21 La situación actual provocará una resistencia creciente, en tanto que las reorganizaciones sigan llevándose a cabo de manera no programada ni estructurada. En cuanto a la introducción de cambios políticos proactivos, será necesaria la participación de representantes de los trabajadores a nivel empresarial y territorial si se quieren evitar ajustes bruscos.

3.22 La creación de empleo, quizás a menor escala, requerirá una coordinación europea mucho mayor en los ámbitos de la tecnología y la producción. En este proceso, conviene evitar la precariedad en el empleo mediante la adquisición de nuevas aptitudes y competencias a fin de garantizar, en la medida de lo posible, contratos y perspectivas laborales decentes. Asimismo, debe entablarse un diálogo social eficaz a diferentes niveles.

3.23 La reducción de la producción europea debido a los recortes presupuestarios debe gestionarse de manera estructurada, organizando diálogos sociales adecuados destinados a preservar el empleo y contribuir a la reintegración del personal excedentario. Tanto la industria como los trabajadores saldrán ganando con un marco europeo centrado en el mercado, en lugar de un contexto de reorganizaciones a corto plazo y mal planificadas sobre una base exclusivamente nacional y sin objetivos claros ([13]).

4. **Condiciones políticas y posibles perspectivas**

4.1 Con el tiempo, las perspectivas de la industria europea de la defensa estarán rodeadas de tanta incertidumbre que es necesario un debate fundamental entre europeos sobre el futuro de la misma, si no entre todos, al menos entre aquellos que se muestren dispuestos.

4.2 Se requiere un nuevo modo de pensar y el desarrollo de un «lenguaje común» entre los Estados miembros y dentro de la UE, partiendo de tres premisas básicas:

— una economía europea integrada pasa por la adopción de un planteamiento común en materia de defensa y seguridad para salvaguardar y proteger sus intereses, sus ciudadanos y sus posiciones en el mundo;

([12]) Informe anual 2012 de la Asociación Europea de Industrias Aeroespaciales y de Defensa (ASD).

([13]) Véase, asimismo, *«Twelve demands for a sustainable industrial policy»*, comité ejecutivo de *IndustriAll Europe*, 12-13 junio de 2013.

— debe realizarse un análisis común de los cambios que puedan producirse en el mundo, tanto ahora como en el futuro (a largo plazo), para empezar a desarrollar ideas y enfoques concretos con el fin de mantener la posición general de Europa en el mundo;

— debe establecerse un vínculo entre la política exterior, las amenazas, la defensa y la seguridad, las perspectivas a largo plazo y una industria de la defensa sostenible, incluido el empleo.

4.3 El CESE es plenamente consciente del enorme impacto de estas premisas interrelacionadas, que no son objeto de la atención que se merecen. Un elevado número de iniciativas emprendidas de buena fe durante los últimos quince años han fracasado porque nunca se ha cuestionado la soberanía nacional, es decir, las percepciones nacionales de amenazas y posiciones, expresadas por la política exterior nacional. Por ello, Europa mantiene actualmente numerosas posiciones que son, hasta cierto punto, incompatibles. El CESE estima que no podrán realizarse avances significativos si no se acepta el concepto de soberanía compartida en el contexto de la UE.

El debate requiere un nuevo punto de partida en aras de procesos nuevos y más prometedores.

4.4 Habida cuenta del número de ámbitos políticos afectados, el CESE acoge muy favorablemente el Consejo Europeo de Defensa previsto para el próximo mes de diciembre. Hasta el momento, la responsabilidad en materia de defensa y seguridad ha recaído principalmente en los ministros de Defensa, por lo general de acuerdo con las directrices generales de los ministros de Asuntos Exteriores y bajo la estrecha supervisión de los ministros de Finanzas.

4.5 Pero ahora la situación está sufriendo un vuelco como consecuencia de las fuertes restricciones presupuestarias y la necesidad de racionalización, así como los nuevos paradigmas y sus correspondientes nuevas amenazas. También entran en juego otros aspectos de la política gubernamental habida cuenta, entre otras cosas, de las relaciones entre la tecnología y la innovación civiles y militares, y el vínculo entre la defensa y la seguridad pública. Todos estos factores requieren un enfoque holístico y global.

4.6 Muchas personas, sobre todo los industriales y los trabajadores, confían en que el mes de diciembre sea el punto de partida de una forma estructurada de pensar y actuar. Si la UE deja escapar esta oportunidad, puede que pasen muchos años antes de que pueda emprenderse un proceso positivo.

4.7 El Consejo Europeo de diciembre será el primero en abordar la cuestión de la defensa en su integridad. Dado lo enormemente difícil que resulta emprender un nuevo rumbo, el CESE considera que los Consejos Europeos posteriores serán indispensables para establecer una hoja de ruta clara, creíble y previsible.

5. **Política industrial**

5.1 El CESE ha acogido muy favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre política industrial ([14]), que tiene por objeto propiciar condiciones, políticas y programas ventajosos para generar, desarrollar y reforzar las actividades industriales en Europa. Europa debe garantizar su futuro industrial en un entorno abierto.

5.2 La defensa es un sector predominante y excepcional. Su propia naturaleza le lleva a operar en todos los mercados institucionales del mundo, sin ninguna excepción. La configuración y organización del sector y sus centros de investigación responden a criterios fundamentalmente nacionales. Los países más pequeños, que carecen de una industria propia, adquieren material ya comercializado, lo cual equivale en resumidas cuentas a comprar en los Estados Unidos.

5.3 La interdependencia entre las grandes empresas y las pymes del continente se debe a la consolidación de la industria –a través de fusiones transfronterizas y absorciones– y la internacionalización, concretamente con el tejido industrial de los Estados Unidos. La situación de las exportaciones sigue siendo favorable. El principal obstáculo es la difícil relación con los gobiernos europeos debido a la falta de una visión común.

5.4 Paralelamente a la actuación de la AED, la UE adoptó dos directivas con vistas a la apertura de los mercados intraeuropeos ([15]). El plazo para su incorporación era el verano de 2022 ([16]), pero la aplicación efectiva está siendo lenta.

5.5 El CESE valora muy positivamente la Comunicación de la Comisión ([17]), que demuestra que se han realizado avances significativos en términos de análisis y propuestas. La Comisión destaca con razón, en el contexto de una política industrial para el sector de la defensa, la importancia que revisten el mercado interior de productos de defensa, la I+D, el papel de las pymes, la contribución potencial de la política regional y el desarrollo de las competencias necesarias.

5.6 No obstante, el CESE critica que en la Comunicación de la Comisión no se destaque suficientemente la situación excepcional del sector de la defensa, ni tampoco la necesidad de adoptar una política industrial proactiva. No se trata únicamente de abrir los mercados, ya que ello exige una definición adecuada dadas las particularidades del sector de la defensa y lo dispuesto en el artículo 346 del TFUE.

5.7 Se trata, asimismo, de sentar las bases políticas para que los gobiernos europeos colaboren sobre su destino común a largo plazo. Solo de esta manera se cumplirán las condiciones necesarias para emprender programas verdaderamente comunes desde la fase conceptual hasta la investigación focalizada, la innovación y la producción en el mercado doméstico europeo durante un largo período.

([14]) Véanse la Comunicación de la Comisión sobre política industrial (COM(2012) 582 final) y el correspondiente dictamen del CESE.

([15]) Paquete de Defensa, 2007.

([16]) Directivas 2009/43/CE (DO L 146 de 10.6.2009) sobre las transferencias de productos relacionados con la defensa y 2009/81/CE (DO L 216 de 20.8.2009) sobre los procedimientos de adjudicación de contratos en los ámbitos de la defensa y la seguridad. El paquete de defensa también contenía una Comunicación titulada «Estrategia para una industria europea de la defensa más sólida y competitiva», COM(2007) 764, de 5.12.2007.

([17]) Véase la nota a pie de página nº 1.

5.8 La I+D es fundamental en la fase inicial de la cadena de valor, que debe europeizarse ([18]). Estas fueron las razones por las cuales se hizo hincapié en la cooperación en materia de I+T e I+D cuando se crearon la AED, sus antecesores (el Grupo de Armamento de Europa Occidental y el Grupo Europeo Independiente de Programas) y la OTAN. Sin embargo, en este caso tampoco se ha pasado a la acción.

5.9 Durante los últimos treinta años, el fracaso de la cooperación ha sido más la regla que la excepción. Se han puesto en marcha algunos proyectos como NH-90 y A400M, pero también hay ejemplos que demuestran que los requisitos del sistema eran, con demasiada frecuencia, una simple suma de los requisitos nacionales, que las fases de desarrollo eran demasiado largas y que los productos finales eran excesivamente costosos.

5.10 Aparte de algunos éxitos relativos, han fracasado otras iniciativas de cooperación como, por ejemplo, el NF-90, y se han emprendido en paralelo diversos programas competidores de aviones de combate (Typhoon, Rafale, Grippen), mientras que muchos países se han adherido al programa estadounidense F-35, así como a una gran variedad de programas de misiles.

5.11 Por el momento no se está llevando a cabo ningún programa a gran escala y de carácter significativo, pese a que los sistemas existentes están envejeciendo y quedando obsoletos. El CESE destaca, a modo de ejemplo, los vehículos blindados, los submarinos, los helicópteros de transporte y los sistemas portátiles de defensa antiaérea. En este contexto, los nuevos sistemas no tripulados representan una gran oportunidad para emprender iniciativas comunes, si bien, en la práctica, aún no existe tal objetivo. Otra posibilidad consistiría en cooperar de manera menos ambiciosa, por ejemplo en la normalización de las capacidades de reabastecimiento de combustible en vuelo.

5.12 El CESE pide que se emprendan programas europeos, concretamente en ámbitos como la próxima generación de sistemas de vuelos teledirigidos –desarrollando sinergias con la Comisión– y las comunicaciones seguras por satélite. También pueden estudiarse otros ámbitos de cooperación (con los estadounidenses) como, por ejemplo, el desarrollo de las capacidades de reabastecimiento de combustible en vuelo, que constituye un ámbito muy deficiente para el que la AED está buscando soluciones europeas.

5.13 En la Comunicación de la Comisión se mencionan oportunidades que requieren un pleno respaldo político. A este respecto, una iniciativa fundamental consistiría en crear una capacidad europea de vigilancia de alta resolución desde el espacio, que aportaría sistemas de reemplazo de Helios, RadarSat, etcétera. Para ello, será esencial poner en común los conocimientos técnicos combinados de los Estados miembros, la Agencia Espacial Europea (AEE) y los centros comunes de investigación, incluidos los recursos financieros. Ningún país europeo es capaz de hacer esto por su propia iniciativa.

5.14 Cuando sea necesario, los proyectos de defensa deberán estar vinculados a programas de I+D de la UE. El Séptimo Programa Marco ya participa en proyectos de doble uso. El fomento de los proyectos transfronterizos aporta valor añadido. El CESE pide que las tecnologías de doble uso se estudien de manera más sistemática en el marco de Horizonte 2020.

5.15 Es esencial que la política industrial para el sector de la defensa también aborde esta brecha entre los principales países productores y todos los demás. Debe promoverse activamente la participación de las industrias de todos los países para poder contar con el apoyo político y la participación económica del mayor número posible de países. De este modo, se resolverá gradualmente el problema de las compensaciones, que suele ser objeto de grandes controversias y críticas. Estos elementos deberían formar parte integrante de una estrategia europea general en materia de defensa.

5.16 El CESE plantea la espinosa cuestión de comprar fuera de la UE material ya comercializado. Las correspondientes políticas deben revaluarse en el marco de una estrategia europea de defensa. Esta cuestión fundamental y sumamente complicada debe abordarse al más alto nivel.

5.17 Un sector europeo de la defensa bien gestionado ofrecerá oportunidades mucho más favorables para una cooperación internacional equilibrada, sobre todo con los Estados Unidos. Habida cuenta de la política estadounidense de protección de sus intereses estratégicos, el CESE aboga por que se preste especial atención al carácter excepcional del sector de la defensa a ambos lados del Atlántico durante las negociaciones sobre el próximo Acuerdo de Libre Comercio.

5.18 En este contexto, también deberá garantizarse la continuidad del suministro de piezas de recambio fundamentales y sensibles de origen estadounidense en la cadena de valor europea. Las negociaciones con terceros países sobre el suministro de materias primas fundamentales también se verán facilitadas por la adopción de una posición común europea.

5.19 Asimismo, deberán protegerse los derechos de propiedad intelectual europeos en las exportaciones a terceros países.

5.20 La colaboración exitosa entre las industrias de diferentes países no debería verse socavada por decisiones unilaterales de los Estados miembros sobre el control de las exportaciones que conduzcan a divergencias de aplicación de los criterios en la materia en relación con la Posición Común ([19]) y a divergencias entre los criterios nacionales de los Estados miembros.

6. **Actuaciones de la Comisión**

6.1 El CESE comparte en gran medida las actuaciones propuestas por la Comisión y considera que constituyen un importante paso adelante. No obstante, formula a continuación una serie de observaciones.

6.2 La cooperación con la AED es esencial. La coordinación y la complementariedad entre la Comisión y la AED, conforme a lo propuesto en diferentes actuaciones previstas en la Comunicación, es un requisito indispensable para avanzar y alcanzar los objetivos fijados. El CESE destaca, asimismo, las capacidades de doble uso como, por ejemplo, las de transporte aéreo.

([18]) Según diversos documentos. Véase, asimismo, DO C 299 de 4.10.2012, p. 17.

([19]) 2008/944/PESC.

6.3 El CESE hace hincapié en que, para desarrollar plenamente su potencial, la AED requiere un soporte financiero más sólido y el pleno compromiso de los Estados miembros. Además, se le debería reconocer un papel más destacado en la planificación en materia de defensa, apoyando a los Estados miembros.

6.4 El CESE aprueba sin reservas las propuestas de la Comisión sobre normalización y certificación, que contribuirán a la cooperación transfronteriza en la industria, así como a la especialización regional y la creación de redes de excelencia. Insta a que se creen sinergias entre la AED y la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), concretamente en lo que se refiere a la certificación.

6.5 Las pymes, interconectadas también con grandes empresas, son muy importantes para la innovación y la producción en la industria europea de la defensa. De manera complementaria a las actuaciones propuestas, el CESE destaca la necesidad de contar con redes abiertas. Un número de proyectos (europeos) menor pero mejor orientado puede generar nuevas oportunidades.

6.6 Asimismo, la participación de un amplio espectro de pymes de toda Europa ayudará a involucrar al mayor número posible de países. Su participación también puede representar una oportunidad para compensar a aquellos países que estén dispuestos a adoptar un enfoque europeo en lugar de adquirir material ya comercializado.

6.7 El CESE apoya firmemente las propuestas de actuaciones de la Comisión sobre capacidades y competencias profesionales, que considera fundamentales. Acoge muy favorablemente la contribución positiva del Fondo Social Europeo y de los Fondos Estructurales, así como el trabajo realizado por la AED al objeto de sensibilizar a los Estados miembros, apoyando la concepción de proyectos concretos en estos ámbitos.

6.8 El CESE reitera su firme apoyo a la actuación de la Comisión destinada a explotar activamente las tecnologías de doble uso.

6.9 El CESE subraya el vínculo positivo que podría establecerse entre las políticas espaciales y la defensa en lo que respecta a los proyectos existentes y los que acaban de concebirse ([20]).

6.10 El CESE suscribe las propuestas de actuaciones en materia de energía, puesto que también participarán en ellas un número creciente de pymes.

6.11 La dimensión internacional es de suma importancia, al igual que la futura Comunicación sobre una visión estratégica a largo plazo de la UE en materia de control de las exportaciones. El CESE destaca que el éxito de las relaciones industriales exteriores pasa por la existencia de un verdadero mercado interior.

6.12 Por último, el CESE apoya en su totalidad las consideraciones estratégicas expuestas en el punto 9.2 de la Comunicación.

Bruselas, 17 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico Social y Europeo
Henri MALOSSE

([20]) Véase el dictamen del CESE sobre el espacio, septiembre de 2013.

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 — Tecnologías e innovación energéticas

[COM(2013) 253 final]

(2014/C 67/26)

Ponente: **Gerd WOLF**

Coponente: **Pierre-Jean COULON**

El 2 de mayo de 2013, 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 - Tecnologías e innovación energéticas

COM(2013) 253 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013) el Comité aprobó por 117 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Síntesis**

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya las medidas previstas por la Comisión.

1.2 El CESE reitera su compromiso en favor de una Comunidad Europea de la Energía y de un diálogo europeo sobre energía.

1.3 El Comité apoya el objetivo de una acción común y coordinada, coherente y de cooperación de las instancias que participan en la política energética.

1.4 El CESE recomienda que en la aplicación de las medidas se evite a toda costa la rigidez burocrática, la aversión al riesgo y el falseamiento de las condiciones del mercado, así como todo aquello que dificulte de cualquier modo la innovación. Es preciso animar a los generadores de nuevas ideas y proyectos.

1.5 La tarea más importante es el desarrollo técnico y científico de la tecnología y la innovación en el sector de la energía. Esto implica en concreto la continuación y el desarrollo del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) en el período de financiación 2014-2020.

1.6 Mediante instrumentos apropiados debe asegurarse un equilibrio adecuado entre, por una parte, el desarrollo del proyecto previsto y, por otra, la apertura a diversos enfoques nuevos que compitan entre sí.

1.7 Solo las experiencias y la interacción de un amplio espectro de opciones y conceptos, con una combinación energética consecuentemente amplia, asegurarán el éxito a largo plazo de la enorme tarea que tenemos ante nosotros.

1.8 Puesto que cabe prever una insuficiente financiación en el marco del presupuesto de I+D de la Comisión para Horizonte 2020 y de los presupuestos de I+D de los Estados miembros, se hace tanto más importante aprovechar los Fondos Estructurales de la UE, el Fondo Europeo de Inversiones y los ingresos del sistema de comercio de emisiones de la UE y, en particular, dirigir el potencial de inversión del sector privado a afrontar este enorme desafío.

1.9 Los fondos públicos para investigación y desarrollo deben utilizarse cuando lo exijan los objetivos de la investigación, pero siempre y cuando no sea probable que el sector industrial pueda realizar inversiones de este tipo (véase el punto 3.20).

2. **Síntesis de la Comunicación de la Comisión**

2.1 En vista de los retos que se plantean de aquí a 2020 y posteriormente, la Comisión presenta una estrategia –como parte integrante de su política energética– que deberá permitir el surgimiento de nuevas tecnologías e innovaciones.

2.2 A tal efecto, la Comisión:

— asegurará, en el marco del Plan EETE y hasta finales de 2013, el desarrollo de una hoja de ruta integrada;

— definirá, en colaboración con los Estados miembros, un plan de acción para las inversiones;

— reforzará con los Estados miembros el mecanismo de presentación de informes;

— pedirá a las plataformas tecnológicas europeas que adapten su mandato, estructura y composición a la hoja de ruta integrada;

— establecerá una estructura de coordinación en el marco del grupo director del Plan EETE.

2.3 A tal fin, la Comisión pide al Parlamento Europeo y al Consejo:

— que reafirmen su apoyo al Plan EETE;

— que aprueben los principios básicos y la evolución que se proponen;

— que apoyen la correspondiente utilización de los recursos de la UE, nacionales, regionales y privados.

2.4 A tal efecto, la Comisión pide a los Estados miembros y a las regiones:

— que refuercen la coordinación de sus programas de investigación e innovación en el ámbito de la energía, utilicen los recursos de los Fondos Estructurales y del Fondo Europeo de Inversiones y los ingresos de las cuotas del sistema de comercio de subastas de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión Europea (EU ETS) y que sigan avanzando en la integración de los diferentes programas nacionales y regionales en el marco de la Alianza Europea para la Investigación en el Sector Energético;

— que estrechen su colaboración mediante acciones conjuntas y *clusters*;

— que apoyen una comercialización más rápida de las tecnologías energéticas sostenibles.

3. **Observaciones generales**

3.1 El Comité ha señalado en numerosos dictámenes la enorme tarea que, a la vista de la creciente necesidad de energía a nivel mundial, la situación crítica de los recursos y la problemática del clima, supone el garantizar un suministro energético sostenible, seguro, no perjudicial para el clima y económicamente sostenible para Europa.

3.2 El Comité considera que la Comunicación objeto de examen es otro importante hito en el largo camino que nos conducirá al logro de ese objetivo. Por tanto, apoya decididamente las medidas previstas por la Comisión.

3.3 Solo mediante un enfoque conjunto, coordinado y cooperativo en el que participen todas las instancias afectadas, y concretamente,

— el Consejo Europeo

— el Parlamento Europeo

— la Comisión Europea y sus diferentes ámbitos políticos

— los Estados miembros y sus órganos

— los entes regionales y locales

— el sector industrial, incluidas las pymes

— los centros de investigación y las universidades

— los partidos políticos, representantes de la sociedad civil, interlocutores sociales y ciudadanos

podrá alcanzarse plenamente, pero con gran esfuerzo, este objetivo.

3.4 En opinión del Comité, las medidas anunciadas por la Comisión van en la dirección correcta y merecen por tanto ser plenamente apoyadas. Al mismo tiempo el Comité recomienda actuar siempre teniendo en cuenta la situación internacional y en cooperación con los programas de este tipo llevados a cabo fuera de la UE.

3.5 El Comité reitera su compromiso con la Comunidad Europea de la Energía [1] como marco imprescindible para lograr estos objetivos del modo más eficiente posible. Asimismo reitera su compromiso con un diálogo europeo sobre la energía [2] con el fin de que los ciudadanos participen como partes interesadas y protagonistas de la sociedad civil en la toma de decisiones y en los diferentes ámbitos de acción.

3.6 Sin embargo, se necesita también una información y una transparencia lo más completas posibles sobre las diferentes opciones disponibles, el grado de avance en que se encuentran y las oportunidades, riesgos, costes y repercusiones que pueden tener [3].

3.7 Pero por necesarias que sean las medidas y condiciones propuestas por la Comisión y apoyadas por el CESE, su aplicación lleva aparejada también una serie de aspectos que podrían suscitar problemas o ser motivo de conflictos que es preciso evitar a toda costa.

3.8 Esto implica, entre otras cosas, la tendencia a un enfoque centralista, engorroso y propio de una economía planificada cuyas características típicas son el exceso de normas y de trámites burocráticos.

3.9 En su advertencia contra el riesgo de trabas, ineficiencias e inflación de trámites administrativos, el Comité se remite, entre otros, a su dictamen titulado «Simplificar la ejecución de los programas marco de investigación» [4]. El Comité acoge con satisfacción los esfuerzos de la Comisión en este ámbito e insta encarecidamente a que se adopte el mismo enfoque al tema que aquí se debate.

---

[1] DO C 68 de 6.3.2012, p. 15-20.
[2] DO C 161 de 6.6.2013, p. 1-7.
[3] DO C 198 de 10.7.2013, p. 1-8.
[4] DO C 48 de 15.2.2011, p. 129.

3.10 Sin embargo, otro rasgo indeseado sería la tendencia a evitar riesgos por parte de los organismos que proporcionan o reciben ayudas y de sus partes interesadas. Esto puede dar lugar a que se opte por promocionar tecnologías ya bien conocidas. A ello también contribuye el hecho de que en los órganos decisorios suelen faltar expertos experimentados y reconocidos en los ámbitos especializados pertinentes.

3.11 Sin embargo, cuando ya se dispone de una base técnica y de conocimientos suficiente lo más apropiado es un enfoque planificado de antemano. De tal modo las medidas posteriores puedan definirse claramente y se sabe hacia dónde se va, de manera que cualquier modificación o innovación posterior no sea ni necesaria ni deseable.

3.12 No obstante, a tenor de lo declarado por la Comisión – y el Comité coincide plenamente a este respecto – este no es exactamente el caso:***la UE debe contar con una estrategia sólida y dinámica en materia de tecnología e innovación***. Lo que no excluye que se deban promover tecnologías que implican un elevado nivel de riesgo, siempre y cuando su potencial sea prometedor.

3.13 Esto implicará que los enfoques y políticas de cooperación mencionados en al punto 3.3 se deberán aplicar en toda la UE a fin de liberar y conjugar el potencial común. Al mismo tiempo se procurará garantizar una amplia pluralidad de enfoques y conceptos de sistema y una apertura respecto a los proyectos innovadores y las circunstancias regionales; es decir, estimular las ideas mediante el método de ensayo y error y permitiendo y fomentando la competencia.

3.14 Este requisito debe pues complementar las medidas de armonización y coordinación. Para ello debe asegurarse de manera explícita, mediante instrumentos adecuados, que se logra un equilibrio entre el desarrollo de los proyectos previstos de antemano y la apertura a diversos enfoques nuevos. En consecuencia, el Comité coincide con la Comisión en que deben crearse las condiciones necesarias que aseguren la flexibilidad, la innovación, la disposición a asumir riesgos y la exploración de nuevos ámbitos de investigación. Este enfoque requiere instrumentos y estructuras de gobernanza específicas.

3.15 Esto afecta en particular a la promoción de proyectos innovadores en el sector industrial. De hecho, existen numerosos ejemplos que demuestran que innovaciones especialmente importantes no vinieron de las empresas que dominaban el mercado, sino de 'advenedizos' como, por ejemplo, el sector de las pymes. Una política estatal de la innovación que se concentre ante todo en la promoción de 'campeones nacionales' corre el riesgo de juzgar mal los avances tecnológicos y subestimar su importancia. El avión no fue inventado ni por la industria ferroviaria ni por la de construcción naval. Tal como lo han señalado ya otros autores, *la luz eléctrica no es el resultado de una evolución de la vela de cera*. Es decir, no debemos dar preferencia a la *industria de la vela* sino que debemos buscar las fuerzas que generan ideas y conceptos fundamentalmente nuevos con el fin de prestarles un apoyo particular.

3.16 Pero en las propuestas de la Comisión puede aflorar un nuevo conflicto: el que opone a innovación y comercialización. Por un lado, la innovación solamente tiene éxito si resiste la prueba del mercado y supera la habitual 'travesía del desierto' inicial. Las ayudas a la comercialización (véase el punto 3.26) o las tarifas obligatorias (por ejemplo, la legislación sobre tarifas de introducción de energía renovable a la red eléctrica) pueden desde luego ser muy eficaces en estos casos, pero también pueden falsear las condiciones de mercado a largo plazo en detrimento de mejores soluciones. Precisamente la experiencia de la normativa sobre tarifas de introducción de energía renovable a la red eléctrica demuestra lo que cuesta enmendar en el momento adecuado los errores cometidos. Entonces ya no se pueden adoptar mejores soluciones o medidas más importantes. Por tanto, en principio, la ayuda financiera para la comercialización de las nuevas tecnologías debe mantenerse a lo sumo hasta que hayan alcanzado una cuota de mercado razonable.

3.17 El Comité recomienda, pues, que este asunto se analice con suma atención. Los posibles instrumentos de ayuda a la comercialización deben proporcionar necesariamente un marco previsible y estable para la inversión, pero a la vez deben evitar –por ejemplo, aplicando una degresión adecuada prevista desde el principio– los inconvenientes antes descritos que perjudican al mercado y son hostiles a la innovación (véanse también los puntos 3.25 y 3.26).

3.18 La tarea más importante en el campo de la energía es, en opinión de la Comisión y del Comité, el desarrollo técnico y científico de tecnologías e innovaciones. Esto implica la cooperación y la interacción entre investigación básica, desarrollo, demostración e innovación para lograr el éxito en la comercialización de dichas tecnologías, procesos y métodos de organización necesarios para la remodelación de nuestro suministro energético actual en línea con la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 y posteriormente pero que en la mayoría de los casos aún no son previsibles.

3.19 Ello afecta, en particular, a la continuación y desarrollo del Plan Estratégico Europeo de Tecnología Energética (Plan EETE) en el período de financiación 2014-2020 ([5]).

3.20 A este respecto, la cuestión principal es, en relación con el uso de los fondos públicos, qué recursos financieros procederán de ingresos fiscales (o de tasas obligatorias) procedentes de los ciudadanos o de las empresas y qué objetivos de ayuda financiera será factible o necesario asignar y qué fondos deberán provenir del sector privado. El Comité no desea entrar aquí en los aspectos jurídicos de la cuestión y se limita a abordar aspectos de contenido y de orden temático. El CESE considera que

([5]) DO C 21 de 21.1.2011, p. 49-55.

cualquier ayuda de la Comisión (procedente, por tanto, de fondos públicos) debería centrarse en las tareas que tengan menos probabilidades de recibir financiación privada. Las razones podrían ser las siguientes:

— desarrollar esas tareas supone un riesgo elevado, pero si se logra el éxito, se obtendrán grandes beneficios

— los costes son demasiado elevados y solo pueden cubrirse sumando un conjunto fuentes públicas de financiación;

— el plazo previsible para obtener beneficios es demasiado largo;

— se trata de tecnologías transversales o tecnologías clave (por ejemplo, nuevos materiales);

— el resultado no es fácilmente comercializable, pero existe en general una necesidad social o medioambiental.

3.21 Sin perjuicio de las observaciones anteriores, el Comité apoya, pues, la propuesta de la Comisión en cuanto a que el Plan EETE «debe centrarse más en la integración del sistema energético y de las actividades de la cadena de innovación, así como en una mayor coordinación de las Iniciativas Industriales Europeas (IIE) y la Alianza Europea para la Investigación en el Sector Energético (EERA) [] al servicio de estos objetivos» ([6]).

3.22 El CESE considera que desarrollar adecuadamente en el futuro la EERA es una importante medida organizativa para lograr en todos los ámbitos relacionados con la energía una visión común y una eficiencia europeas que han sido, por ejemplo, la receta del éxito de la investigación europea en materia de fusión nuclear en el marco de los programas de Euratom. Por ello, es importante proporcionar a la EERA una estructura de gobernanza adecuada para I + D, que permita un enfoque global de los diversos temas relacionados con la I + D y agrupar las competencias especializadas europeas. A tal fin, el Comité insta de nuevo a la Comisión a que provea una participación calificada, competente y autorizada en la toma de decisiones y en la distribución de la financiación correspondiente.

3.23 Con respecto a los costes reales y al presupuesto de que dispone en este ámbito la Comisión, el Comité reitera su decepción ya expresada en varias ocasiones por la dotación para el programa Horizonte 2020 en el marco financiero 2014-2020, que de ninguna manera puede ser la adecuada en relación con la magnitud de la tarea y la importancia de la problemática.

3.23.1 Por tanto es sumamente importante, por un lado, utilizar del mejor modo posible los escasos fondos de I + D de Horizonte 2020 (directivas para su adjudicación) ya que actúan como palancas e incentivos para animar a los Estados miembros y al sector privado a movilizar inversiones en I+D sensiblemente más cuantiosas.

3.24 Análoga importancia reviste encontrar, tal como propone la Comisión, otras fuentes de financiación: recurrir a los Fondos Estructurales, al Fondo Europeo de Inversiones y a los ingresos del sistema europeo de comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (entretanto mermados), pero especialmente, liberar el potencial de inversión del sector privado y del sector industrial, encauzándolo hacia este enorme desafío.

3.25 No obstante, tal como el Comité ha pedido en repetidas ocasiones, para lograr este objetivo es imprescindible poner fin de una vez a la maraña de intervenciones en el mercado que resultan perjudiciales para la competencia y reemplazarlas por una reglamentación fiable y aplicable en toda Europa ([7]) que ofrezca a los inversores seguridad para planificar y los incentivos necesarios.

3.26 Un ejemplo especialmente flagrante de normativa que obstaculiza la innovación es, como se dijo, el impacto de las llamadas leyes de introducción de energía renovable a la red eléctrica vigentes en algunos Estados miembros, que implican una excesiva subsidiarización de las energías intermitentes. Si en un principio fueron una herramienta muy eficaz para financiar su puesta en marcha y comercialización, tras el éxito inicial han dado lugar a una subsidiarización excesiva que en ocasiones ha producido una fuerte caída de los precios en el mercado eléctrico, de modo que a las empresas no les compensa proporcionar capacidad de reserva y seguir desarrollándolas tecnológicamente para el futuro o investigar e invertir en tecnologías de almacenamiento, que son tremendamente necesarias.

3.26.1 Esto conduce además a la situación, paradójica y grotesca, de que el consumidor final deba pagar la considerable diferencia de costes entre los bajos precios del mercado (en algunos casos, incluso negativos) y la tarifa de introducción de energía renovable a la red, que está muy por encima de la media del nivel del mercado.

3.26.2 Los precios de la energía para el consumidor, excesivos como consecuencia de lo anterior, no solo plantean un problema general para la economía europea, sino que son además una de las causas de la pobreza energética, tema el que el Comité precisamente ha abordado en un dictamen (TEN/516).

3.27 Este ejemplo ilustra una vez más la compleja imbricación de la innovación con las condiciones del mercado. El Comité recomienda pues que se tomen medidas que remedien esta situación lo antes posible a fin de promover los incentivos adecuados y dar posibilidades de éxito económico a las inversiones del sector privado que son tan necesarias para el desarrollo de tecnologías y prácticas innovadoras. De otro modo, sucumbirán ya que, incluso la empresa más innovadora tendrá pérdidas, irá a la quiebra y desaparecerá inevitablemente del mercado si compite con tecnologías apoyadas y altamente subvencionados por el Estado.

([6]) COM(2013) 253 final, Introducción, punto 2.8.

([7]) DO C 198 de 10.7.2013, p. 1-8.

4. **Observaciones específicas**

4.1 Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, el CESE apoya los principios fundamentales de la Comisión, entre los que cabe citar:

— añadir valor a escala de la UE;

— considerar el sistema energético en conjunto (generación, infraestructuras, servicios, etc.) al establecer prioridades;

— poner recursos en común y emplear una cartera de instrumentos financieros;

— centrar la atención en las tecnologías más prometedoras para el periodo posterior a 2020, pero manteniendo al tiempo la puerta abierta a otras opciones.

Solamente la experiencia y la interacción de una amplia gama de opciones e ideas con una combinación energética consecuentemente amplia asegurarán que la imponente tarea que tenemos ante nosotros pueda tener éxito a largo plazo. Hacen falta, pues, pragmatismo, realismo y mantener el impulso a más largo plazo.

4.2 Teniendo en cuenta las observaciones anteriores, el Comité apoya también los objetivos de desarrollo de la Comisión, entre los que cabe citar:

— liberar el pleno potencial de la eficiencia energética;

— obtener soluciones competitivas;

— impulsar la innovación en entornos reales y mediante un marco orientado al mercado.

4.3 Teniendo en cuenta en especial las debilidades de las energías renovables intermitentes expuestas en su último dictamen exploratorio sobre este tema ([8]), el Comité apoya el plan de la Comisión de asignar más importancia al desarrollo de sistemas de energía limpia para asegurar la capacidad básica y una oferta energética orientada a las necesidades del cliente, de la que también forman parte, junto a las energías renovables, la energía geotérmica, la de fusión (ITER) y el programa de investigación complementario.

4.4 Del mismo modo, el Comité apoya plenamente los trabajos de investigación y desarrollo en el campo de la fisión nuclear, si bien no se extenderá sobre el tema en el presente dictamen ya que ha participado activamente en una conferencia sobre este asunto (Conferencia sobre los beneficios y limitaciones de la fisión nuclear para una economía hipocarbónica, Bruselas, febrero de 2013).

4.5 Esto incluye naturalmente también el desarrollo de tecnologías de captura y almacenamiento de carbono (CAC) – aun cuando aceleran el consumo de unas reservas fósiles que son limitadas – para lograr lo antes posible reducir las emisiones de CO_2.

4.6 El CESE reitera asimismo su recomendación en cuanto a que, en el marco del desarrollo de las energías renovables intermitentes, se aborde de manera prioritaria y se insista más en los aspectos relacionados con los elementos que aún faltan en todo el sistema y que permitirían lograr un suministro de energía más centrado en el consumidor y más adecuado.

4.7 Se trataría, sobre todo, de desarrollar sistemas de almacenamiento de energía con capacidad suficiente que sean lo más eficientes y baratos posibles. El Comité ve una especial necesidad por cubrir en lo relacionado con el desarrollo adecuado y la aplicación a gran escala de la tecnología electroquímica y de electrólisis incluyendo los materiales correspondientes. Por otra parte, a semejanza de lo que ya sucede con la movilidad eléctrica propulsada por batería, ello permitiría establecer un vínculo sistémico entre las energías renovables intermitentes y la movilidad basada en el combustible (por medio de gas o líquidos; de combustión o pilas de combustible).

4.8 A este respecto, el Comité se remite también al dictamen ([9]) elaborado a petición de la Presidencia irlandesa en el que expresaba preocupación por el aumento de los precios de la energía y sus consecuencias para los ciudadanos y la competitividad. Para posibilitar una competencia más orientada al mercado el Comité proponía, como única medida de apoyo en el mercado a las renovables, establecer un precio adecuado para el carbono (comercio de emisiones adecuado, impuestos o algo similar). Esto conduciría a encarecer las energías fósiles y, por tanto, la electricidad generada por centrales de carbón, petróleo o gas, pero permitiría también suprimir los diversos y costosos subsidios de otro tipo que falsean el mercado o las medidas coercitivas para las renovables. Por tanto, los ingresos obtenidos por la asignación de derechos de emisión no deberían en ningún caso incluirse en los fondos generales de los Estados miembros como fuente adicional de ingresos, sino que deberían utilizarse exclusivamente para desarrollar e implantar futuros sistemas energéticos que sean eficientes. Por consiguiente, la propuesta de la Comisión en este ámbito va en la dirección correcta y cuenta con el pleno apoyo del CESE.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([8]) DO C 198 de 10.7.2013, p. 1-8.

([9]) DO C 198 de 10.7.2013, p. 1-8.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE

[COM(2013) 329 final — 2011/0299 (COD)]

(2014/C 67/27)

Ponente: **Jacques LEMERCIER**

El 10 y el 14 de junio de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo, de conformidad con el artículo 172 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE

COM(2013) 329 final — 2011/0299 (COD).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 121 votos a favor, y 2 abstenciones el presente dictamen.

El presente dictamen es la continuación de los seis dictámenes del CESE sobre el ***«Mecanismo "Conectar Europa" » (MCE)*** *y sus orientaciones, publicadas por la Comisión Europea en octubre de 2011, los informes* ***TEN/468*** *([1]) sobre el* ***MCE*** *(pon. Sr. Hencks),* ***TEN/469*** *([2]) sobre las orientaciones para las redes de* ***telecomunicaciones*** *(pon. Sr. Longo),* ***TEN/470*** *([3]) sobre las orientaciones para la* ***infraestructura energética*** *(pon. Sr. Biermann),* ***TEN/471*** *([4]) sobre las infraestructuras de* ***transporte*** *(pon. Sr. Back) y* ***TEN/472*** *([5]) sobre la iniciativa de* ***emisión de obligaciones*** *(pon. Sr. Duttine).*

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Como ha recordado ya en varios dictámenes, el CESE está convencido de que el acceso universal a la banda ancha es un factor clave para el desarrollo de la economía europea y constituye un elemento esencial para la creación de empleo.

1.2 Considera, además, que la construcción del mercado único digital, que es uno de los objetivos prioritarios de la UE, requiere la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales. También es un elemento esencial para paliar el aislamiento de muchos territorios que se encuentran económica y culturalmente deprimidos.

1.3 Sin embargo, el 8 de febrero de 2013, a través del nuevo marco financiero plurianual (MFP), el Consejo redujo el presupuesto para el MCE digital a 1 000 millones de euros. La propuesta modificada tiene en cuenta las posiciones más recientes del Consejo y de la comisión del Parlamento Europeo competente.

1.4 Por tanto, el CESE lamenta que la propuesta revisada de la Comisión prevea la drástica reducción del presupuesto inicialmente previsto (9 200 millones de euros) a mil millones de euros, y que la Comisión se vea obligada a modificar sustancialmente los proyectos de interés común para desarrollar las redes de banda ancha y las infraestructuras de servicios digitales. Para el CESE, la inevitable paralización de muchos proyectos provocada por esta decisión podría hacer perder a la UE la ventaja tecnológica que había conseguido en numerosos sectores estratégicos.

1.5 Dada la considerable reducción de la dotación inicial, el CESE destaca la enorme dificultad para la Comisión a la hora de asignar de manera eficaz y equitativa los fondos previstos por el Reglamento.

1.6 No obstante, el CESE celebra que se reafirme el principio de la neutralidad tecnológica, que es fundamental para disponer de una internet realmente abierta. El CESE recuerda que es preciso utilizar los recursos en favor de soluciones de red abiertas y accesibles, sobre bases no discriminatorias y a un precio asequible para los ciudadanos y las empresas.

1.7 El CESE reitera su deseo de que se elabore una cartografía europea, nacional y regional que permita identificar las zonas sin cobertura y facilite la aparición de nuevas iniciativas públicas o privadas. La Comisión reconoce que ningún país miembro ni inversor está dispuesto a financiar servicios transfronterizos.

([1]) DO C 143 de 22.5.2012, p. 116.
([2]) DO C 143 de 22.5.2012, p. 120
([3]) DO C 143 de 22.5.2012, p. 125
([4]) DO C 143 de 22.5.2012, p. 130
([5]) DO C 143 de 22.5.2012, p. 134

1.8 Por otra parte, es importante abrirse a la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales, a fin de reforzar la interoperabilidad entre las respectivas redes de telecomunicaciones.

1.9 Para el CESE, a pesar de que la multiplicación de operadores alternativos ha fomentado la innovación y hecho bajar los precios para los consumidores, también ha reducido fuertemente los márgenes de los operadores históricos públicos y privados y, por ende, ha limitado o incluso suprimido, para algunos, su capacidad de inversión. El CESE considera que se necesita una nueva política europea en materia de regulación de redes –denominada competencia virtuosa– que desemboque en una participación fuerte y concertada de los grandes operadores europeos, para que, en cuanto acabe la crisis, se pueda recuperar el retraso acumulado respecto al desarrollo de la alta y muy alta velocidad y acabar con los «desiertos digitales».

1.10 El CESE lamenta que el Consejo, el Parlamento y la Comisión no adopten una posición unánime sobre una cuestión tan importante. Dado el alcance de la nueva dotación, el CESE considera que siguen siendo prioritarios para todos los ciudadanos el acceso a internet y el desarrollo de la alta velocidad y de las plataformas de servicios paneuropeas.

1.11 El CESE lamenta que la Comisión –a petición del Consejo, según el representante de la Comisión– haya suprimido del texto revisado –artículo 8– la referencia al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. En efecto, el Comité desea que el informe en cuestión le sea presentado.

1.12 Por último, el CESE reafirma la necesidad ya ineludible de integrar la conexión a internet en el servicio universal.

2. **Síntesis de la propuesta revisada de la Comisión**

2.1 La Agenda Digital de la UE va encaminada, en particular, a desplegar servicios públicos en línea transfronterizos a fin de facilitar la movilidad de las empresas y los ciudadanos. Por tanto, la construcción del mercado único requiere la interoperabilidad de estos servicios digitales emergentes.

2.2 La UE se ha fijado unas metas ambiciosas respecto del despliegue y la adopción de la banda ancha de aquí a 2020. El 29 de junio de 2011, la Comunicación «*Un presupuesto para Europa 2020*» relativa al próximo MFP 2014-2020, proponía, entre otras cosas, la creación de un mecanismo para la interconexión de las redes en Europa, el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE), y la asignación de 9 200 millones de euros a las redes y los servicios digitales.

2.3 Sin embargo, el 8 de febrero de 2013, a través del nuevo MFP, el Consejo redujo el presupuesto para el MCE digital a 1 000 millones de euros. Sobre esta nueva base, la propuesta modificada tiene en cuenta, en la medida de lo posible, las posiciones más recientes adoptadas por el Consejo y la comisión competente del Parlamento Europeo. Intenta así concentrar la intervención del MCE en un número más reducido de infraestructuras de servicios digitales, basándose en un estricto conjunto de criterios de priorización, y una contribución limitada a la banda ancha a través de instrumentos financieros, con el fin de movilizar tanto la inversión privada como la inversión pública procedente de fuentes distintas del MCE.

2.4 A pesar de la contribución financiera limitada que prevé para la banda ancha, la propuesta establece un marco que permite a las empresas y a los agentes institucionales como el Banco Europeo de Inversiones aportar contribuciones más elevadas.

2.5 El principal objetivo del Reglamento es dar mayor fluidez a las transmisiones digitales y suprimir los cuellos de botella. Las orientaciones se acompañan con la lista de proyectos de interés común para el despliegue de las infraestructuras de servicios digitales y las redes de banda ancha. Estos proyectos contribuirán a mejorar la competitividad de la economía europea y, en particular, de las pequeñas y medianas empresas (pymes), a promover la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, regionales y locales, así como el acceso a dichas redes, y a favorecer el desarrollo de un mercado único digital.

2.6 En una difícil situación de mercado, el interés económico de invertir en redes de banda ancha y de prestar servicios esenciales de interés general parece limitado, pese a que el mercado único digital tiene un potencial de crecimiento considerable.

2.7 En cuanto a las infraestructuras de servicios digitales, se han previsto subvenciones directas para resolver los problemas de cuellos de botella ligados al despliegue de servicios dentro de marcos interoperables. En la mayoría de los casos, la UE financia íntegramente estas plataformas, al no existir propietarios naturales de infraestructuras europeas de servicios interoperables.

2.8 Ha quedado claro que ningún país miembro ni inversor está dispuesto a financiar servicios transfronterizos. Por lo tanto, el valor añadido de una actuación a escala de la UE es elevado.

2.9 Sin embargo, cada año se desplegarán infraestructuras de servicios digitales, en función de los fondos disponibles y las prioridades definidas. Dado el contexto presupuestario europeo, las ayudas públicas procederán de fuentes distintas del Mecanismo «Conectar Europa», en particular de fuentes nacionales y de los Fondos Estructurales y de Inversión europeos (Fondos EIE). El MCE solo podrá financiar un número limitado de proyectos de banda ancha, pero facilitará la asignación eficiente de los recursos de los fondos EIE, utilizando, en particular, los fondos asignados a los programas operativos. No obstante, estas contribuciones solo podrán utilizarse en el Estado miembro interesado. En el ámbito de la banda ancha, la propuesta se limita a prever mecanismos que permitan asignar, en particular, los recursos de los Fondos Estructurales.

2.10 Se ha optado por el principio de la neutralidad tecnológica.

3. **Observaciones generales**

3.1 Los proyectos de «conexiones troncales transeuropeas de alta velocidad para las administraciones públicas», así como las «soluciones de tecnología de información y comunicación para las redes energéticas inteligentes y para la prestación de servicios energéticos inteligentes» se han suprimido.

3.2 También se ha abandonado el desarrollo de nuevas infraestructuras de servicios digitales que faciliten el desplazamiento de un país europeo a otro, la «plataforma europea para la interconexión de los servicios de seguridad social y de empleo» y las «plataformas de cooperación administrativa en línea».

3.3 La Comisión de Industria, Investigación y Energía del Parlamento Europeo añadió nuevas infraestructuras de servicios digitales sobre «despliegue de infraestructuras en el transporte público que permitan el uso de servicios de proximidad móviles seguros e interoperables», «plataforma de resolución de litigios en línea», «plataforma europea de acceso a los recursos educativos» y «servicios transfronterizos interoperables de facturación electrónica».

3.4 No obstante, el Parlamento ha introducido un objetivo de velocidad de transmisión muy ambicioso («1 Gbps cuando sea posible y por encima»).

3.5 El objetivo de la estrategia digital para Europa, consistente en poner en marcha una infraestructura digital de banda ancha y alta velocidad de acceso universal que recurra tanto a tecnologías fijas como inalámbricas, hace necesarias medidas que eliminen los «cuellos de botella digitales». Dada la drástica reducción del presupuesto inicialmente previsto (9 200 millones de euros) a mil millones de euros, la Comisión se ha visto obligada a modificar sustancialmente los proyectos de interés común dirigidos a desarrollar las redes de banda ancha y las infraestructuras de servicios digitales.

3.6 Como ya se ha señalado en varios dictámenes, el CESE está convencido de que el acceso generalizado a la banda ancha, además de ser una condición indispensable para el desarrollo de las economías modernas, es la clave para crear nuevos puestos de trabajo, para una mejor cohesión y para el bienestar y la integración de personas y regiones económica y culturalmente desfavorecidas.

3.7 La definición de objetivos y prioridades de los proyectos de interés común desarrollados a tal fin responde a la exigencia fundamental de utilizar los recursos de manera óptima y lograr objetivos específicos, evitando la dispersión de las financiaciones.

3.8 El CESE celebra que se reafirme el principio de la neutralidad tecnológica, que es fundamental para disponer de una internet realmente abierta.

3.9 El CESE recuerda que es preciso utilizar los recursos en favor de soluciones de red abiertas y accesibles, sobre bases no discriminatorias y a un precio asequible para los ciudadanos y las empresas. Sin embargo, dado el colapso presupuestario, el CESE destaca la enorme dificultad de la Comisión a la hora de asignar de manera equitativa los fondos previstos por el Reglamento.

3.10 Ha quedado claro que ningún país miembro ni inversor está dispuesto a financiar servicios transfronterizos. Por lo tanto, el valor añadido de una actuación a escala de la UE es elevado. El CESE reitera su deseo de que se elabore una cartografía europea, nacional y regional que permita identificar las zonas sin cobertura y facilite la emergencia de nuevas iniciativas públicas o privadas. Por otra parte, la apertura a la cooperación con terceros países y organizaciones internacionales es importante para mejorar la interoperabilidad entre las respectivas redes de telecomunicaciones.

3.11 El CESE considera que, a pesar de que la multiplicación de operadores alternativos ha dinamizado la competencia y ha hecho bajar los precios para los consumidores, también ha reducido fuertemente los márgenes de los operadores históricos y, por ende, ha limitado su capacidad de inversión. Por lo tanto, es importante reflexionar sobre una nueva política europea en materia de regulación de las redes, que permita una participación fuerte y concertada de todos los agentes europeos del sector a fin de recuperar, en cuanto acabe la crisis, el retraso acumulado con respecto al desarrollo de la alta y muy alta velocidad.

4. **Observaciones específicas**

4.1 El CESE lamenta que exista tanta oposición entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión sobre una cuestión tan importante.

4.2 El reto era significativo cuando la dotación para telecomunicaciones era aún de 9 000 millones de euros para la alta velocidad y las plataformas de servicios. Dado el alcance de la nueva dotación, parece justificado dedicarla a la financiación de proyectos que servirán de base para futuros proyectos que hoy en día se aplazan por motivos presupuestarios.

4.3 La construcción del mercado único digital requiere la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales. En este nuevo contexto de recortes presupuestarios, la Comisión debe actuar con el máximo rigor a la hora de fijar los criterios de selección de los proyectos que se financiarán, procediendo a su seguimiento y evaluación de forma continua.

4.4 El CESE recuerda que estos proyectos pueden ayudar a las pymes a acceder a la economía digital y crear, a largo plazo, nuevos empleos estables. El CESE pide que se publique un informe periódico sobre la utilización de estos fondos.

4.5 Por último, el CESE reafirma la necesidad ya ineludible de integrar la conexión a internet en el servicio universal.

4.6 Habida cuenta de las relaciones interinstitucionales, el CESE observó, primero con sorpresa y luego con consternación, que la Comisión había suprimido del texto revisado –artículo 8– la referencia al CESE y al CDR. Durante las deliberaciones y en su intervención en el Comité, el representante de la Comisión explicó que se trataba de una petición del Consejo.

Si bien es posible que el uso del término «presentará» haya sido problemático, el Comité insiste en que desea muy especialmente recibir el informe en cuestión.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre la Comunicación de la Comisión — El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo

[COM(2013) 510 final]

(2014/C 67/28)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 8 de julio de 2013, 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: El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo

COM(2013) 510 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 124 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El Comité acoge con satisfacción las propuestas de la Comisión expuestas en la Comunicación, cuyo objetivo es mejorar el funcionamiento del mercado del transporte marítimo y reducir la carga administrativa para el sector del transporte marítimo, contribuyendo así al incremento de la competitividad. De hecho, el Comité confiaba en que estas propuestas se hubieran presentado antes.

1.2 En opinión del Comité, la viabilidad de las propuestas de la Comisión depende en gran medida de la opinión de las autoridades aduaneras, uno de los principales interesados en este ámbito. El Comité insta a la Comisión a que tan pronto como sea posible debata las propuestas en el comité aduanero competente.

1.3 Uno de los requisitos previos para el éxito de las propuestas de la Comisión, tanto las relativas a los servicios marítimos regulares como al «manifiesto electrónico» (*e-Manifest*) es que los sistemas de TI de los Estados miembros sean totalmente interoperables. El Comité señala que la experiencia ha demostrado que este no es un resultado garantizado, incluso aunque se base en sistemas ya existentes.

1.4 Debe quedar explícitamente señalado en el manifiesto electrónico que es aplicable a todos los servicios de transporte marítimo.

1.5 El plazo de junio de 2015 que prevé la Comisión para la entrada en vigor del manifiesto electrónico, si bien peca de optimista, es muy conveniente, ya que coincide con el plazo, establecido por los propios Estados miembros, en el que se deberán establecer los servicios nacionales de ventanilla única. Tales servicios son fundamentales para el buen funcionamiento del manifiesto electrónico, cuya preparación técnica no podía, por tanto, prorrogarse un año más.

1.6 El Comité también hace hincapié en la necesidad de garantizar que todas las partes interesadas –y en particular las autoridades aduaneras– estén oportunamente informadas. Ha habido casos en que las autoridades aduaneras no tenían conocimiento de que las empresas utilizaban un manifiesto en papel, legalmente autorizado, y se negaban a validarlo o a aceptarlo.

1.7 La Comisión y los Estados miembros también deben tener en cuenta, junto a los elementos informáticos de «hardware», otros elementos de «software» como la formación y el perfeccionamiento profesional del personal de aduanas. El Comité lamenta que este aspecto no quede recogido en las propuestas de la Comisión.

1.8 El Comité acoge con satisfacción que la Comisión reconozca la importancia de contar con adecuados sistemas de seguimiento e información, que son, indudablemente, una condición previa para un buen proceso de toma decisiones, y señala que la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), sigue teniendo un importante papel que desempeñar a este respecto.

1.9 El Comité suscribe la opinión de la Comisión de que en la revisión de la Directiva relativa a los sistemas de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo han de tenerse en cuenta los requisitos sobre el manifiesto electrónico.

1.10 Por último, el Comité considera muy importante que, una vez se haya tomado una decisión sobre las propuestas de la Comisión, se entablen consultas regulares con las autoridades aduaneras, los representantes del sector de los transportes marítimos, los cargadores y los trabajadores, a fin de consultarles e informarles de los obstáculos que puedan derivarse de la introducción de las propuestas.

2. **Introducción**

2.1 En el sector del transporte marítimo todavía no cabe hablar de un mercado interior, pese a que el artículo 28 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece claramente la libre circulación de mercancías de la UE dentro de la Unión.

2.2 Esto es particularmente relevante teniendo en cuenta el grado en que la UE depende de transporte marítimo tanto para el comercio en el mercado de la UE como con el resto del mundo: el 74 % de los bienes importados o exportados por la UE y el 37 % de los productos comercializados dentro de la UE pasan por puertos marítimos.

2.3 El transporte marítimo, y asimismo el transporte por vías navegables, puede operar con costes operativos menores y un menor impacto medioambiental negativo por unidad que otras formas de transporte. Sin embargo, a este modo de transporte se le sigue imponiendo una burocracia innecesaria, lo que impide su funcionamiento óptimo.

2.4 A modo de ejemplo, los buques que navegan de un puerto situado en un Estado miembro de la UE a un puerto situado en otro Estado miembro a menudo salen de la zona de aguas territoriales de 12 millas y, por lo tanto, deben formalizar los trámites aduaneros dos veces, salvo si están cubiertos por el sistema de los servicios marítimos regulares. Todas las mercancías a bordo se consideran mercancías no pertenecientes a la Unión y son objeto de controles aduaneros.

2.5 Aunque estos procedimientos están motivados por consideraciones financieras, de seguridad y protección, entrañan costes adicionales y pueden provocar retrasos en la entrega de las mercancías.

2.6 Un principio de solución podría ser establecer una diferencia, entre las mercancías a bordo, entre aquellas que son mercancías de la Unión y, por tanto, pueden circular en el mercado interior sin trámites aduaneros, y las mercancías no pertenecientes a la Unión que, como tales, deben someterse a las formalidades aduaneras habituales.

2.7 En consecuencia, en 2010, la Comisión, con el apoyo del Consejo, planteó en 2010 la idea de crear un «cinturón azul» para aumentar la competitividad del sector del transporte marítimo al permitir que los buques puedan operar libremente en el mercado interior de la UE con un mínimo de burocracia, incluida la simplificación y armonización de las medidas aplicadas al transporte marítimo desde puertos de terceros países.

2.8 El concepto del «cinturón azul» cobró forma en parte a través del proyecto piloto iniciado por la Comisión en 2011, en estrecha cooperación con la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), utilizando SafeSeaNet, el sistema de seguimiento e información de la EMSA.

2.9 Aunque el proyecto piloto ha ofrecido información muy útil, las autoridades aduaneras señalan que esta información aún debe completarse con información sobre las mercancías transportadas, en particular sobre su condición: procedente de la UE o de terceros países.

2.10 Es precisamente esta distinción la que permitirá flexibilizar los procedimientos para las mercancías procedentes de la UE.

3. **Síntesis de la Comunicación**

3.1 La Comisión publicó el 8 de julio de 2013 la Comunicación «El "Cinturón Azul", un espacio único europeo para el transporte marítimo».

3.2 Las propuestas del «Cinturón Azul» se basan en un proyecto piloto (*Blue Belt pilot project*) coordinado por la EMSA en 2011, y sus objetivos son:

— mejorar la competitividad del transporte marítimo mediante la reducción de los trámites burocráticos;

— fomentar el empleo en el sector del transporte marítimo; y

— reducir el impacto medioambiental del transporte marítimo.

3.3 Con esta Comunicación, la Comisión tiene la intención de crear un marco político para alcanzar dichos objetivos mediante la presentación de dos medidas legislativas necesarias que modifican las Disposiciones de Aplicación del Código Aduanero Comunitario (DACA). Una de ellas ya se presentó al comité competente en junio de 2013, la segunda será propuesta por la Comisión antes de que finalice 2013.

3.4 La primera medida consiste en simplificar el procedimiento para la explotación de los servicios marítimos regulares dentro de la UE, a fin de facilitar los trámites aduaneros de los buques con escalas regulares en puertos de la UE y que solo transportan en lo esencial mercancías de la Unión.

3.5 La simplificación implica la reducción del periodo de consulta a los Estados miembros, que pasa de un plazo de cuarenta y cinco a quince días. Por otro lado, las empresas tienen la posibilidad de solicitar una autorización previa para aquellos Estados miembros donde desarrollan una intensa actividad comercial, ahorrando así tiempo cuando surge posibilidad de transportar mercancías al Estado miembro en cuestión.

3.6 Mucho mayor impacto tiene la segunda medida, agilizar las formalidades aduaneras para los buques que hacen escala en puertos no pertenecientes a la UE. La Comisión tiene la intención de crear un sistema que podría mejorar considerablemente los trámites aduaneros al establecer una distinción, a bordo de un buque, entre las mercancías de la Unión y las mercancías no pertenecientes a la Unión, que sí deberán seguir los trámites normales de despacho de aduanas.

3.7 La Comisión propone introducir una declaración normalizada de carga en formato electrónico (denominada «manifiesto electrónico»), que permitirá a las empresas de transporte marítimo facilitar a las autoridades aduaneras toda la información relativa a la condición de las mercancías a bordo, tanto procedentes como no procedentes de la UE. La Comisión espera que el manifiesto electrónico esté en funcionamiento a más tardar en junio de 2015.

3.8 Las propuestas de la Comisión, tal como se exponen en la Comunicación, están directamente relacionadas con la revisión de la política portuaria publicada el 23 de mayo de 2013, sobre la que el Comité emitió un dictamen favorable el 11 de julio de 2013.

4. **Observaciones generales**

4.1 El Comité apoya decididamente la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento del mercado interior, sobre todo por lo que respecta al transporte marítimo, que, como afirma la Comisión en su Comunicación, es de fundamental importancia para la UE. De hecho, hubiera deseado, tal como ha señalado con anterioridad, que estas propuestas se hubieran presentado en una fase anterior ([1]).

4.2 En su empeño por completar el mercado interior del transporte marítimo lo antes posible, la Comisión afirma que este ya se ha realizado en otros modos de transporte. El Comité no puede sino constatar que esta afirmación es en exceso optimista: tanto en lo que respecta al transporte de mercancías por carretera (restricciones de cabotaje) como al transporte ferroviario (transporte nacional de pasajeros), el mercado interior no está plenamente culminado.

4.3 Resulta evidente para el Comité que, si se quiere que el transporte marítimo sea una alternativa atractiva a otras formas de transporte, deben realizarse esfuerzos para reducir las formalidades aduaneras y la carga administrativa, sin que ello se haga en ningún momento en detrimento de la protección y la seguridad.

4.4 El Comité considera que lograr un transporte marítimo más barato y más eficiente es un objetivo importante, y respalda las propuestas de la Comisión de reducir las formalidades aduaneras y la carga administrativa.

4.4.1 Señala, no obstante, que es de fundamental importancia que las autoridades aduaneras de los Estados miembros, las principales partes interesadas en este ámbito, respalden también las propuestas. Del mismo modo, una categoría específica de las empresas de transporte, a saber, las empresas con estatus de operador económico autorizado (OEA), podrían actuar como pioneras de la introducción del sistema piloto.

4.5 En lo que se refiere al procedimiento para los servicios marítimos regulares en el transporte intracomunitario, el Comité acoge favorablemente la reducción del periodo de consulta de cuarenta y cinco a quince días, así como la posibilidad que se introduce de solicitar una autorización previa.

4.6 Dado que la Comisión Europea no tiene intención de discriminar al transporte marítimo estrictamente intracomunitario en comparación con el transporte hacia puertos no pertenecientes a la UE, el manifiesto electrónico se aplicará a todo el transporte marítimo.

4.6.1 Concretamente, al igual que para el transporte entre los puertos de la UE y los puertos de terceros países, la opción de utilizar el manifiesto electrónico, más allá del actual régimen específico, debe estar abierta también para los también para los servicios marítimos regulares y no regulares exclusivamente entre puertos de la UE que deseen utilizarlo.

4.6.2 No obstante, el Comité considera conveniente que en las futuras propuestas sobre este tema se haga alusión específica al ámbito de aplicación del manifiesto electrónico.

4.6.3 En lo que se refiere al impacto de las propuestas de la Comisión, el Comité considera que, en particular, la introducción del manifiesto electrónico –la declaración normalizada de carga en formato electrónico con información sobre la condición de las mercancías a bordo– debe llevarse a cabo lo antes posible tras consultar con el comité aduanero competente.

4.6.4 Por consiguiente, también insta a la Comisión a que, una vez adoptada la decisión de introducir las medidas propuestas, se dé prioridad a su armonización en la UE: los sistemas de TI de los Estados miembros deberán ser totalmente interoperables para poder utilizar el manifiesto electrónico.

4.6.5 En vista de ello, el Comité considera que, aunque el plazo de junio de 2015 fijado por la Comisión para introducir el manifiesto electrónico parece más bien optimista, es preciso que se cumpla.

4.6.6 A este respecto, los Estados miembros ya están obligados, en virtud de la Directiva 2010/65/CE, a crear ventanillas únicas nacionales antes de junio de 2015; se trata de un paso fundamental hacia la aplicación de un manifiesto electrónico. Por consiguiente, el Comité insta a todos los Estados miembros, y por supuesto a los que tienen puertos marítimos, a cumplir este plazo que ellos mismos han acordado; de lo contrario, el sistema está abocado al fracaso desde el principio.

4.6.7 Por otra parte, la preparación técnica para la introducción de un manifiesto electrónico debería iniciarse en un plazo no superior a seis meses a partir de ahora.

4.6.8 El Comité destaca que la información almacenada en el manifiesto electrónico deberá ser accesible a todas las partes interesadas, es decir, a las autoridades competentes, las navieras y los cargadores.

4.7 Quiere señalar, no obstante que ya existe un manifiesto no electrónico, basado en una Recomendación de la OMI, que no está normalizado y no es utilizado por todos los Estados miembros, y que en la práctica hay una serie de autoridades aduaneras que no tienen conocimiento de su existencia o no están dispuestas a validarlo o aceptarlo. Por consiguiente, el Comité destaca la importancia de prever una correcta transmisión de la información a todas las autoridades aduaneras.

([1]) Dictamen del CESE «Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística», DO C 151, 16.6.2008, p. 20.
Dictamen del CESE «Una política marítima integrada para la Unión Europea», DO C 211, 19.8.2008, p. 31.
Dictamen del CESE «Espacio europeo de transporte marítimo / Formalidades de información para los buques», DO C 128, 18.5.2010, p. 131.
Dictamen del CESE «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte (Libro Blanco)», DO C 24, 28.1.2012, p. 146.
Dictamen del CESE «Crecimiento azul», DO C 161, 6.6.2013, p. 87.
Dictamen del CESE «Marco sobre la futura política portuaria de la UE», aún no publicado en el DO.

4.8 El Comité subraya que al ampliar los procedimientos simplificados para el transporte a puertos no pertenecientes a la UE es preciso garantizar que se han establecido sistemas rápidos y fiables de seguimiento e información.

4.8.1 En este sentido, el sector del transporte marítimo ha tenido la suerte de contar con la EMSA, organismo que ya ha demostrado su valor añadido en relación con la parte del manifiesto electrónico relativa al tráfico de buques; corresponde ahora a los servicios aduaneros europeos y nacionales elaborar a su debido tiempo la parte dedicada a la condición de las mercancías.

5. **Observaciones particulares**

5.1 Según la Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA), la simplificación de los procedimientos administrativos conllevaría un ahorro de 25 euros por contenedor, sin contar el consiguiente ahorro de tiempo, cuyo impacto sería aún mayor.

5.2 En cualquier caso, esto pone de relieve, en opinión del Comité, la urgente necesidad de plantear propuestas equilibradas para que las principales partes interesadas en la materia, a saber, las autoridades aduaneras europeas y nacionales, las navieras y los cargadores, apoyen también estos programas.

5.3 Uno de los aspectos en los que el Comité insiste es que la situación, en cualquier caso, no debe empeorar, como podría suceder si, por ejemplo, el reembolso del IVA por exportación se supeditara a la confirmación que las mercancías han abandonado el territorio de la UE.

5.3.1 Dado que por el momento el tipo impositivo es nulo para las exportaciones, la introducción de esta condición podría dar lugar a un IVA más elevado, cuya recuperación sería muy costosa y requeriría mucho tiempo. Afortunadamente, la Comisión ha aconsejado que, en la situación descrita anteriormente, el IVA se mantenga en el nivel que tiene actualmente, es decir, un 0 %.

5.4 La Comisión ha declarado que la intención no es desarrollar un sistema de TI totalmente nuevo, lo cual obviamente sería muy costoso, sino aprovechar sistemas ya existentes o en fase de desarrollo, como la ventanilla única nacional. El Comité suscribe el planteamiento de la Comisión a este respecto.

5.5 El Comité también hace hincapié en la importancia de que el personal de aduanas reciba una adecuada formación y perfeccionamiento profesional, y en las posibilidades que existen para ello. Este aspecto ya ha planteado en un dictamen anterior ([2]).

5.6 El Comité está de acuerdo con la Comisión en que a la hora de revisar la Directiva relativa a relativa a los sistemas de seguimiento e información sobre el tráfico marítimo han de tenerse en cuenta los requisitos sobre el manifiesto electrónico.

5.7 El Comité desea señalar que, si se adopta una decisión favorable sobre las propuestas de la Comisión expuestas en la Comunicación, es muy importante que las principales partes interesadas, como son las autoridades aduaneras, el sector del transporte marítimo, los cargadores y los trabajadores, sean consultados periódicamente e informados sobre la situación y los obstáculos que puedan derivarse de su introducción.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([2]) Dictamen del CESE «Estado de la unión aduanera» DO C 271, 19.9.2013, p. 66.

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 — El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020

[COM(2013) 167 final]

(2014/C 67/29)

Ponente: **Josef ZBOŘIL**

El 8 de mayo de 2013, 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 - El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020

COM(2013) 167 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 120 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE propugna un compromiso europeo **proactivo, ambicioso y realista** de cara a los posibles logros –en el sentido del dictamen del CESE sobre la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050 (NAT 514) [1]–, que demuestre una **capacidad de adaptación** a las transformaciones del medio ambiente global. Todo futuro acuerdo sobre el clima deberá reflejar, como condición previa, cada uno de los tres pilares que constituyen la sostenibilidad, la transparencia y la responsabilidad. Una UE capaz de dar respuesta a los desafíos externos será capaz también de ofrecer un nuevo discurso a sus ciudadanos.

1.2 El documento de la Comisión sirve plenamente de base para entablar el debate y emprender los preparativos de las próximas negociaciones sobre el cambio climático, de cara a alcanzar un acuerdo global plausible en 2015.

1.3 El Comité valora positivamente este intento por examinar los principios más relevantes del anhelado acuerdo global, a la vez que prestará su apoyo a la Comisión cuando acometa los trabajos preparatorios necesarios para dotar a dicho acuerdo de un marco de trabajo universal, ambicioso, eficaz, justo y equilibrado, transparente y jurídicamente vinculante. Las negociaciones internacionales sobre el cambio climático deberían ser un foro en el que los países se animen mutuamente y no se pongan obstáculos.

1.4 La labor subsiguiente deberá girar en torno a la aceptación general del acuerdo global de 2015, toda vez que el mapa geopolítico y económico del mundo ha sufrido transformaciones de gran calado en un corto período de tiempo. Estos profundos cambios han de tenerse en cuenta, como también debe evaluarse con detenimiento el papel de la política climática y energética de la UE durante la recesión económica y en los años venideros. El CESE recuerda su opinión sobre el Séptimo Programa de acción de la UE en materia de medio ambiente [2] en el sentido de que la causa tanto de la crisis financiera y económica como de la crisis ecológica, que entre otras cosas se reflejan en el impacto climático, se encuentra en un uso excesivo de los recursos financieros y naturales, y que superar estas crisis requiere una nueva forma de pensar, como está consagrado por ejemplo en la estrategia de desarrollo sostenible de la UE. La economía del futuro deberá basarse en gran medida en combustibles no fósiles. Aun cuando la política de la UE sigue siendo ambiciosa, hay que fijar los objetivos paso a paso, en función del entorno global, y definir con claridad cualquier posible condición.

1.5 El escenario económico internacional y la aceptación general del proceso de gobernanza configurarán, en última instancia, el posterior debate en torno a un futuro tratado global sobre el clima. Este proceso contará con el impulso de las principales potencias económicas. La UE ha de estar plenamente preparada para asumir su función de «líder por medio del ejemplo» en todo el mundo. Sin embargo, la UE también debe tener cuidado de no perder su actual papel de liderazgo indiscutible en materia de cambio climático y desarrollo tecnológico. Se necesita un análisis (imparcial) más profundo para llevar a cabo una valoración global del Protocolo de Kioto, con todas sus ventajas e inconvenientes, y se deberán extraer las lecciones correspondientes con vistas a diseñar el acuerdo de 2015. El Quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), previsto para 2014, también servirá a este fin.

1.6 Sigue existiendo un consenso científico generalizado en el sentido de que sería totalmente inaceptable permitir un incremento térmico global por encima de dos grados respecto de los niveles de 1990, así como sobre la necesidad de estabilizar, en torno a los niveles actuales, los índices de gases de efecto

[1] DO C 376, 22.12.2011, pp. 110-116.

[2] DO C 161, 6.6.2013, pp. 77-81.

invernadero en la atmósfera. Para lograr esto, se requiere una fuerte reducción de las emisiones nocivas para el clima. Sin embargo, el nivel de los gases de efecto invernadero sigue aumentando año tras año, mientras que los esfuerzos por limitar las emisiones, aunque felizmente aumentan en muy alto grado, van muy por detrás de lo que sería necesario para lograr esa estabilización. Por todo ello, la nueva ronda de negociaciones ha de fijarse como objetivo general imprimir una mayor urgencia al proceso y garantizar unos compromisos y acciones mucho más ambiciosos por parte de todos los países y todos los componentes de la sociedad.

1.7 Hay que analizar pormenorizadamente los intereses de las partes negociadoras y detectar las sinergias ya en la fase de preparación para evitar los posibles conflictos de intereses y avanzar sobre la base de dichas sinergias. Se deben fundamentar unas medidas y objetivos ambiciosos y realistas en el consenso, recurriendo a la interacción con quienes están llamados a llevar a la práctica las distintas acciones. A la vez que se recomiendan medidas y objetivos, unos incentivos positivos podrían facilitar la aceptación general y garantizar una ejecución exhaustiva.

1.8 Esta circunstancia solo podrá materializarse a través de una evaluación transparente y completa de la efectividad, los costes y el impacto positivo que las políticas climáticas tienen de cara a la economía y la sociedad en general. El Comité coincide con la Comisión cuando declara que el acuerdo de 2015 ha de ser integrador en la medida en que garantice que los compromisos serán «aplicables a todos» los países, ya sean estos desarrollados o en desarrollo.

1.9 Las actividades y acciones emprendidas a «nivel local» (comunitario, sectorial) al margen del nuevo acuerdo global sobre el clima constituyen un ejemplo perfecto de un enfoque proactivo por parte de la sociedad civil en general. De hecho, la sociedad civil debe constituirse en protagonista, especialmente a la hora de cumplir las políticas y objetivos del acuerdo de 2015. También debe impulsar a los responsables políticos para que muestren un mayor compromiso y supervisar si se cumplen las promesas políticas sobre una mayor protección del clima (por ejemplo, el compromiso de poner fin a los subsidios para los combustibles fósiles). Este es el motivo por el que las políticas que se adopten deberán respetar los requisitos de transparencia y responsabilidad que cabe esperar de la sociedad civil para evitar las desigualdades sociales y económicas. El acuerdo de 2015 representaría un primer paso de la transición energética mundial

1.10 Para mostrar liderazgo y tener más influencia en las negociaciones internacionales, la UE necesita comprometerse firmemente a alcanzar unos objetivos más ambiciosos para 2020 y 2030, así como para demostrar cómo la aplicación de estos objetivos es una parte integrante de sus planes para la recuperación económica y la transición hacia un futuro más sostenible. Por tanto, el Comité mantiene su posición: exhorta a que se alcancen plenamente todos los objetivos relativos a las emisiones de CO2 para 2020 y a que se reconsidere el refuerzo del objetivo de reducir un 25 % la emisión de gases de efecto invernadero de aquí a 2020 con el fin de alcanzar la reducción del 80-95 % acordada para 2050. El Comité sigue exhortando a la UE a que adopte objetivos indicativos para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero un 40 % de aquí a 2030 y un 60 % de aquí a 2040, y a que haga un seguimiento con políticas jurídicamente vinculantes para que se alcancen estas reducciones. Estos objetivos indicativos a largo plazo se necesitan como puntos de referencia para ofrecer predictibilidad y estabilidad a los inversores y a los responsables políticos de Europa. Asimismo, introducirían un ambicioso nivel comparativo a efectos de las negociaciones internacionales.

1.11 Resulta difícil imaginar cómo reconciliar los intereses divergentes de los principales agentes siguiendo el formato de negociación actual conocido como «cap and trade» (comercio de derechos de emisión con fijación previa de límites máximos). Son numerosas las partes interesadas que están manifestando sus reservas y proponen alternativas para establecer un futuro formato de negociación. Se deben investigar otras opciones de recambio para adoptar un nuevo concepto de acuerdo, sobre la base de proyectos como el «presupuesto carbono» o una «tasa sobre el carbono» global, o la propuesta de la India de introducir derechos de emisión por cada ciudadano del mundo, o una combinación de estos enfoques.

1.12 El CESE respalda plenamente la posición de la Comunicación cuando afirma que no podemos esperar hasta la entrada en vigor en 2020 del acuerdo de 2015: las medidas que adoptemos de aquí a 2020 serán esenciales para encauzar las políticas por la vía adecuada. Hay que meditar a fondo todas estas acciones y basarlas en logros reales y tangibles en los ámbitos de la ciencia, la tecnología y el desarrollo, tal como ha planteado el CESE en su Dictamen sobre la Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050 ([3]).

2. **El documento de la Comisión**

2.1 En 2011, la comunidad internacional entabló negociaciones sobre un nuevo acuerdo mundial a fin de actuar de forma colectiva para proteger el sistema climático de la tierra. Ese acuerdo, que deberá estar terminado antes de finales de 2015 y aplicarse a partir de 2020, se está negociando actualmente mediante un proceso denominado «Plataforma de Acción Mejorada de Durban» (ADP).

2.2 El acuerdo de 2015 deberá reunir, antes de 2020, el mosaico actual de acuerdos vinculantes y no vinculantes previstos en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático («la Convención») en un régimen global único.

2.3 El carácter unilateral o «ascendente» del proceso de compromisos de Copenhague-Cancún permitió establecer un enfoque internacional más integrador.

2.4 Para configurar el acuerdo de 2015, tendremos que aprender de los éxitos y fracasos de la Convención, del Protocolo de Kioto y del proceso Copenhague-Cancún. Será preciso abandonar el paradigma Norte-Sur, reflejo del mundo en la década de los noventa, y pasar a otro sistema basado en la interdependencia mutua y la responsabilidad compartida.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE ha destacado ya en su dictamen sobre el Séptimo Programa de acción de la UE en materia de medio ambiente ([4]) que hay un paralelismo entre la crisis financiera y la crisis ecológica, como resultado de un uso no sostenible de los recursos naturales y económicos. Pidió entonces «una reacción

([3]) DO C 376, 22.12.2011, pp. 110-116.
([4]) DO C 161, 6.6.2013, pp. 77-81.

ante la crisis medioambiental similar a la que llevó a adoptar las medidas del Pacto Presupuestario para reaccionar ante la crisis financiera: reglas claras, indicadores claros, controles y sanciones». Esto se aplica ahora también a las próximas negociaciones sobre el clima, que deben enviar señales claras para construir una «economía hipocarbónica» global que utilice eficazmente los recursos.

3.2 Se han producido importantes cambios geopolíticos que deben tenerse presentes en la preparación de la estrategia de negociación. En poco tiempo, el mapa geopolítico y económico del mundo ha sufrido transformaciones fundamentales. Estos profundos cambios han sido provocados, en parte, por la crisis financiera, emparejada con una crisis económica en la UE, a la vez que la tasa de inversiones comerciales ha descendido de 23 puntos (2008) a 18,3 (primera mitad de 2013) (Eurostat). A la hora de diseñar las futuras negociaciones, habrá que evaluar meticulosamente el papel desempeñado por la política sobre el clima y la energía de la UE durante la recesión económica.

3.3 Estos esfuerzos siguen siendo insuficientes. En última instancia, el escenario económico internacional conformará el debate sobre un futuro tratado mundial sobre el clima, y este proceso contará con el impulso de las principales potencias económicas: China y los EE.UU., seguidos de India y los demás países BRICS (que en 2012 generaban al alimón el 61,8 % de las emisiones en el planeta). De hecho, de aquí a 2020 se construirán centrales eléctricas de carbón que generarán entre 400 y 600 GW. La UE se encuentra inmersa en una recesión económica que se ha cobrado 3,8 millones de puestos de trabajo y una contracción de la producción industrial en torno al 20 %, mientras que han aumentado el número de trabajadores en el sector de las energías renovables y las medidas de ahorro energético.

3.4 Sin embargo, existen señales muy positivas en el ámbito de la protección climática:

— En la UE, las instalaciones de energías renovables representaron el 71,3 % de las instalaciones nuevas en 2011 (un total de 32 GW de los 44,9 GW que aportaron las nuevas capacidades de producción de energía); y en 2012, estas instalaciones representaron el 69 % de las instalaciones nuevas (31 GW del total de 44,6 GW que supusieron las nuevas capacidades de producción energética). En 2011, se pusieron en marcha centrales eléctricas de carbón nuevas con una capacidad de 2,1 GW, pero se desmantelaron 840 GW correspondientes a centrales eléctricas de carbón. En 2012, la capacidad de las centrales eléctricas de carbón desmanteladas (5,4 GW) incluso excedió en casi el doble la capacidad de las centrales eléctricas de carbón recientemente puestas en marcha (3 GW).

— El total de emisiones procedentes de China (26,7 % de las emisiones mundiales) debe relativizarse atendiendo a su proporción de la población mundial (19 %). En comparación con la UE (7 % de la población y 11,5 % de las emisiones de gases de efecto invernadero) o EE.UU. (4,4 % de la población y 16,8 % de las emisiones de gases de efecto invernadero), en China las emisiones por habitante siguen siendo relativamente bajas. Hay que reconocer que China ha prometido aumentar el uso de la energía eólica y de otras energías renovables aumentando la proporción de combustibles no fósiles en su combinación energética, pues tiene la intención de reducir la intensidad de sus emisiones de carbono por unidad de PIB de 40 % a 50 % de aquí a 2020.

— En EE.UU., las energías renovables están creciendo rápidamente. En 2012, por primera vez en la historia del país, la energía eólica pasó a ser la principal fuente de nueva capacidad de generación de electricidad. Representó alrededor del 43 % de las nuevas capacidades de producción de electricidad y añadió más de 13 GW a la red eléctrica.

3.5 El mundo no está en la senda de alcanzar el objetivo acordado por los gobiernos de limitar la elevación de la temperatura media mundial a largo plazo a 2 grados Celsius (°C). Las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero están aumentando rápidamente y, en mayo de 2013, los niveles de dióxido de carbono (CO_2) en la atmósfera superaron por primera vez en varios cientos de miles de años las 400 partes por millón.

3.6 Teniendo en cuenta las medidas ya aplicadas o las previstas pendientes de aplicar, parece que es probable que la elevación de la temperatura media mundial a largo plazo oscile entre los 3,6 °C y los 5,3 °C (en comparación con niveles preindustriales) y que la mayor parte del aumento se registre en el presente siglo (sobre la base del modelo climático).

3.7 Para mantener la posibilidad de alcanzar el objetivo realista de los 2 °C, es necesario actuar intensamente antes de 2020, fecha en que debe entrar en vigor un nuevo acuerdo internacional en materia climática. La energía se halla en el centro neurálgico de este desafío: el sector energético produce aproximadamente dos tercios de las emisiones de gases de efecto invernadero, puesto que más del 80 % del consumo mundial de energía se basa en combustibles fósiles.

3.8 A pesar de la positiva evolución de algunos países, las emisiones mundiales de CO_2 derivadas de la energía crecieron un 1,4 % y alcanzaron 31,6 gigatoneladas (Gt) en 2012, un máximo histórico. Los países no pertenecientes a la OCDE han pasado de generar el 45 % de las emisiones mundiales en 2000 a producir el 60 % actualmente. En 2012, China fue el país que más contribuyó al incremento de las emisiones mundiales de CO_2, aunque el aumento de las emisiones en este país fue uno de los más bajos del último decenio, gracias en gran medida al crecimiento de las energías renovables y a una significativa mejora de la intensidad energética de su economía.

3.9 En Estados Unidos, la mayor utilización de gas en lugar de carbón en la generación eléctrica contribuyó a que las emisiones se redujeran en 200 millones de toneladas (Mt), devolviéndolas a niveles de mediados de los años 1990. Por su parte, en Europa, pese al aumento del uso del carbón, las emisiones disminuyeron 50 Mt como resultado de la contracción económica, del crecimiento de las energías renovables y de la existencia de límites máximos de emisiones para los sectores industrial y energético. En Japón, las emisiones aumentaron cerca de 70 Mt, ya que los esfuerzos por mejorar la eficiencia energética no compensaron completamente el mayor uso de combustibles fósiles para reemplazar la reducción de la energía nuclear. Aun asumiendo que se pongan en marcha las políticas previstas aún no aplicadas, se prevé que, para 2020, las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero relacionadas con la energía serán 4 Gt CO_2 equivalente (CO_2-eq) superiores al nivel que permitiría alcanzar el objetivo de los 2 °C, lo que pone de manifiesto la envergadura del desafío al que hay que hacer frente en la presente década.

3.10 Las negociaciones internacionales sobre el clima han dado como resultado la promesa de llegar a un nuevo acuerdo global de aquí a 2015, acuerdo que deberá entrar en vigor en 2020. Sin embargo, la crisis económica ha repercutido negativamente en el ritmo del despliegue de la energía limpia y los mercados de carbono. En la actualidad, el 8 % de las emisiones mundiales de CO_2 se ajusta a los precios del carbono, mientras que un 15 % percibe un incentivo de 110 dólares por tonelada en forma de subsidios a combustibles fósiles (fuera de los países de la UE). El CESE pide a la comunidad internacional que cumpla los compromisos contraídos en 2012 en las conclusiones de la Conferencia Río+20 de las Naciones Unidas, introduciendo en el acuerdo climático de 2015 un requisito vinculante para poner fin a los subsidios a los combustibles fósiles contaminantes, que ascienden, según cálculos del Banco Mundial, a 780 000 millones de dólares al año.

3.11 Si bien la dinámica de precios entre el gas y el carbón respalda las reducciones de emisiones en algunas regiones, también las ralentiza en otras, y todo ello mientras la energía nuclear se enfrenta con dificultades y la captura y el almacenamiento de carbono a gran escala continúan siendo una perspectiva lejana. A pesar del creciente impulso para mejorar la eficiencia energética, aún existe un vasto potencial económico por aprovechar. Las energías renovables no hidráulicas, que cuentan con el respaldo de adecuadas medidas gubernamentales, registran niveles de crecimiento de dobles dígitos en términos de capacidad instalada. La inversión en energías renovables requeriría un entorno económico estable, tanto por lo que se refiere a los precios del carbono como, en su caso, al régimen tributario de aquellos países donde se gravara fiscalmente el carbono.

4. **Observaciones específicas**

4.1 *¿Cómo puede concebirse el acuerdo de 2015 para garantizar que los países puedan seguir trabajando por un desarrollo sostenible, alentándoles al mismo tiempo a contribuir de una manera equitativa y justa a la reducción de las emisiones mundiales de GEI para que estas se sitúen en una vía que nos permita alcanzar el objetivo de no superar los 2 °C?* En primer lugar, resulta difícil imaginar cómo reconciliar los intereses divergentes de los principales agentes atendiendo al formato de negociación actual conocido como «cap and trade», toda vez que una contribución ecuánime y justa por parte de todos será el requisito *sine qua non* de cualquier acuerdo futuro. Así pues, se deberá desarrollar un concepto de acuerdo diferente–aunque solo sea como opción de recambio–, así como reconocer las cuestiones relativas a la gobernanza. Hay que encontrar la manera de garantizar que las acciones que se emprendan para atajar el cambio climático puedan coadyuvar al crecimiento y al desarrollo social, económico y medioambiental Esta circunstancia solo podrá materializarse a través de una evaluación transparente y exhaustiva de la efectividad, los costes y el impacto positivo que las políticas sobre el clima tienen de cara a la economía y la sociedad en general. Hemos de extraer lecciones de Kioto, con todas sus complejidades y lagunas. Esto podría servir como punto de partida útil para trabajar seriamente en un concepto nuevo. La prórroga de Kioto II y su cobertura de las cuotas de emisiones envían una señal muy clara en favor de un cambio del concepto.

4.2 *¿De qué modo el acuerdo de 2015 puede garantizar de la mejor manera posible la contribución de todas las grandes economías y sectores y minimizar el riesgo potencial de fuga de carbono entre economías sumamente competitivas?* Las fugas de carbono constituyen un fenómeno que no se relaciona exclusivamente con las industrias intensivas en energía en posible declive, sino que es intrínseco a las condiciones generales en que se desarrolla la actividad comercial en un ámbito económico particular. El desequilibrio en las condiciones del carbono, principalmente entre las regiones más competitivas, ha llevado a un frenazo de las inversiones en la UE. Hay que fundamentar unas medidas y objetivos ambiciosos y realistas en el consenso, recurriendo a la interacción con quienes están llamados a llevar a la práctica las distintas acciones. Así pues, un acuerdo simple, ecuánime y justo constituye la condición previa para un entorno comercial equitativo en todas las regiones de la economía mundial.

4.3 *¿Cómo puede el acuerdo de 2015 fomentar de la manera más eficaz posible la integración del cambio climático en todos los ámbitos políticos pertinentes? ¿Cómo puede fomentar las iniciativas y procesos complementarios realizados, en particular, por actores no gubernamentales?* Obviamente, la manera más eficaz de fomentar la integración del acuerdo de 2015 en todos los ámbitos políticos pertinentes pasa por mantener su carácter simple. Cualquier disposición excesiva encaminada a organizar este proceso dificultaría la aplicación del acuerdo. Igualmente, es importante que la integración del cambio climático en otros ámbitos políticos sea objeto de una evaluación de impacto transparente. Cuando se incluye el cambio climático en otros ámbitos políticos, hay que garantizar que esto se lleva a cabo de la manera más previsible y más efectiva desde el punto de vista de los costes, sin imponer cargas administrativas innecesarias a las partes interesadas. Se deben privilegiar los enfoques basados en el mercado.

4.4 *¿Cuáles son los criterios y principios que deben determinar una distribución equitativa de los compromisos de mitigación de las Partes en el acuerdo de 2015 entre toda una gama de compromisos que reflejen las circunstancias nacionales, sean ampliamente percibidos como justos y equitativos, y sean suficientes, en conjunto, para evitar todo déficit de ambición?* Conservar el planteamiento del «cap and trade» exigirá el cumplimiento de unos criterios y principios, y siempre existirá un sentimiento de injusticia y desigualdad de trato. Sin embargo, en todos los casos se ha de tener en cuenta la dinámica del mercado que concierne a un sector, las normativas sobre el cambio climático –vigentes o propuestas– que lo afectan, así como la madurez del mercado atendiendo a sus esfuerzos por limitar las emisiones de gases de efecto invernadero y por utilizar tecnologías con eficiencia energética. Para lograr todo esto y alcanzar la sostenibilidad, debe existir también un incentivo para que todos los participantes puedan cumplir objetivos como la limitación de emisiones, la mejora de la eficiencia, la cooperación en la investigación, la puesta en común de las mejores prácticas, etc. Una tasa sobre el carbono podría lograr un ahorro de emisiones y un aumento de la financiación para investigación y desarrollo, así como la adaptación más coordinada y eficiente en la medida de lo posible.

4.5 *¿Qué papel debería desempeñar el acuerdo de 2015 a la hora de afrontar el reto de la adaptación y cómo debería sacar partido de los trabajos que se están llevando a cabo en el marco de la Convención? ¿De qué manera el acuerdo de 2015 puede incentivar aún más la integración de la adaptación en todos los ámbitos de actuación pertinentes?* De hecho, la adaptación está bien documentada y se basa, en gran medida, en los programas de gestión de riesgos ya existentes. Si bien la adaptación no eliminará todos los peligros que acarrean las repercusiones del cambio climático, sí

supondrá una importante contribución a la hora de limitar riesgos en numerosas áreas. Mejorar la capacidad de adaptación requerirá mayores análisis, el establecimiento de prioridades, planificación y acciones a todos los niveles de gobierno, así como la participación de las comunidades y las empresas locales. Se espera, con razón, que la adaptación constituya uno de los cuatro puntales del futuro acuerdo de 2015. En particular, las empresas desempeñan un papel fundamental a través de la transferencia de tecnología y la puesta en común de las mejores prácticas.

4.6 *¿Cuál debería ser el papel futuro de la Convención y, en particular, del acuerdo de 2015 de aquí a 2030 respecto a la financiación, los mecanismos de mercado y la tecnología? ¿Cómo aprovechar la experiencia y mejorar aún más los marcos existentes?* La Convención ha de convertirse en un órgano donde se coordinen las medidas clave en el ámbito climático, supervisando el rendimiento de los países, los principales flujos financieros y el intercambio de tecnología. Las empresas son en gran medida responsables de la tecnología y del despliegue tecnológico. A través del Comité Ejecutivo Tecnológico y el Centro y la Red de Tecnología Climática, la Convención puede proporcionar análisis tecnológicos de expertos y facilitar a los países pleno acceso a la información, permitiéndoles optar por las tecnologías más adecuadas.

4.7 *¿Cómo podría el acuerdo de 2015 seguir mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de los países a nivel internacional? ¿En qué medida deberá normalizarse a nivel mundial el sistema de contabilización? ¿Cómo deberían rendir cuentas los países que incumplieran sus compromisos?* En cualquier caso, e independientemente de cómo se lleve esto a cabo, el sistema de rendición de cuentas ha de ser normalizado a nivel mundial, ya que la información correcta es fundamental cuando se trata de dinero. Esta circunstancia también es clave para rendir cuentas en todo lo relacionado con el acuerdo de 2015.

4.8 *¿Cómo podría mejorarse el proceso de negociaciones de las Naciones Unidas sobre el clima para apoyar la consecución de un acuerdo integrador, ambicioso, eficaz y equitativo en 2015 y garantizar su aplicación?* Se necesitan una amplia participación de las partes interesadas y un proceso transparente para garantizar que se llega a un acuerdo y que este se aplica de manera satisfactoria. En el marco de las negociaciones, las empresas pueden facilitar de manera eficaz sus conocimientos técnicos para reducir las emisiones y dar con soluciones favorables al desarrollo sostenible. La participación de la sociedad civil y de la comunidad empresarial también puede asegurar la equiparación de los esfuerzos y la igualdad de condiciones. El nuevo acuerdo global de 2015 no es más que el primer paso, y la ejecución del acuerdo dependerá totalmente de la sociedad civil en su conjunto. Así pues, los resultados del proceso y de la aplicación deberán ser transparentes y convincentes, y granjearse la confianza de los ciudadanos de todo el mundo.

4.9 *¿Cómo puede la UE invertir de la mejor forma posible en procesos e iniciativas fuera del marco de la Convención y apoyarlos a fin de sentar las bases de un acuerdo ambicioso y eficaz en 2015?* El Comité valora positivamente el debate que se ha abierto con este documento de la Comisión. Resultan cruciales los análisis independientes de expertos acerca de la política climática en todos sus aspectos, sobre todo atendiendo a la escena geopolítica mundial, en permanente transformación. Algunos de estos análisis ya están disponibles, por lo que tampoco hace falta comenzar desde cero. Uno de estos documentos es la carta remitida al presidente de los EE.UU. por su consejo de asesores científicos, en la que se resume la problemática planteada por el cambio climático. La lección de Kioto y el carácter prolongado de las negociaciones de la ONU también ponen de manifiesto la necesidad de un cambio antes de que sea demasiado tarde. Además, las conclusiones y recomendaciones formuladas por organizaciones de expertos como la AIE pueden y deben ser llevadas a la práctica sin mayor demora. El informe de la AIE «Dibujando un nuevo mapa energía-clima» ofrece un enfoque pragmático y viable. En dicho informe se establecen cuatro políticas básicas y factibles: mejorar la eficiencia energética en los edificios, la industria y el transporte, limitar la construcción y el uso de las centrales de carbón menos eficientes; minimizar las emisiones de metano derivadas de la producción de petróleo y gas natural; y acelerar la eliminación progresiva de algunas subvenciones al consumo de combustibles fósiles.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión el Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE

[COM(2013) 229 final]

(2014/C 67/30)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

El día 29 de abril de 2013, 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 el Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE

COM(2013) 229 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º Pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 122 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones**

1.1 El CESE considera que la acuicultura de la Unión puede y debe contribuir de forma efectiva a reducir la cada vez mayor dependencia europea de la importación de productos acuáticos.

1.2 El CESE recomienda a la Comisión Europea y a los Estados miembros que promuevan medidas de calado para recuperar la competitividad de las empresas europeas de acuicultura.

1.3 El Comité considera inadmisibles los actuales plazos de otorgamiento de autorizaciones administrativas a las empresas de acuicultura, superiores a dos y tres años en muchos Estados miembros. Con vistas a la sostenibilidad de la acuicultura europea, el CESE considera esencial la agilización de los procedimientos administrativos y la reducción de su coste.

1.4 La estimación de que cada punto porcentual de incremento en el consumo de productos acuáticos producidos internamente por la acuicultura de la UE significaría la creación de 3 000 a 4 000 puestos de trabajo a tiempo completo, es valorada especialmente por el Comité por cuanto que esos empleos serían, por una parte, cualificados, y por otra, ofrecidos en lugares con muy escasas alternativas laborales.

1.5 La insuficiente implementación de las normas de etiquetado de los productos acuáticos, especialmente de los no envasados, con información para los consumidores en los puntos de venta, preocupa al CESE no sólo por cuanto tiene de fraude sino también de competencia desleal hacia los productores europeos. Por ello, exhorta a la Comisión y a los Estados miembros para que los planes estratégicos incluyan medidas efectivas que subsanen esta pertinaz deficiencia.

1.6 EL CESE considera conveniente la realización de campañas de comunicación para dar a conocer a los consumidores europeos los elevados estándares de producción y de calidad de la acuicultura que se realiza en la Unión. Estas campañas debieran poder ser financiadas con el próximo Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP).

1.7 El CESE insta encarecidamente y una vez más a reforzar los controles a la importación de productos acuáticos a la Unión Europea para asegurar su perfecta trazabilidad y el cumplimiento de las normas.

1.8 El CESE considera prioritario que se refuerce la financiación para proyectos de I+D+i en acuicultura y que tanto los Estados miembros como la Comisión orienten sus programas y planes de inversión en investigación e innovación en acuicultura hacia la consecución de los objetivos establecidos en el Documento de Visión de la Plataforma Tecnológica y de Innovación de la Acuicultura Europea (EATiP) publicado en 2012.

1.9 La diversificación económica de la acuicultura (por ejemplo, ofreciendo servicios al turismo) debe ser promovida y facilitada como oportunidad para los productores de acuicultura, tanto continentales como marinos, y especialmente para pymes.

1.10 El CESE enfatiza la importancia de reconocer el carácter europeo del Consejo Consultivo de Acuicultura (CCA) frente al ámbito regional del resto de consejos consultivos. En este sentido, opina que las entidades participantes en el mismo (cuya relación con la acuicultura ha de ser directa) deben tener ámbito europeo, o en cualquier caso, supranacional. Ello debe reflejarse en su estructura y financiación.

1.11 El Comité remarca que, dado el carácter pluridisciplinar de la acuicultura, la Comisión Europea debe garantizar que el CCA mantiene una relación directa y prioritaria con las diversas Direcciones Generales de la misma.

1.12 Considerando que las primeras tareas encomendadas en las directrices estratégicas de la Comisión Europea al CCA deben ser realizadas en los primeros meses de 2014, el CESE urge a la Comisión y los Estados miembros a que no se produzcan demoras en su constitución y puesta en marcha.

2. **Antecedentes**

2.1 La reforma en curso de la Política Pesquera Común otorga un protagonismo especial a la acuicultura y establece el fomento de esta actividad como una de sus prioridades.

2.2 En su propuesta de Política Pesquera Común, la Comisión Europea propone establecer, en materia de acuicultura, un método abierto de coordinación con los Estados miembros. Este sistema consistirá en un proceso voluntario de cooperación fundamentado en directrices estratégicas y en planes estratégicos nacionales plurianuales que respetarán el principio de subsidiariedad.

3. **Resumen de la propuesta de la Comisión**

3.1 Las directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura en la UE fueron publicadas por la Comisión Europea el 29 de abril de 2013 (COM(2013) 229 final). No son vinculantes, pero constituirán la base de los planes estratégicos nacionales plurianuales. Tienen como objeto ayudar a los Estados miembros a definir sus propios objetivos nacionales teniendo en cuenta la situación inicial de cada uno de ellos, las condiciones imperantes a escala nacional y las disposiciones institucionales.

3.2 Dichas directrices estratégicas abordan cuatro ámbitos prioritarios:

— los procedimientos administrativos,

— la ordenación coordinada del espacio,

— la competitividad y

— las condiciones de competencia equitativas.

3.3 Los planes estratégicos nacionales plurianuales, que debe elaborar cada uno de los Estados miembros con intereses en acuicultura, deben fijar objetivos comunes e indicadores para evaluar los avances registrados. Estos planes estratégicos deberán ser presentados por los Estados miembros a la Comisión antes del final de 2013.

3.4 Estos planes estratégicos nacionales plurianuales deben servir para promover la competitividad del sector acuícola, apoyar su desarrollo e innovación, impulsar la actividad económica, promover la diversificación, mejorar la calidad de vida en las regiones costeras y rurales, así como garantizar condiciones equitativas a los operadores acuícolas en lo que respecta al acceso a las aguas y territorios.

3.5 La propuesta de reforma de la Política Pesquera Común incorpora la creación de un Consejo Consultivo de Acuicultura que tendrá como misión el presentar a las instituciones europeas recomendaciones y sugerencias sobre cuestiones relacionadas con la gestión de la acuicultura, así como informar acerca de problemas del sector.

4. **Observaciones generales**

4.1 El mercado de la UE consume anualmente unos 13,2 millones de toneladas de productos acuáticos de los que un 65 % son importaciones, un 25 % proceden de la pesca extractiva de la UE y solo un 10 % de la acuicultura de europea. El Comité comparte la opinión de que este desequilibrio no es sostenible, ni desde un punto de vista económico por el déficit comercial que supone, ni socialmente por el desaprovechamiento de oportunidades de empleo.

4.2 El CESE valora positivamente la indicación de la Comisión de que cada punto porcentual de incremento en el consumo de productos acuáticos producidos internamente por la acuicultura de la UE significaría la creación de 3000 a 4000 puestos de trabajo a tiempo completo.

4.3 Por ello el CESE coincide con el Consejo, el Parlamento y la Comisión Europea en que la acuicultura debe ser uno de los pilares de la estrategia de la Unión Europea sobre crecimiento azul y que su desarrollo puede coadyuvar a la estrategia Europa 2020. La acuicultura ofrece posibilidades de desarrollo y de creación de empleo en las zonas costeras y fluviales de la Unión Europea en las que existen pocas alternativas económicas.

4.4 El consumidor europeo demanda cada vez más productos acuáticos. La acuicultura europea los ofrece de buena calidad y, además, cumpliendo con las más estrictas normas en materia de sostenibilidad ambiental, sanidad animal y protección de la salud del consumidor. El CESE opina que el aprovisionamiento de alimentos seguros, sanos y sostenibles en la Unión Europea debe considerarse como uno de los principales retos para las próximas décadas.

4.5 A pesar de estas evidentes ventajas, la producción acuícola de la Unión Europea está estancada desde el año 2000. Mientras, en paralelo, esta misma actividad registra un notable crecimiento en otras regiones del mundo que exportan parte de su producción a la Unión.

4.6 El CESE admite que la normativa europea en materia de salud pública, de protección del consumidor y sobre el medio ambiente es parte de los valores fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, esta legislación tienen una notable repercusión sobre los costes de producción de los acuicultores europeos, y estos sobrecostes rara vez pueden trasladarse al precio de los productos obligados a competir en el mercado con importaciones exentas de tales requisitos.

4.7 El CESE considera muy insuficiente la propuesta de la Comisión Europea para recuperar las condiciones de competencia equitativas de los agentes económicos de la UE frente a los de terceros países. Confiar ese reequilibrio únicamente a acciones para certificar el nivel de seguridad y sostenibilidad de los productos de la acuicultura de la UE y comunicarlo a la sociedad es claramente insatisfactorio, y no exime a los poderes públicos de exigir para las importaciones la misma seguridad sanitaria exigida a la producción europea, con una trazabilidad integral «de la granja a la mesa».

4.8 El desequilibrio en el mercado de la Unión Europea entre las condiciones de producción de los productos de la acuicultura criados en Europa y los producidos en terceros países y después exportados a la Unión Europea es, en opinión del CESE, mucho más complejo que una simple cuestión de información y decisión de los consumidores. Deben tenerse en cuenta otras cuestiones como la reducción de los costes administrativos superfluos, el acceso al espacio o las deficiencias en los sistemas de trazabilidad.

4.9 En la práctica, la información obligatoria que debiera estar siempre a disposición de los consumidores en los puntos de venta final es frecuentemente incompleta o equívoca, resultando por ejemplo en la sustitución de productos europeos frescos por otros de importación descongelados sin que los compradores sean conscientes de ello. Esta situación limita la capacidad de los consumidores para realizar compras responsables a la vez que constituye una competencia desleal hacia los productores de la UE.

5. **Observaciones particulares**

5.1 El CESE coincide con la Comisión en que una estrecha colaboración entre la acuicultura y la industria de transformación de los productos acuáticos puede reforzar la creación de empleo y mejorar la competitividad en ambos sectores económicos.

5.2 El CESE coincide con la Comisión en su apreciación de la necesidad de mejorar la información disponible sobre la situación de los procedimientos administrativos en cuanto a plazos y costes para la autorización de nuevas granjas de acuicultura en los Estados miembros.

5.3 El CESE conviene con la Comisión Europea en que la implementación de planes de ordenación espacial puede contribuir, en el ámbito de la acuicultura, a reducir la incertidumbre, facilitar las inversiones, agilizar el desarrollo empresarial y fomentar la creación de empleo.

5.4 En opinión del CESE, la acuicultura continental recibe insuficiente atención en la Comunicación de la Comisión Europea, especialmente en relación con la ordenación espacial.

5.4.1 El CESE sugiere a la Comisión Europea que el objeto del seminario sobre mejores prácticas a celebrar en el verano de 2014 se amplíe para incluir la implantación de la ordenación coordinada del espacio fluvial (además del marítimo), a fin de ayudar a los Estados miembros en su ordenación.

5.5 El CESE reconoce la importancia de diseñar y controlar convenientemente la actividad productiva de la acuicultura para prevenir incidencias inapropiadas sobre el medio ambiente. A su vez, entiende que la gestión sectorial de la acuicultura debe hacerse siguiendo un enfoque ecosistémico.

5.6 EL CESE reconoce la importancia de que el desarrollo de la acuicultura se cimente sobre una estrecha relación con la investigación y la ciencia.

5.7 El CESE comparte la opinión de la Comisión sobre el reconocimiento de los servicios medioambientales que presta la acuicultura extensiva en estanques como ejemplo de una actividad económica que puede coincidir con las necesidades de conservación de hábitats o especies.

5.8 El CESE considera adecuada la iniciativa de la Comisión de ofrecer indicaciones para ayudar a las administraciones nacionales y regionales a implementar mejor y de forma uniforme normativas europeas (por ejemplo, medioambientales).

5.9 El CESE aprueba el rol del Consejo Consultivo de Acuicultura y opina que puede ayudar a alcanzar los objetivos de los planes estratégicos nacionales y comprobar su adecuada implementación. Sin embargo, quiere resaltar sus características diferenciales respecto del resto de Consejos Consultivos: primero, que su esfera de actuación es un recurso privado que pertenece a las empresas de acuicultura, a diferencia del caso de la pesca en que los stocks son recursos naturales públicos; segundo, que su ámbito de actuación no es regional sino para toda la Unión Europea.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

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 — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa

[COM(2013) 249 final]

(2014/C 67/31)

Ponente: **Adalbert KIENLE**

El 3 de julio de 2013, 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 – Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa

COM(2013) 249 final

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013. (sesión del 16 de octubre de 2013 …), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 134 votos a favor, y 4abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión sobre la infraestructura verde y su intención de fomentar los proyectos de esta infraestructura a través de una serie de medidas.

1.2 El Comité recomienda que se aprovechen las experiencias adquiridas en la aplicación de este paquete de medidas, de modo que se sigan desarrollando en relación con la estrategia anunciada en la Estrategia sobre la Biodiversidad 2020.

1.3 El CESE apoya el objetivo de conectar, a través de proyectos de infraestructura verde, la ecología con los beneficios económicos y sociales. El objetivo es crear una infraestructura que utilice estructuras topográficas naturales, seminaturales, aprovechadas o urbanas que contribuyan a mantener la biodiversidad y otros factores medioambientales y, al mismo tiempo, proporcione a la sociedad servicios rentables y sostenibles. A diferencia de Natura 2000, el fomento de la infraestructura verde no es un instrumento jurídico: el propósito de la iniciativa de infraestructura verde no es crear una red adicional de conservación de la naturaleza más allá de Natura 2000.

1.4 El CESE constata que la responsabilidad fundamental de los proyectos de infraestructura verde recae en los Estados miembros, en particular en las instituciones encargadas de la planificación regional y local. La UE tiene esencialmente un papel de apoyo en el fomento de la infraestructura verde. En particular, debe integrarse de modo conveniente e inmediato el concepto de infraestructura verde en ámbitos políticos como la agricultura, la silvicultura, la conservación de la naturaleza, la política en materia de aguas, mar y pesca, la política regional y de cohesión, la política climática, la política de transporte y energía, la protección civil y el uso del suelo, así como en los correspondientes instrumentos financieros de la UE.

1.5 La UE debe asumir directamente la responsabilidad de los proyectos de infraestructura verde de relevancia europea. El CESE apoya la propuesta de crear, de forma análoga a las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones, una red RTE-V para financiar la infraestructura verde que contenga una lista de proyectos de tales infraestructuras de relevancia europea representados en un mapa cartográfico.

1.6 Los principales agentes de los proyectos de infraestructura verde en el nivel regional y local son los responsables de la planificación regional y local, las ciudades y los municipios, los promotores de proyectos de infraestructuras en ámbitos como carreteras, ferrocarriles, aguas y protección contra inundaciones, los agricultores y silvicultores, las empresas y los constructores, las organizaciones ecológicas de la sociedad civil y los sindicatos. Es necesario reforzar a todos estos agentes, ya que el éxito de los proyectos de infraestructura verde depende fundamentalmente del hecho de que ellos los hayan iniciado, aceptado y apoyado.

1.7 El CESE considera que es esencial dedicar mucha más atención a la participación temprana de la sociedad civil en proyectos de infraestructura verde, como ya contempla la Comunicación de la Comisión. Son fundamentales los procesos participativos de planificación que involucren tempranamente a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

1.8 Cabe señalar que los proyectos de infraestructura verde también pueden causar conflictos entre los intereses legítimos de los diferentes participantes y, por lo tanto, deben preverse mecanismos apropiados para resolver esos conflictos, equilibrar los intereses y optimizar los proyectos. Manejada de manera apropiada, la infraestructura verde puede ayudar a mitigar o eliminar los tradicionales puntos de conflicto que se producen

entre la conservación y la utilización de la naturaleza. El CESE destaca que deben crearse incentivos suficientes para movilizar las indispensables inversiones privadas.

2. **Introducción**

2.1 La conservación y restauración de la diversidad biológica son de importancia fundamental tanto por el valor intrínseco de la biodiversidad como por los servicios que presta, en su calidad de capital natural, para el bienestar humano, la prosperidad económica y unas condiciones de vida decentes. Por lo tanto, en su Estrategia sobre la Biodiversidad hasta 2020 ([1]) la Comisión Europea se ha puesto como objetivo detener, de aquí a 2020, la pérdida de biodiversidad y la degradación de los servicios ecosistémicos en la UE y restaurarlos en la medida posible. En particular, debería fomentarse la infraestructura verde mediante una estrategia europea en esta materia.

2.2 La Comisión aprobó el 6 de mayo de 2013 una Comunicación sobre «Infraestructura Verde: mejora del capital natural de Europa», que incluía las siguientes prioridades:

— fomento de la infraestructura verde en ámbitos fundamentales como la agricultura, la silvicultura, la conservación de la naturaleza, la política en materia de aguas, mar y pesca, la política regional y de cohesión, la protección del clima y la adaptación al cambio climático, la política de transporte y energía, la protección civil y el uso del suelo mediante la publicación de orientaciones sobre la integración del concepto de infraestructura verde en la ejecución de estas políticas para el periodo 2014-2020;

— mejora de la investigación sobre infraestructura verde y de la base de conocimientos y datos y fomento de tecnologías innovadoras;

— mejora del acceso a la financiación para proyectos de infraestructura verde: de aquí a 2014, puesta en marcha de un mecanismo europeo de apoyo a proyectos de infraestructura verde junto con el Banco Europeo de Inversiones.

— fomento de proyectos de infraestructura verde a escala de la UE: la Comisión analizará antes de finales de 2015 la posibilidad de desarrollar una red de proyectos de infraestructura verde de relevancia europea en el marco de una iniciativa de creación de una red RTE-V.

2.3 En su Dictamen sobre la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, de 26 de octubre de 2011 ([2]), el CESE acogió en principio favorablemente la Estrategia sobre la Biodiversidad, pero criticó la falta de análisis de las causas por las que se incumplen los objetivos de biodiversidad. En particular, la falta de voluntad política de los Estados miembros impide su aplicación efectiva.

3. **Observaciones generales**

3.1 En *Infraestructura verde: un enfoque horizontal,* David Rose utiliza una clara definición: «Se denomina infraestructura verde a aquellos elementos que conectan el entorno natural con el construido y hacen las ciudades más habitables, como parques, aceras, tejados verdes, calles ajardinadas y arbolado urbano. En el nivel regional, la infraestructura verde incluye la red de espacios naturales, zonas verdes, vías verdes, tierras (forestales y agrícolas) y otros elementos que ofrecen una variedad de beneficios para la salud y el bienestar de las personas y los ecosistemas».

3.2 Entre los ejemplos de infraestructura verde se cuentan:

— La creación o el mantenimiento de llanuras de inundación naturales: aunque un dique solo evita las inundaciones, las llanuras de inundación, además, filtran el agua, estabilizan la capa freática, ofrecen oportunidades recreativas, almacenan CO_2, suministran madera y ayudan a interconectar los hábitats naturales.

— Los bosques que tienen una buena mezcla de especies, edad y estructura absorben grandes cantidades de agua, protegen el suelo y previenen las inundaciones y deslizamientos de tierras o minimizan sus consecuencias.

— La infraestructura verde como parte integral del desarrollo de zonas habitables: los parques de adecuado diseño, las avenidas, los senderos y los tejados y paredes verdes representan una mejora rentable del clima urbano y aumentan la calidad general de la vida en la ciudad. Además, contribuyen a la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático.

3.3 El 82 % del suelo de la UE está fuera de la red Natura 2000. Por ello es evidente que es indispensable conservar y restaurar la diversidad biológica mediante el fomento de la infraestructura verde –también del suelo que está fuera de Natura 2000– tanto para el funcionamiento de la red de áreas protegidas como para la prestación de servicios ecosistémicos en su conjunto. A diferencia de Natura 2000, el fomento de la infraestructura verde no es un instrumento jurídico. Por ello, no puede sustituir a la ejecución de Natura 2000, sino que la complementa con otro elemento. Por otro lado, no es objetivo de la iniciativa de infraestructura verde la creación de una red adicional de conservación de la naturaleza más allá de Natura 2000. El CESE aboga por utilizar la iniciativa de infraestructura verde sobre todo para fomentar de manera significativa el carácter cooperativo de la protección del medio ambiente y de la naturaleza en todos los Estados miembros.

3.4 El CESE subraya la urgencia de la participación temprana y activa de la sociedad civil en los proyectos de infraestructura verde, según lo dispuesto en el Convenio de Aarhus sobre la participación pública en materia de medio ambiente. Numerosos ejemplos demuestran en qué medida el éxito de los proyectos depende de la aprobación o del rechazo de la sociedad civil. Por lo tanto, en la estrategia de la Comisión Europea deberían destacarse mucho más claramente el enfoque de abajo arriba y la creación de asociaciones con las partes interesadas de los municipios, los promotores de proyectos de infraestructuras, los responsables de la industria y los sindicatos, la agricultura, la silvicultura, la gestión de aguas y la protección de costas, así como con las ONG del sector medioambiental.

([1]) COM(2011) 244 final.

([2]) Dictamen del CESE sobre el tema *«Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020»* DO C 24 de 28.1.2012, pp. 111-116.

3.5 El CESE lamenta que la Comunicación de la Comisión sobre infraestructura verde no sea la estrategia europea sobre infraestructura verde que anuncia la Estrategia sobre la Biodiversidad 2020. El CESE acoge favorablemente, sin embargo, las medidas anunciadas en la Comunicación como pasos en la dirección correcta. Las experiencias adquiridas en la aplicación de estas medidas deberían aprovecharse para seguir desarrollándolas hacia una estrategia de infraestructura verde.

3.6 El CESE considera necesario concentrarse, aún más de lo que indica la Comunicación, en la puesta en práctica de la infraestructura verde. Al igual que la Estrategia sobre la Biodiversidad, la Comunicación carece de un análisis claro de las causas por las que la infraestructura verde no se lleva a la práctica en grado suficiente. La falta de voluntad política de algunos Estados miembros para poner en práctica estos conceptos no se compensará solo mediante las orientaciones técnicas propuestas y la mejora de la base de información y conocimiento. Una estrategia eficaz para la infraestructura verde presupone, en opinión del CESE, una supervisión estricta, un análisis crítico de las medidas de los Estados miembros y, en su caso, medidas específicas de apoyo a los Estados miembros o regiones que presenten claras carencias.

4. **Observaciones particulares**

4.1 *El papel de la UE en el fomento de la infraestructura verde*

4.1.1 La responsabilidad fundamental de los proyectos de infraestructura verde recae en los Estados miembros, en particular en las instituciones encargadas de la planificación regional y local. La UE tiene esencialmente un papel de apoyo mediante la difusión pública del concepto de infraestructura verde, al igual que (según lo previsto en la Comunicación de la Comisión) mediante la puesta a disposición de una adecuada base de conocimientos y de información de fácil acceso. Además, los instrumentos de financiación de la UE tienen un impacto significativo en la planificación regional y local, por lo que la integración del concepto de infraestructura verde debe priorizarse en estos instrumentos.

4.1.2 La UE debe asumir directamente la responsabilidad de ciertos proyectos de infraestructura verde de relevancia europea. Estos proyectos se basan normalmente en unidades naturales transfronterizas, como cordilleras, ríos y bosques. Como ejemplo de éxito, la Comunicación menciona el *Cinturón Verde* europeo. Debe prestarse particular atención a los valles fluviales transfronterizos como base de una infraestructura verde europea. Especialmente en el caso de ríos como el Danubio o el Elba, cuyos desbordamientos han vuelto a causar este año graves daños, la infraestructura verde permite vincular los conceptos de una mejor protección contra inundaciones con la conservación de zonas acuáticas delicadas y relevantes para la biodiversidad europea, así como con el desarrollo económico y turístico.

4.1.3 El CESE apoya el fomento de una red europea, estratégicamente planificada, de proyectos de infraestructura verde de alcance europeo que contenga una lista de proyectos representados en un mapa cartográfico. A este proyecto debe concedérsele, en el marco de una iniciativa de RTE-V, una consideración similar a las iniciativas europeas de infraestructuras en materia de transporte, energía y telecomunicaciones.

4.2 *Difusión del concepto de infraestructura verde*

El CESE opina que una de las principales causas de la insuficiente difusión y fomento de la infraestructura verde es la falta de conocimiento sobre el concepto de esta infraestructura y sus ventajas prácticas, incluida la posible relación coste-beneficio. Con razón, pues, la Comisión se ha fijado como objetivos concienciar en mayor grado sobre la infraestructura verde a las principales partes interesadas, fomentar el intercambio de información sobre buenas prácticas y mejorar la base de conocimiento sobre esta infraestructura. En especial los medios de comunicación social ofrecen una buena plataforma para ello. El CESE considera que el uso de una definición de la infraestructura verde clara y comprensible para el público es una condición esencial de esta labor de difusión. La definición que utiliza la Comisión no cumple este requisito ([3]).

4.3 *Consideración de la situación específica de los Estados miembros*

4.3.1 La situación con respecto a la disponibilidad de zonas naturales, seminaturales o urbanas es muy diferente en cada Estado miembro y región. Mientras que en algunas regiones y ciudades densamente pobladas el uso del suelo con «infraestructura gris» es extremadamente alto, otras regiones disponen de grandes espacios naturales. Al aplicar políticas europeas de fomento de la infraestructura verde, debe diferenciarse entre las regiones en las que es necesario crear esa infraestructura y otras áreas en la que se hace hincapié en la conservación y mantenimiento de la topografía.

4.4 *Integración en las políticas fundamentales y sus instrumentos de financiación*

4.4.1 Con toda razón, en la Comunicación se le concede la máxima prioridad a la integración efectiva de las cuestiones sobre infraestructura verde en un amplio abanico de áreas políticas.

4.4.2 El CESE acoge favorablemente la elaboración de directrices técnicas que contengan principios y condiciones marco para la integración de las cuestiones de infraestructura verde en la política regional o de cohesión, climática y medioambiental, de salud y protección de los consumidores y la política agrícola común, incluidos sus mecanismos de financiación asociados. Estas directrices deben publicarse rápidamente para que los Estados miembros que ya están trabajando en los planes operativos puedan utilizarlas en el periodo de programación 2014-2020.

4.4.3 La infraestructura verde depende no solo de las inversiones públicas, sino también de las privadas. El CESE subraya que las inversiones privadas en infraestructura verde necesitan incentivos suficientes. El CESE acoge con satisfacción la intención de crear un mecanismo especial de financiación de la UE junto con el BEI.

4.5 *Participación eficaz de la sociedad civil en la planificación regional y local*

4.5.1 Si bien es cierto que la Comunicación reconoce la necesidad de integrar la infraestructura verde en la ordenación

([3]) COM(2013) 249 final, p. 3.

regional y la planificación local del territorio, el CESE echa de menos la inclusión de medidas concretas a este respecto en el plan de acción. En particular, la planificación territorial, paisajística y arquitectónica sobre el terreno tiene un impacto significativo en la aplicación de la infraestructura verde, pero el nivel europeo, a causa del principio de subsidiariedad, puede influirla solo limitadamente.

4.5.2 El CESE pide garantizar en particular la temprana participación de los actores regionales y locales de la sociedad civil, sin los que los proyectos de infraestructura verde no podrán realizarse o fracasarán por falta de aceptación. Se necesitan procesos de planificación participativos que den a estos actores un papel activo y creativo. Cabe señalar que tampoco en materia de infraestructura verde se dan únicamente casos en los que todos ganan, sino que los participantes individuales pueden tener que aceptar desventajas (por ejemplo, si el mantenimiento de la infraestructura verde en ríos o lagos tiene por efecto prohibir la construcción de edificios). Es imprescindible afrontar claramente los conflictos de objetivos derivados de usos contrapuestos (por ejemplo, producción de alimentos, vivienda e infraestructura, conectividad biotópica, biodiversidad) y encontrar soluciones.

4.6 *La infraestructura verde en las áreas urbanas*

4.6.1 El CESE ve un enorme potencial para las medidas de infraestructura verde en las zonas urbanas: aporta beneficios para la salud, mejora el clima urbano, crea empleo y aumenta el atractivo de las ciudades. Sobre todo en las ciudades es importante mejorar la comprensión de las soluciones de infraestructura verde –ya desde la escuela– y reforzar la participación activa de la sociedad civil. El CESE considera el gran interés actual en la horticultura y agricultura urbanas como una clara señal de la voluntad de muchos ciudadanos de contribuir ellos mismo a crear ecosistemas intactos y explorar nuevas formas de espíritu colectivo y solidario.

4.7 *Integración en la agricultura y el desarrollo rural*

4.7.1 La naturaleza y el alcance de la integración de la infraestructura verde dependen en gran medida de los resultados de la política agrícola común (PAC) y el marco financiero plurianual (MFP) de la UE para el periodo 2014-2020. En los dos ámbitos se han alcanzado acuerdos políticos. El CESE se ha pronunciado en repetidas ocasiones a favor de una agricultura multifuncional y de pagos directos funcionales. Ante la perspectiva de la próxima reforma agraria y con el fin de aumentar la ecologización de la agricultura europea, la concesión de los pagos directos se ha hecho depender, entre otras cosas, del cumplimiento de normas medioambientales más estrictas y de la designación de superficies de prioridad. El CESE examinará pormenorizadamente las decisiones sobre la reforma de la PAC y las comparará con sus posiciones.

4.7.2 El CESE espera que, en el marco de los fondos europeos para el desarrollo rural y en especial para las medidas agroambientales, se ofrezcan otros servicios en términos de conectividad ecológica. El CESE ya ha señalado en reiteradas ocasiones que una gran parte de los agricultores y silvicultores muestra una actitud positiva hacia la protección de la naturaleza y los ecosistemas. Muchos proyectos piloto demuestran claramente que pueden alcanzarse resultados alentadores con un enfoque de cooperación. El CESE propone que aquellas zonas de agricultura extensiva y de agricultura intensiva que utilicen eficazmente los recursos se integren en proyectos de infraestructura verde. Para ello deberían privilegiarse medidas voluntarias e integradas en la producción. También es importante aprovechar el potencial de la infraestructura verde para el desarrollo rural en términos sociales y demográficos.

4.8 *Vinculación de la infraestructura verde con otros ámbitos políticos*

4.8.1 **La gestión integrada de aguas y costas** debería aprovechar el potencial de la infraestructura verde lo más eficazmente posible ([4]).

4.8.2 La degradación de los ecosistemas en la UE es consecuencia principalmente del aumento de la ocupación del terreno, de su fragmentación y de su uso intensivo. La infraestructura verde puede hacer frente a este problema y debería ser apoyada mediante más medidas de la **política** europea **en materia de suelo** destinadas a reducir la ocupación del terreno, incluidas medidas legislativas ([5]).

4.8.3 La infraestructura verde actúa como sumidero de CO_2, en particular mediante la protección de los suelos naturales. A la vista del objetivo general de la **política climática** de convertir la economía europea en una economía hipocarbónica y biológica, aún serán más importantes los ecosistemas que funcionen bien. Los numerosos beneficios de la infraestructura verde deberían recibir especial atención en las estrategias de los Estados miembros de adaptación al cambio climático.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([4]) Dictamen del CESE sobre «*Ordenación del espacio marítimo y gestión integrada de las costas*» (pendiente de publicación en el DO).

([5]) Dictamen del CESE sobre el «Séptimo Programa de acción en materia de medio ambiente» (punto 4.2.2) DO C 161 de 6.6.2013, pp. 77-81.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 302/2009 del Consejo por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo

[COM(2013) 250 final — 2013/133 (COD)]

(2014/C 67/32)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

El 12 de mayo de 2013 y el 28 de mayo de 2013, de conformidad con los artículos 43.2 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, respectivamente, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 302/2009 del Consejo por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo

COM(2013) 0250 final — 2013/0133 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge con satisfacción esta modificación del Reglamento (CE) nº 302/2009 porque demuestra que se están obteniendo resultados efectivos en la recuperación del atún rojo del Atlántico oriental y del Mediterráneo.

1.2 El Comité vuelve a exhortar a la Comisión Europea a que aplique con el máximo rigor este Reglamento a todos los Estados miembros y partes contratantes de la CICAA.

1.3 EL CESE reitera su reconocimiento al esfuerzo que en los últimos años están realizando la Comisión Europea, los Estados miembros y los pescadores para cumplir el exigente plan de recuperación plurianual, con las consiguientes consecuencias sociales y económicas que está ocasionando y que deberían ser tenidas en cuenta.

1.4 El CESE solicita a la Comisión y a los Estados miembros que amplíen las actividades informativas y aumenten la sensibilización sobre la realidad de la situación del atún rojo y los resultados de la aplicación del plan de recuperación.

1.5 El CESE considera muy necesario, para salvaguardar la recuperación del atún rojo, que se concrete expresamente a continuación del apartado 6 del artículo 7 cuáles son para la Unión Europea los artes de pesca a los que se autoriza a pescar durante todo el año.

2. **Introducción**

2.1 El presente dictamen es consecuencia de la propuesta COM(2013) 250 que modifica nuevamente el Reglamento (CE) nº 302/2009 del Consejo por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo.

2.2 El atún rojo es una de las especies más importantes de las reguladas por la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico (CICAA), de cuyo convenio la Unión es parte contratante.

2.3 La CICAA inició en el año 2006 un plan de recuperación del atún rojo que motivó el Reglamento (CE) nº 1559/2007, que establecía inicialmente un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo.

2.4 Este Reglamento (CE) nº 1559/2007 fue derogado por el Reglamento (CE) nº 302/2009 como consecuencia a su vez de la recomendación de la CICAA 08-05 adoptada en su 16ª reunión especial de 2008, en la que se establecía un nuevo plan de recuperación para el atún rojo.

2.5 En su 17ª reunión especial de 2010 la CICAA adoptó la Recomendación 10-04 que modificaba el plan de recuperación anterior estableciendo una nueva reducción del total admisible de capturas y reforzando las medidas dirigidas a disminuir la capacidad pesquera y a aumentar el control de la pesquería. Consecuencia de ello fue una modificación del Reglamento (CE) nº 302/2009 que se adoptó como Reglamento (UE) nº 500/2012 con el fin de aplicar esas medidas de conservación internacionales a escala de la Unión.

2.6 Sobre ambos Reglamentos, así como sobre esta última modificación, el Comité Económico y Social Europeo emitió dictámenes favorables a las propuestas de la Comisión Europea, en los que se reconocía a los Estados miembros y a los pescadores el esfuerzo que están realizando para cumplir el exigente plan de recuperación del atún rojo de la CICAA, y se exhortaba a que continuara la investigación científica.

3. **Posicionamiento científico**

3.1 Desde la 16ª reunión especial de 2008 de la CICAA se viene observando una recuperación de la biomasa de atún rojo del Atlántico oriental y del Mediterráneo.

3.2 El Comité Permanente de Investigación y Estadísticas (SCRS), comité científico asesor de la CICAA, dice, entre otras afirmaciones, lo siguiente en su Informe Resumen Ejecutivo de 2012 ([1]):

3.2.1 Desde 1998 han estado en vigor límites de captura para la unidad de ordenación del Atlántico este y el Mediterráneo. En 2002, la Comisión fijó el total admisible de capturas (TAC) para el atún rojo del Atlántico este y el Mediterráneo en 32 000 t para los años 2003-2006 y en 29 500 t y 28 500 t para 2007 y 2008 respectivamente. Posteriormente estableció los TAC para 2009, 2010 y 2011 en 22 000 t, 19 950 t y 18 500 t, respectivamente. Sin embargo, el TAC de 2010 se revisó, estableciéndose en 13 500 t y se fijó un marco para TAC futuros (de 2011 en adelante) en niveles que sean suficientes para permitir la recuperación del stock hasta la biomasa del rendimiento máximo sostenible (RMS) desde 2010 a 2022, con una probabilidad de al menos el 60 %. El TAC de 2011 y 2012 se estableció en 12 900 t.

3.2.2 Fundamentalmente la Recomendación 10-04 de la CICAA del año 2010 impulsó la recuperación del atún rojo porque, al tiempo que establecía una nueva reducción del total admisible de capturas (TAC) a 12 900 t para 2011 y 2012, incidió decididamente en la disminución de la capacidad pesquera y en las medidas de control, provocando una disminución muy sensible del número de buques pesqueros y un control efectivo de las capturas de los mismos.

3.2.3 Aunque hay que ser prudentes al considerar las estimaciones de captura realizadas utilizando las mediciones de capacidad, la interpretación del SCRS es que se ha producido un notable descenso en las capturas del Atlántico este y Mediterráneo debido a la implementación del plan de recuperación, al seguimiento y a los controles de ejecución.

3.2.4 Además, la mayor abundancia o mayores concentraciones del atún rojo pequeño en el Mediterráneo norte occidental detectadas mediante prospecciones aéreas podrían ser también un reflejo de los resultados positivos de la reglamentación sobre el incremento de la talla mínima. La Recomendación 06-05 dio lugar a mejores niveles de rendimiento por recluta en comparación con principios de los 2000, así como a un mayor reclutamiento a la biomasa reproductora del stock debido a una mayor supervivencia de los juveniles.

3.2.5 La implementación de las regulaciones recientes y recomendaciones anteriores se ha traducido claramente en reducciones en las tasas de captura y mortalidad por pesca. Todos los índices de CPUE (capturas por unidad de esfuerzo) mostraban tendencias al alza en los años más recientes. El Comité indica que mantener las capturas en el nivel del TAC actual (12 900 t), o en el TAC de 2010 (13 500 t) de conformidad con el programa de ordenación actual permitirá probablemente que el stock se incremente durante dicho período y es coherente con el objetivo de alcanzar la mortalidad y la biomasa de rendimiento máximo sostenible con una probabilidad de al menos el 60 % desde ahora hasta 2022.

3.3 El CESE muestra su satisfacción por este informe del comité científico asesor de la CICAA que muestra la clara tendencia de recuperación del atún rojo, ya que ha apoyado decididamente todas las propuestas legislativas que le ha presentado la Comisión Europea dirigidas al plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo.

4. **Modificaciones de la recomendación de la CICAA**

4.1 En el año 2012 la Comisión de la CICAA adoptó una nueva recomendación, la 12-03, a su plan de recuperación plurianual de 15 años de duración (2007-2022).

4.2 Esta recomendación fija el TAC en 13 500 t anuales empezando a partir de 2013 y en años posteriores, hasta el momento en que se cambie el TAC siguiendo el asesoramiento del SCRS. De estas 13 500 t se asignan a la Unión Europea 7 548,06 t. Es decir, después de varios años de reducción de los TAC y de numerosos esfuerzos por conseguir la recuperación del atún rojo, este año se ha invertido la tendencia y se ha incrementado el TAC en 600 t, siguiendo las recomendaciones científicas.

4.3 Además, con el fin de lograr una mayor adaptación de las campañas de pesca a la actividad de las flotas, la recomendación prevé una modificación de las campañas de pesca, que pasan a considerarse temporadas de pesca abiertas, frente a las temporadas de veda previstas en las anteriores recomendaciones de la CICAA.

4.4 Se modifican, además, las fechas efectivas en que se autorizan las actividades pesqueras de cerqueros, buques de cebo vivo y curricaneros.

4.5 Por último, para evitar dudas en cuanto a los artes que no están sujetos a normas específicas en relación con la campaña de pesca, se introduce una disposición que autoriza explícitamente la pesca con los demás artes durante todo el año.

4.6 En cuanto al reparto de cuotas asignadas a la Unión Europea en aguas de la CICAA para el año 2013, el Consejo ya dispuso en el Reglamento de TAC y cuotas ([2]) las correspondientes a cada Estado miembro, así como que la campaña de pesca de los cerqueros se desarrolle del 26 de mayo al 24 de junio de 2013 para que los Estados miembros dispongan de tiempo suficiente para planificarla.

([1]) http://www.iccat.es/Documents/SCRS/ExecSum/BFT_ES.pdf

([2]) Reglamento (UE) nº 40/2013, DO L 23 de 25.1.2013.

4.7 El CESE considera lógicas todas las modificaciones recogidas en la Recomendación 12-03 de la CICAA, felicita a la Comisión Europea, a los Estados miembros y a los pescadores por su empeño en la consecución de este plan plurianual de recuperación del atún rojo e insta a la Comisión Europea a que continúe con el esfuerzo que está realizando.

5. **Modificación del Reglamento (CE) nº 302/2009**

5.1 Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, la propuesta de Reglamento modifica el artículo 7 del Reglamento (CE) nº 302/2009, fijando los períodos de pesca de cada una de las modalidades de buques pesqueros autorizadas a pescar atún rojo.

5.2 El artículo 7 queda redactado de la siguiente manera:

«Campañas de pesca

1) Se autoriza la pesca de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo a los grandes buques de captura palangreros pelágicos de más de 24 metros durante el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de mayo, con la excepción del área delimitada al oeste por el meridiano 10°O y al norte por el paralelo 42°N, en la que esta pesca estará autorizada del 1 de agosto al 31 de enero.

2) Se autoriza la pesca atún rojo a los cerqueros en el Atlántico oriental y el Mediterráneo durante el período comprendido entre el 26 de mayo y el 24 de junio.

3) Se autoriza la pesca de atún rojo a los buques de cebo vivo y los curricaneros en el Atlántico oriental y el Mediterráneo durante el período comprendido entre el 1 de julio y el 31 de octubre.

4) Se autoriza la pesca atún rojo a los arrastreros pelágicos en el Atlántico oriental durante el período comprendido entre el 16 de junio y el 14 de octubre.

5) Se autoriza la pesca recreativa y deportiva de atún rojo en el Atlántico oriental y el Mediterráneo durante el período comprendido entre el 16 de junio y el 14 de octubre.

6) Se autoriza durante todo el año la pesca de atún rojo con otros artes distintos de los mencionados en los apartados 1 a 5.»

5.3 EL CESE considera lógica, y da su conformidad, a esta modificación del Reglamento (CE) nº 302/2009 ya que el artículo 7 modificado indica más claramente las «temporadas de pesca abiertas» frente al concepto del artículo 7 anterior que las contempladas como «temporadas de veda», al tiempo que modifica ajustándolas las fechas efectivas en que se autorizan las actividades pesqueras de cerqueros, buques de cebo vivo y curricaneros y especifica que las artes que no están sujetas a normas específicas en relación con la campaña de pesca pueden ser utilizadas durante todo el año. En este sentido, el Comité considera adecuado añadir en el apartado 6 del artículo 7 la siguiente frase: «de conformidad con las medidas de conservación y ordenación incluidas en la Recomendación 12-03».

5.4 En relación con esta última autorización, el CESE considera muy necesario, para salvaguardar la recuperación del atún rojo, que se concrete expresamente a continuación del apartado 6 del artículo 7 cuáles son para la Unión Europea los artes de pesca a los que se autoriza a pescar durante todo el año.

6. **Observaciones generales**

6.1 El CESE acoge con satisfacción esta modificación del Reglamento (CE) nº 302/2009 porque demuestra que las aplicaciones y modificaciones que se están introduciendo cada año indican que durante estos primeros seis años del plan plurianual previsto para quince años se están obteniendo resultados efectivos en la recuperación del atún rojo del Atlántico oriental y del Mediterráneo.

6.2 El Comité vuelve a exhortar a la Comisión Europea a que aplique con el máximo rigor este Reglamento a todos los Estados miembros y partes contratantes de la CICAA.

6.3 EL CESE reitera su reconocimiento al esfuerzo que en los últimos años están realizando la Comisión Europea, los Estados miembros y los pescadores para cumplir el exigente plan de recuperación plurianual, con las consiguientes consecuencias sociales y económicas que está ocasionando y que deberían ser tenidas en cuenta.

6.4 El Comité quiere reconocer expresamente el trabajo que están realizando todas las instituciones científicas, tanto de los Estados miembros como de las partes contratantes, de la Comisión Europea y de la propia CICAA, para avanzar rigurosamente en este plan de recuperación plurianual del atún rojo. Este reconocimiento quiere hacerlo extensivo a la Agencia Europea de Control de la Pesca.

6.5 Por último, el CESE solicita a la Comisión y a los Estados miembros que amplíen las actividades informativas y aumenten la sensibilización sobre la realidad de la situación del atún rojo y los resultados de la aplicación del plan de recuperación.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
de la Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

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 de adaptación al cambio climático de la UE

[COM(2013) 216 final]

(2014/C 67/33)

Ponente: **Isabel CAÑO AGUILAR**

El 16 de abril de 2013, 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 de adaptación al cambio climático de la UE

COM(2013) 216 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º Pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 134 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE apoya la Estrategia de adaptación al cambio climático propuesta por la Comisión, subrayando al mismo tiempo el carácter prioritario y fundamental de las políticas de mitigación ante la constatación de los efectos negativos que se han producido ya en Europa.

1.2 En la implementación del nuevo plan de adaptación debe tenerse en cuenta que el aumento de la temperatura en Europa y la posibilidad de aceleración de los fenómenos extremos pueden producir que los daños a las personas, a la economía y al medio ambiente posiblemente sean mayores que los previstos inicialmente.

1.3 La estrategia de adaptación debe contener medidas específicas para las zonas urbanas –donde vive tres cuartas partes de la población europea– y para las zonas rurales especialmente sensibles a las variaciones del clima.

1.4 Siendo crucial la actuación de los Estados miembros, debe constatarse el insuficiente avance registrado en algunas áreas desde la publicación del Libro Blanco en 2009. La Comisión debe considerar la necesidad de jugar un papel más activo, aplicando las competencias que le confiere el TFUE.

1.5 El CESE considera muy importante que en el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP) se dedique el 20 % del total del presupuesto a actuaciones relacionadas con el clima. La suma de 192 millardos EUR para esa finalidad supone un gran aumento.

1.6 Tanto la nueva estrategia de adaptación como el MFP implican importantes avances en la integración de las diferentes políticas e instrumentos financieros de la Unión.

1.7 La propuesta de la Comisión debería presentar un panorama financiero más amplio, incluyendo también las imprescindibles aportaciones que deberán realizar los Estados miembros, el sector empresarial y las familias.

1.8 El Comité insta a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a que actúen con rapidez para redactar y aplicar con rigor estrategias nacionales de adaptación.

1.9 Con las observaciones que se exponen en este dictamen, el CESE está de acuerdo, en líneas generales, con las actuaciones propuestas por la Comisión.

1.10 El CESE sugiere que se estudien específicamente los cambios estructurales que requerirá la estrategia de adaptación en determinadas políticas y en la producción de bienes y servicios, teniendo en cuenta, entre otras, la incidencia en el empleo, la industria, la construcción y la I+D+i.

2. **Contenido de la Comunicación**

2.1 El Libro Blanco sobre Adaptación al cambio climático de 2009 ([1]) propuso un marco de actuación en dos fases, la primera de las cuales (2009-2012) consistió en una estrategia de adaptación basada en 33 medidas.

([1]) COM(2009) 147 final.

2.2 La Comunicación objeto de examen se refiere a una segunda fase centrada en tres objetivos:

— fomentar la actuación de los Estados miembros

— tomar decisiones con mayor conocimiento de causa, y

— realizar actuaciones de la UE para la reducción del impacto del cambio climático promoviendo la adaptación en sectores vulnerables claves.

En función de esos objetivos, se proponen ocho líneas de actuación.

2.3 Para la Comisión, en el caso de optar por planteamientos coherentes, flexibles y participativos, resultaría más económico programar medidas de adaptación con la antelación suficiente que pagar el precio de no hacer nada. Según diversas estimaciones, con la tendencia actual el cambio climático supondrá, sobre todo en los supuestos más desfavorables, grandes costes económicos para la UE si no se adoptan medidas adecuadas ([2]).

2.4 Las medidas de adaptación tendrán que tomarse tanto a nivel local, como regional y nacional.

3. **Observaciones generales**

3.1 El CESE apoya la Estrategia de adaptación al cambio climático propuesta por la Comisión y coincide con su afirmación de que no se puede esgrimir la incertidumbre como excusa para no actuar. Al mismo tiempo, subraya el carácter prioritario y fundamental de las políticas de mitigación, dado que los datos disponibles son suficientemente ilustrativos sobre los efectos negativos que se han producido ya en Europa y sobre la previsión de que eso se agrave en el futuro.

3.2 A mediados de la década de 1990, la UE comenzó una campaña para limitar el calentamiento global a 2 °C por encima del nivel anterior a la era industrial, lo que fue finalmente establecido en la Conferencia de Cancún (2010). Lograr ese límite exige una reducción sustancial de las emisiones de gases de efecto invernadero pero la tendencia en esta materia va en la dirección opuesta. En la implementación del nuevo plan de adaptación debe tenerse en cuenta que el aumento de la temperatura en Europa es más rápido que la media en el resto del planeta, siendo posible la aceleración de los fenómenos extremos, con daños para las personas, la economía y el medio ambiente mayores que los estimados inicialmente.

3.3 El CESE destaca que en las **zonas urbanas** –donde viven tres cuartas partes la población europea– la sustitución de la vegetación natural por edificios y construcciones de todo tipo potencia los daños de determinados fenómenos naturales. Los efectos del calor y las inundaciones, entre otros, afectarán a las familias –especialmente a las personas vulnerables (niños, personas de edad avanzada)– la vida económica, el turismo y las infraestructuras, con negativos efectos sobre el empleo y el nivel de vida de la población. Por su parte, las **zonas rurales** son especialmente sensibles a la variabilidad del clima por su impacto sobre la agricultura, la ganadería y la explotación de los bosques, con el riesgo de despoblación y aumento de la pobreza.

3.4 Un factor importante cuando se trata de adaptación al cambio climático es que la variabilidad de los indicadores climáticos cambia tanto en términos temporales como de microrregión. Esto es sobre todo una cuestión de temperaturas, nieve y lluvia, viento y humedad. Las normas urbanísticas y de construcción tendrán que adaptarse a futuros valores máximos y mínimos. Los bosques, por ejemplo, deberán poseer la suficiente resiliencia para hacer frente al huracán más fuerte en su ciclo, que suele ser de cien años.

3.5 La adaptación al cambio climático implicará inevitablemente costes, y estos tienen el carácter de deuda implícita según la definición de los principios básicos que subyacen en el método de cálculo de la deuda pública. En el caso de que se produzca un déficit adicional de este tipo en las finanzas públicas, la deuda implícita pasa a ser explícita. Sin embargo, se pueden evitar cuantiosos daños, por ejemplo, con medidas de protección contra las inundaciones. Los resultados de las inversiones en la adaptación difieren mucho en función de la fuente de financiación: ya sea de la UE, nacional, empresarial o familiar. La propuesta de la Comisión solo cuantifica con cierto detalle las fuentes de la Unión. Sin embargo, será necesario recurrir a todas estas fuentes, y hacerlo con estructuras y volúmenes que sean eficaces.

3.6 Hasta ahora, quince Estados miembros de la UE han adoptado estrategias nacionales de adaptación pero solo trece tienen planes de actuación específicos. Cuatro años después del Libro Blanco y pese a la urgencia de la materia, el proceso de adaptación, según señala la Comisión, *«en la mayoría de los casos, se halla aún en una fase inicial, por lo que las medidas concretas disponibles son relativamente escasas»*. Por ello, el Comité insta a los Estados miembros que aún no lo hayan hecho a que actúen con rapidez para redactar y aplicar con rigor estrategias nacionales de adaptación.

3.7 En la estrategia de adaptación de la UE, la Comisión ha cumplido hasta ahora una imprescindible función de apoyo, promoción y coordinación de las decisiones de los Estados miembros, sobre los que recae la principal responsabilidad en la adopción de medidas eficaces y coordinadas para prevenir los riesgos del cambio climático. La actuación de los Estados miembros es crucial, pero en este sentido debemos subrayar los insuficientes avances en materia de adaptación registrados en algunas áreas desde la promulgación del Libro Blanco. Por lo tanto, la Comisión debe considerar la necesidad de jugar un papel mucho más activo en materia de cambio climático aplicando las competencias que le confiere el TFUE.

([2]) Commission Staff Working Document, SWD(2013) 132 final.

3.8 En la propuesta de Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020 ([3]), la Comisión sugirió que se dedicara como mínimo un 20 % de la totalidad del presupuesto a actuaciones relacionadas con el clima. El CESE considera muy importante que el Consejo y el Parlamento Europeo hayan aceptado este criterio. En el nuevo MFP, las actuaciones relacionadas con el clima suponen en conjunto (para mitigación y adaptación) alrededor de 192 millardos EUR. Se trata de un gran aumento si se tiene en cuenta que en el MFP 2007-2013, las medidas de adaptación solo recibieron 6 millardos EUR.

3.9 El CESE considera fundamental la integración de las actuaciones sobre el clima en las diferentes políticas e instrumentos financieros de la Unión (Fondo de Cohesión, Fondos Estructurales, I+D, PAC, redes transeuropeas, etc.) tengan un carácter horizontal. Tanto la nueva estrategia como el MFP 2014-2020 implican avances en esta dirección.

3.10 Dado que el agravamiento de los efectos del cambio climático y las políticas de la UE en materia de mitigación y adaptación suponen un incremento en las tareas de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEME), el CESE sugiere que se considere un aumento de los recursos humanos y financieros.

3.11 El Comité señala que una estrategia de adaptación debe tener presentes los efectos del cambio climático sobre la salud de las personas, aspecto sobre el que ya existen estudios (V. *«Impacts of climate change in human health in Europe. PESETA-Human health study»,* 2009), y la necesidad de contar con servicios de emergencia adecuados en caso de fenómenos extremos.

4. **Observaciones particulares**

4.1 *Actuación 1: instar a todos los Estados miembros a adoptar estrategias exhaustivas de adaptación*

4.1.1 La Comisión se refiere a la creación, en 2014, de un marcador de la preparación a la adaptación. En 2017, basándose en los informes que reciba sobre el Reglamento para un mecanismo de seguimiento (actualmente en trámite) y en el citado marcador, evaluará la suficiencia de las medidas, pudiendo proponer, si es necesario, un instrumento jurídicamente vinculante.

4.1.2 El CESE apoya la posibilidad de aplicar el artículo 192 del TFUE sobre procedimiento legislativo en materia de medio ambiente. Una eventual normativa europea debería contemplar medidas específicas, plazos de aplicación, mecanismos de control y eventuales sanciones por incumplimiento. La urgencia de esta materia sugiere volver a considerar los plazos para esta decisión.

4.2 *Actuación 2: facilitar la financiación LIFE para respaldar la creación de capacidades y acelerar las medidas de adaptación en Europa (2013-2020)*

4.2.1 El Comité se ha pronunciado ya favorablemente sobre la propuesta de Reglamento de LIFE considerando una buena señal el aumento del presupuesto a 3,2 millardos EUR para el período 2014-2020 ([4]). El subprograma Acción por el Clima (904,5 millones EUR, en la propuesta inicial de la Comisión) consta de tres áreas prioritarias que, en principio, quedarán así: mitigación del cambio climático (45 %), adaptación al cambio climático (45 %) y gobernanza e información (10 %).

4.2.2 La Comisión ha identificado cinco ámbitos vulnerables entre los que deberá haber un reparto equitativo de los fondos:

— gestión transfronteriza de las inundaciones;

— gestión costera transfronteriza;

— integración de la adaptación en la ordenación del territorio urbano;

— zonas de montaña e islas;

— gestión sostenible del agua (desertización e incendios forestales en las zonas proclives a la sequía).

4.3 *Actuación 3: incluir la adaptación en el marco del «Pacto entre alcaldes» (2013/2014)*

4.3.1 El «Pacto entre alcaldes» – establecido a iniciativa de la Comisión – se propone superar el objetivo de reducción de emisiones del 20 % establecido por la UE para 2020, lo que sin duda merece pleno apoyo.

4.3.2 La Comisión solo señala escuetamente que «apoyará» la adaptación en las ciudades pero sin mayor precisión. Dado el carácter voluntario del Pacto puede ser conveniente que los firmantes, con el apoyo de la Comisión, establezcan objetivos cuantificables y mecanismos de seguimiento de las medidas que se pongan en práctica en materia de adaptación. En opinión del CESE, la Comisión debería concretar estos aspectos para que exista una verdadera política de la UE relativa a la adaptación en las zonas urbanas sobre lo que existen ya experiencias en algunos Estados miembros (por ejemplo, el Performance Indicator for Climate Change Adaptation - NI188 - en el Reino Unido).

4.4 *Actuación 4: remediar el déficit de conocimientos*

4.4.1 La Comisión cita cuatro principales lagunas, señalando que «seguirá trabajando» con los Estados miembros y las partes interesadas para cubrirlas:

— información sobre daños y sobre costes y beneficios de la adaptación;

([3]) COM(2011) 500 final.

([4]) DO C 191 de 29.6.2012, pp. 111-116.

— evaluaciones de riesgos y análisis de ámbito regional y local;

— marcos, modelos e instrumentos de apoyo a la toma de decisiones y para evaluar el grado de eficacia de las diferentes medidas de adaptación;

— medios de seguimiento y evaluación de los esfuerzos de adaptación realizados en épocas anteriores.

4.4.2 En Horizonte 2020 (período 2014-2020) se asigna al Centro Común de Investigación 1 962 millones EUR, a los que deben añadirse 656 millones EUR provenientes de Euratom. Se trata de un aumento considerable (ca. 17 000 millones EUR) respecto del 7º Programa Marco.

4.4.3 El CESE desea subrayar que la falta de datos específicos sobre algunos aspectos no puede servir de excusa para postergar las decisiones, ya que existen múltiples evidencias de los efectos negativos del cambio climático.

4.5 *Actuación 5: convertir Climate-Adapt en la ventanilla única de información sobre la adaptación en Europa e inclusión (en 2014) de los futuros servicios climáticos Copernicus*

4.5.1 El Comité respalda la decisión de centralizar en Climate-Adapt la recolección y la difusión de información sobre cambio climático. La interacción de Climate-Adapt con las plataformas nacionales requerirá de un esfuerzo adicional de los Estados miembros si se tiene en cuenta que, actualmente, solo seis de ellos tienen portales integrales sobre esta materia. La información provista por autoridades regionales y el sector privado es actualmente insuficiente.

4.5.2 El CESE considera que los servicios climáticos de Copernicus (recolección de información a través de la red europea de satélites y de sistemas implantados en la tierra) resultan de vital importancia para la adopción de medidas. Sumados a las observaciones de otros servicios –particularmente, los de la NASA–, Europa contribuye a la lucha mundial contra el cambio climático.

4.6 *Actuación 6: facilitar la reducción del impacto del cambio climático de la política agrícola común (PAC), la política de cohesión y la política pesquera común (PPC)*

4.6.1.1 **PAC:** Globalmente, la agricultura es responsable directa o indirectamente de un 30 % de las emisiones de gases de efecto invernadero, por lo que tiene un gran potencial de reducción con métodos de cultivos más eficientes. A diferencia de otros sectores, las emisiones directas son inherentes al modo de producción, por lo que deben reconocerse sus características específicas.

4.6.1.2 En el dictamen sobre «El cambio climático y la agricultura en Europa» ([5]), el Comité puso énfasis en los graves problemas que la sequía causará a las regiones del sur de Europa y señaló, entre otros aspectos, que «la agricultura no se limita a ser víctima del cambio climático sino que también contribuye a las emisiones de efecto invernadero». Por ello, «pide a la Comisión que, al objeto de extraer opciones de acción política, por ejemplo en el marco de la política de ayudas, analice con más precisión cómo se diferencian las formas de uso de la tierra por su incidencia en el clima».

4.6.1.3 El CESE toma nota de que, en el acuerdo político sobre la PAC del 26 de junio de 2013, entre 2014 y 2020 se invertirán más de 100 millardos EUR para ayudar a la agricultura a hacer frente a los desafíos que representan la calidad de los suelos, el agua, la biodiversidad y el cambio climático. Para tal fin, el 30 % de los pagos directos estará vinculado al cumplimiento de prácticas agrícolas beneficiosas para el medio ambiente y, al menos, el 30 % del presupuesto de los programas de desarrollo rural deberá dedicarse a «agricultura verde».

4.6.1.4 **Cohesión**: No actuar o retrasar la actuación puede hacer que la cohesión de la UE se resienta. Se prevé asimismo que los efectos del cambio climático acentúen las diferencias sociales en la UE. Por ello es preciso prestar especial atención a los grupos sociales y las regiones que están más expuestos y que ya se encuentran en posición desventajosa por diversos motivos, como, por ejemplo, salud precaria, bajos ingresos, vivienda inadecuada o falta de movilidad.

4.6.1.5 Para el período de programación 2014-2020, la Comisión debe lanzar un mensaje fuerte en el sentido de que todas las políticas europeas deben estar vinculadas a la mitigación y la adaptación al cambio climático. La adaptación debe figurar explícitamente en cada Marco Nacional de Referencia Estratégica y en los Programas Operativos. En esta línea, el CESE sugiere que se condicione la aprobación de los proyectos al cumplimiento de los objetivos medioambientales. Los proyectos que tengan una incidencia negativa en relación con el cambio climático deberían reducirse al mínimo o excluirse totalmente. Las propuestas legislativas de la Comisión sobre política de cohesión, que entrarán en vigor en 2014, mencionan la adaptación al cambio climático pero, a juicio, del CESE es conveniente reforzar el nivel de exigencia.

4.6.1.6 **PPC:** La Comisión no señala medidas específicas al respecto. Según la FAO, las políticas de adaptación deben tener como objetivo fundamental la sostenibilidad de los ecosistemas acuáticos de los que depende la pesca.

4.6.1.7 Uno de los ámbitos que se verán gravemente afectados por el cambio climático es la silvicultura, que es un almacén natural de CO_2 de importancia clave. Vientos muy fuertes de tipo huracanado destruirán las zonas boscosas, lo que exige su sustitución prematura. El número de incendios forestales destructivos aumentará en épocas de tiempo seco y caluroso. Estos factores ejercen una influencia importante en la economía del sector y en los diferentes papeles que desempeña el campo.

([5]) DO C 27 de 3.2.2009, p. 59.

4.7 *Actuación 7: garantizar infraestructuras más resistentes*

4.7.1 Es probablemente el mayor reto que los responsables públicos deben afrontar en una estrategia de adaptación al cambio climático. La principales amenazas para las infraestructuras incluyen daños o destrucción causada por los fenómenos meteorológicos extremos, que el cambio climático puede exacerbar; inundaciones costeras en las riberas de los ríos e inundaciones por el aumento del nivel del mar; dificultades para la provisión de energía eléctrica, agua potable y los efectos del incremento de la temperatura en los costes operativos de las empresas. Algunas infraestructuras pueden no ser afectadas directamente, pero no son operativas si no es posible el acceso físico a los servicios (caso de las TIC).

4.7.2 Los inversores públicos y privados deben tener en cuenta los efectos que sean previsibles del calentamiento global en los planes financieros de los proyectos de infraestructuras. Determinadas obras requerirán esfuerzos inversores a los Estados miembros, en muchos casos sometidos a restricciones presupuestarias por la crisis económica.

4.7.3 Apoyándose en el mandato para evaluar las repercusiones del cambio climático en los Eurocódigos, la Comisión se propone trabajar con las instituciones europeas de normalización (CEN, CENELEC, y ETSI), instituciones financieras y organizaciones científicas para establecer los cambios necesarios en los programas de estandarización de edificios y obras públicas. A este respecto, el CESE señala que en los modelos de estandarización deben primar la robustez y fiabilidad de las infraestructuras sobre los criterios puramente económicos de rentabilidad para los inversores. Teniendo en cuenta que en Europa existen ejemplos de que el estrechamiento del cauce de los ríos o la eliminación de marismas han agravado el efecto de las inundaciones, se deberían establecer modelos de racionalidad urbanística. Asimismo, se podrían aconsejar, por ejemplo, medidas como cubiertas o fachadas verdes en los edificios en que sea posible.

4.7.4 La estrategia de adaptación debe tener en cuenta el envejecimiento de la población, ya que las personas mayores, y especialmente las de más edad, son muy vulnerables en los días de temperaturas y humedad extremas. Como ejemplo, debe considerarse la instalación de equipos de aire acondicionado lo suficientemente potentes, de bajas emisiones y fiables en los servicios de asistencia sanitaria y en los centros de atención residencial.

4.7.5 El CESE ha apoyado en dos dictámenes anteriores (CES1607-2011 y CES492-2012) la adopción de un enfoque de dos capas para las redes transeuropeas de transporte (RTE-T) y la creación de corredores europeos de transporte, que está motivado por el afán de crear una red de transportes coherente para los principales flujos de mercancías y pasajeros. Considera que se trata de un objetivo razonable, que se explica también por la necesidad de fijar prioridades para el empleo de unos recursos financieros limitados. No obstante, la concentración de las inversiones en infraestructuras en dichos corredores también aumentará la vulnerabilidad del sistema de transporte de la UE cuando se produzcan interrupciones. El CESE hace hincapié en la necesidad de tener en cuenta este aspecto en la planificación y financiación de las inversiones destinadas a los corredores. Además de una buena resistencia de las estructuras de construcción, también es necesario prever un sistema de desvíos y circunvalaciones previamente planificado para estos corredores.

4.8 *Actuación 8: promover los seguros y los demás productos financieros*

4.8.1 El informe sobre aseguramiento de catástrofes naturales en la Unión (Centro Común de Investigación de la Comisión Europea (2012), *Natural Catastrophes: Risk Relevance and Insurance Coverage in the EU)* pone de manifiesto la necesidad de mejor información estadística. No obstante, basándose en la información disponible, la tasa de penetración (cobertura por seguros privados e intervención *ex ante* o *ex post* del gobierno en proporción al PIB) es, en general, baja. Por ejemplo, en materia de inundaciones las tasas de penetración no son muy altas en la mayoría de Estados miembros, salvo en los casos en los que se incluye un seguro contra inundaciones junto a otras coberturas. Esas tasas también son bajas en relación con los riesgos de tormenta y sequía, aunque esta última parece tener un impacto moderado en los Estados miembros.

4.8.2 El CESE aplaude la decisión de la Comisión de presentar un Libro Verde sobre los seguros contra las catástrofes naturales y antropogénicas ([6]) para potenciar el mercado asegurador y reducir la excesiva carga del riesgo sobre el presupuesto público, realizando en este sentido las siguientes puntualizaciones:

— la adopción de medidas de adaptación adecuadas permite reducir el coste del seguro,

— una adecuada política de aseguramiento que contemple la situación de los productores tiene especial importancia para el sector agrícola,

— ante la magnitud de los riesgos, el Estado siempre deberá actuar como asegurador de última instancia, y

— son necesarias políticas sociales para cubrir a las personas más vulnerables y carentes de recursos suficientes para asumir pólizas de seguros.

5. El CESE sugiere que se estudien específicamente los cambios estructurales que requerirá la adaptación en determinadas políticas y en la producción de bienes y servicios. Aunque los efectos del cambio climático afectan principalmente a la agricultura, la silvicultura, la construcción de edificios y las infraestructuras, muchos otros sectores de la economía pueden requerir medidas de adaptación. Algunos aspectos que pueden considerarse son:

— El empleo. No existen hasta ahora estudios analíticos detallados sobre el impacto que tienen las medidas de adaptación sobre la formación profesional de los trabajadores y el efecto sobre el empleo.

([6]) COM(2013) 213 final.

— La industria. Como consecuencia de la gran diversidad de sectores industriales, la incidencia del cambio climático no es uniforme. La adaptación, en el caso de que sea necesaria, requerirá inversiones y en determinados industrias, como la siderurgia, la reducción de emisiones supone ya un esfuerzo importante en materia tecnológica y financiera. Las inversiones que exijan deberán tenerse presente en las previsiones financieras y en la adecuada información a los inversores.

— La construcción. La construcción residencial y las obras de infraestructuras se verán profundamente afectadas por las medidas de adaptación y ello conllevará previsiblemente un incremento de los costes. Los «Eurocódigos» no han establecido hasta ahora exigencias en esta materia y ello es algo que sin duda deberá subsanarse ([7]).

— I+D+i. El cambio climático ha influido ya en las últimas décadas en la asignación de recursos (el nuevo plan financiero de la Unión es una prueba de ello) y en los programas de investigación de universidades y centros especializados. Se han creado nuevas carreras y perfiles profesionales. Es una tendencia que previsiblemente se incrementará en el futuro.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([7]) DO C 198 de 10.7.2013, p. 45-50.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 999/2001, (CE) nº 1829/2003, (CE) nº 1831/2003, (CE) nº 1/2005, (CE) nº 396/2005, (CE) nº 834/2007, (CE) nº 1069/2009, (CE) nº 1099/2009, (CE) nº 1107/2009, los Reglamentos (UE) nº 1151/2012 y (UE) nº […]/2013 y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales)

[COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD)],

y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) nº 178/2002, (CE) nº 882/2004 y (CE) nº 396/2005, la Directiva 2009/128/CE y el Reglamento (CE) nº 1107/2009, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo

[COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD)]

(2014/C 67/34)

Ponente: **José María ESPUNY MOYANO**

Los días 23 de mayo y 13 de junio de 2013, el Parlamento, y los días 7 y 21 de junio, el Consejo, decidieron, de conformidad con los artículos 43, apartado 2, 114, 168, apartado 4, letra b) y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre las siguientes propuestas, respectivamente:

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 999/2001, 1829/2003, 1831/2003, 1/2005, 396/2005, 834/2007, 1069/2009, 1099/2009, 1107/2009, los Reglamentos (UE) nos 1151/2012 y […/2013 y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales)

COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD), y

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) nº 178/2002, (CE) nº 882/2004 y (CE) nº 396/2005, la Directiva 2009/128/CE y el Reglamento (CE) nº 1107/2009, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo

COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º Pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 133 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones**

Controles

1.1 El CESE apoya de modo general la propuesta presentada relativa a controles oficiales con el fin de garantizar un elevado nivel de salud humana, animal y vegetal y garantizar el funcionamiento del mercado en el interior de la UE.

1.2 El CESE considera positivo tanto el establecimiento de un sistema común de analítica como la existencia de laboratorios de referencia en cada Estado miembro.

1.3 El CESE ve problemática la imposición de tasas de control establecidas discrecionalmente por cada Estado miembro al considerar que la implantación de las mismas puede realizarse de manera heterogénea, por lo que se apoya una armonización de las mismas en cuanto a los criterios y metodología de su gestión, aunque no en lo referente a su cuantía económica que deberá responder a las circunstancias de cada país.

1.4 El CESE está en contra de financiar el 100 % de los controles oficiales en cada Estado miembro solo a través de dichas tasas, ya que se corre el riesgo de que las autoridades competentes no prioricen una mayor eficiencia en sus controles.

1.5 Respecto a las excepciones de pago de tasas por parte de microempresas, el CESE alerta del riesgo de distorsión del mercado, por la eventual diferencia de aplicación de las mismas en los Estados miembros; riesgo de distorsión que se reduciría con la fijación en la propuesta normativa, o en su desarrollo posterior, de criterios de reconocimiento de excepciones al pago de ámbito homogéneo en la UE que sean más precisos y lo suficientemente amplios como para recoger la realidad plural del sector, así como para tener una especial sensibilidad con las pymes y microempresas.

1.6 Por otro lado, se considera necesario establecer, de manera complementaria a lo anterior, el reconocimiento de la existencia en las empresas de autocontroles efectivos llevados a cabo por personal propio cualificado. Ello puede traducirse en una rebaja en las «tasas de control públicas» en dichas empresas al poder reducirse sustancialmente la labor de los funcionarios públicos en las mismas, que podrán así ejercer sus responsabilidades de control en aquellas empresas que no cuenten con medios humanos suficientes para esa labor de autocontrol.

1.7 El CESE considera importante que para el futuro desarrollo de aplicación de la normativa se debería tener en cuenta la falta de homogeneidad en la aplicación del control en los diferentes Estados miembros, y más teniendo en cuenta que la diferencia de medios humanos y económicos en la labores de inspección de cada uno de los países puede ocasionar distorsiones en los controles de los respectivos mercados agrícolas y ganaderos, con consecuencias negativas para todos.

Gastos

1.8 El CESE apoya de modo general la propuesta de proyecto presentada relativa a una gestión de los gastos con el fin de garantizar un elevado nivel de seguridad de los alimentos y de los sistemas de producción de los mismos, mejorar la situación de salud y bienestar de los animales, detectar y erradicar plagas y velar por la realización efectiva de los controles oficiales.

1.9 El CESE considera positivo sustituir las actuales disposiciones financieras repartidas en numerosas bases jurídicas por un marco financiero único, claro y moderno, que optimice la ejecución y el funcionamiento de la gestión financiera del gasto en el ámbito de los alimentos y los piensos.

1.10 El CESE apoya que la propuesta promueva la «mejora de la formación para aumentar la seguridad alimentaria» desde un enfoque armonizado para el mejor funcionamiento de los sistemas de control nacionales y de la Unión Europea.

1.11 Respecto al establecimiento de un importe máximo determinado y entendiendo que dicha cantidad no admite variación al alza por corresponderse a un plan plurianual ya determinado, el CESE considera que la propuesta de Reglamento es imprecisa sobre muchos aspectos de la gestión de gastos, por lo que no se puede apreciar si dicho importe es suficiente o no.

1.12 Respecto a la reserva para crisis en el sector agrícola en determinadas circunstancias, el CESE considera necesario una aclaración sobre cómo los Estados Miembros podrán disponer de ella en caso de urgencia. Asimismo, y debido a que dicha reserva se concede a situaciones de emergencia relacionadas con la sanidad animal y la vegetal, el CESE cree adecuado modificar el término «crisis en el sector agrícola» por «crisis en el sector agroindustrial».

1.13 Por último, y en lo referido a los programas de estudio para detectar la presencia de plagas y medidas sanitarias a los territorios ultra periféricos de los Estados miembros, el CESE solicita que la Comisión considere del mismo modo las posibles plagas provenientes de países terceros que representan para la Unión Europea un porcentaje sustancial de suministro de materias primas y productos transformados utilizados por el sector de la cadena alimentaria, incluyendo partidas de gasto en la armonización de las normas fitosanitarias o de producción con estos países.

2. **Resumen de la propuesta sobre controles**

2.1 La propuesta de la Comisión tiene por objeto revisar la legislación sobre los controles oficiales con el fin de subsanar las deficiencias detectadas en su redacción y en su aplicación. Su objetivo es introducir un marco reglamentario sólido, transparente y sostenible que sea más apto para el uso previsto. La *ratio legis* de la propuesta no es ajena a deficiencias en los sistemas de control en algunos Estados miembros, detectados por la Oficina Alimentaria y Veterinaria.

2.2 El documento incluye tres revisiones importantes para modernizar el acervo en materia de sanidad animal y vegetal y de materiales de reproducción vegetal con el fin de modernizar e integrar el sistema de controles oficiales de manera que acompañe con coherencia la mejora de las políticas de la UE en dichos sectores.

2.3 En lo referente a los controles oficiales efectuados sobre las mercancías procedentes de terceros países, actualmente las disposiciones reglamentarias se aplican junto con otras sectoriales por las que se rigen las importaciones de animales y productos de origen animal, las de vegetales y productos vegetales, y los controles sobre los alimentos y los piensos.

2.4 La Comisión afirma que el amplio acervo legislativo actualmente vigente permite a la UE afrontar riesgos emergentes o situaciones de emergencia sin causar distorsiones del comercio, pero manifiestan que dicho sistema de control de las importaciones en la Unión puede hacerse más coherente mediante la revisión y la consolidación de las normas sectoriales existentes.

2.5 En relación a la financiación de los controles oficiales, el Reglamento confirma el principio general de que cada Estado miembro deberá asignar sus propios recursos financieros adecuados a los controles oficiales, y la obligación de recoger, en determinadas zonas, las denominadas tasas de control.

2.6 La propuesta sigue manteniendo la obligatoriedad por parte de los Estados miembros de designar laboratorios nacionales de referencia por cada laboratorio de referencia de la UE designado por la Comisión.

2.7 Por último, se incluirá una nueva disposición relativa a las sanciones por incumplimiento en la que se exige que los Estados miembros se aseguren de que las sanciones pecuniarias aplicables a las infracciones intencionadas compensen la ventaja económica que pretende el autor de la infracción.

3. **Resumen de la propuesta sobre gastos**

3.1 La propuesta de Reglamento de la Comisión tiene por objeto contribuir a elevar el nivel de protección de la salud de las personas, los animales y los vegetales a lo largo de la cadena alimentaria, aumentar el nivel de protección y de información de los consumidores y a un alto nivel de protección del medio ambiente, al tiempo que se favorece la competitividad y la creación de empleo.

3.2 Para alcanzar dichos objetivos se requieren recursos financieros adecuados; para que el gasto se canalice eficazmente hacia los fines oportunos se deben establecer objetivos específicos e indicadores para evaluar el logro de dichos objetivos.

3.3 Dicha financiación de la Unión Europea se realiza a través de subvenciones, adjudicación de contratos y pagos a organizaciones internacionales dedicadas a estos sectores. El presente Reglamento establece la lista de medidas subvencionables que pueden disfrutar de esta financiación de la UE, así como los costes subvencionables y los porcentajes aplicables.

3.4 Tal y como establece la propuesta de marco financiero plurianual para el período 2014-2020, la Comisión propone un importe máximo de 1 891 936 000 euros para gastos en relación con los alimentos y los piensos. Además dicha propuesta sugiere la creación de un mecanismo de emergencia para reaccionar ante las situaciones de crisis.

3.5 En relación con el porcentaje final a establecer para el reembolso de los costes subvencionables y debido a la importancia de los objetivos fijados en esta normativa, la propuesta de Reglamento establece financiar el 100 % de los costes subvencionables, siempre que la ejecución de estas también acarree costes no subvencionables.

3.6 En lo referente a los programas nacionales destinados a la erradicación, el control y la vigilancia de las enfermedades de los animales y las zoonosis, con el fin de reducir el número de brotes de enfermedades en los animales y zoonosis que presenten riesgo para la salud humana y para los animales, la propuesta de Reglamento establece que los programas nacionales deberán beneficiarse de la financiación de la UE.

3.7 En relación con las medidas de emergencia para la erradicación de organismos nocivos para los vegetales o los productos vegetales (plagas), la propuesta de Reglamento establece que la UE debe conceder contribución financiera para la erradicación de las mismas y tener disponible financiación para medidas de emergencia destinadas a evitar el avance de posibles plagas. Asimismo, con el objetivo de detectar a tiempo la presencia de determinadas plagas se establece que la UE financia las investigaciones oportunas.

3.8 Sobre la financiación de los controles oficiales, el Reglamento confirma el apoyo financiero de los mismos por parte de la UE. En particular, se financiarán los laboratorios de referencia de la UE, con el fin de ayudarlos a sufragar los costes derivados de la aplicación de los programas de trabajo de la Comisión. También se concederá una contribución financiera para la creación y el funcionamiento de las bases de datos y de los sistemas informatizados de tratamiento de la información.

3.9 Por último, para garantizar un uso responsable y eficaz de los recursos financieros de la UE, el Reglamento autoriza a la Comisión a comprobar que dicha financiación se utiliza efectivamente para la ejecución de las medidas subvencionables.

4. **Observaciones generales**

Controles

4.1 Se acoge favorablemente el documento de propuesta presentado y la intención de la Comisión de proteger el mercado único y garantizar un alto nivel de protección de la salud, homogéneo en toda la UE, contribuyendo a evitar vacíos legales.

4.2 El CESE apoya el objetivo de modernizar y reforzar las herramientas de control y los controles oficiales, de manera que aumente su uso y eficacia.

4.3 El CESE muestra su preocupación por la imposición de tasas de control por parte de cada Estado miembro sin establecerse una cuantía predeterminada, lo que puede dar lugar a unas diferencias de unos a otros países que reste competitividad a algunos operadores respecto de otros.

4.4 Se acogen favorablemente las disposiciones sobre muestreo y análisis que establecen que los análisis se realicen en laboratorios oficiales, creando un sistema común para la realización de los análisis contradictorios.

4.5 El CESE entiende que es muy positiva la coordinación entre países y también entre laboratorios, por lo que apoya la existencia de un laboratorio de referencia en cada Estado miembro.

Gastos

4.6 Se acoge favorablemente el documento de propuesta de Reglamento y la intención de la Comisión de alcanzar un alto nivel de seguridad de los alimentos y de los sistemas de producción de los mismos, mejorar la situación de salud y bienestar de los animales, detectar y erradicar plagas y velar por la realización efectiva de los controles oficiales.

4.7 El CESE apoya el objetivo de establecer las medidas y los costes subvencionables.

4.8 Se acoge favorablemente el establecimiento por parte del Reglamento de una racionalización de los porcentajes de financiación, estableciendo una financiación normal del 50 % de los costes subvencionables, porcentaje que podría aumentarse en determinadas condiciones hasta el 75 o el 100 %.

4.9 El CESE valora favorablemente que el Reglamento fije un importe mínimo de subvención de 50 000 euros con el fin de evitar la carga administrativa.

4.10 El CESE entiende que es muy positivo el acceso a una reserva de financiación en caso de crisis en el sector agroindustrial, como el apoyo financiero a la investigación y detección de plagas.

4.11 Por último y en relación con los controles oficiales, el CESE considera favorable la posibilidad que se establece en este Reglamento de apoyo financiero a los laboratorios de referencia de la UE y los proyectos destinados a mejorar los mismos.

5. **Observaciones particulares**

Controles

5.1 La propuesta de la Comisión es excesivamente abierta a la hora de determinar la cuantía de las tasas o la opción por un modelo con una cuantía variable o por módulos (en función de criterios nacionales o europeos) o bien con una cuota fija. A nivel operativo, la falta de una cultura administrativa homogénea respecto a la imposición de tasas por servicios en los distintos países miembros de la UE puede provocar que en la práctica existan agravios comparativos entre Estados según implementen las tasas o no, o lo hagan con calendario distinto.

5.2 La propuesta de la Comisión respecto a los motivos de excepción en las tasas puede no corresponderse con la pluralidad de los operadores de la industria en la UE, siendo deseable una mayor precisión o incluso el establecimiento de distintas categorías de reducción para evitar agravios comparativos no justificados entre empresas, en función del tamaño, que distorsionen el mercado único.

5.3 Se echa en falta en la propuesta una mayor concreción o desarrollo expositivo en las tareas a realizar por los veterinarios y profesionales de control en las explotaciones.

Gastos

5.4 La propuesta de Reglamento de reducir el número de decisiones de la Comisión, como es el caso del reembolso de la financiación, no se considera suficientemente aclaratoria, ya que en dicho documento no se hace mención a cuál será el organismo que ejecute dicha acción.

5.5 La propuesta de la Comisión establece que la Unión Europea debe aportar contribución financiera en caso de medidas de emergencia por aparición y desarrollo de determinadas enfermedades de los animales o zoonosis, si bien en esta propuesta no se establece cuáles serán las medidas de financiación específicas.

5.6 Respecto a las medidas de emergencia para la fitosanidad, se considera importante que la propuesta de la Comisión contemple la posibilidad de conceder una contribución financiera de la Unión para la creación y la gestión de programas de estudio para detectar la presencia de plagas y las medidas fitosanitarias de apoyo a los países terceros, disponibles en toda la Unión para todos los usuarios interesados.

5.7 Respecto a la mejora de la formación de los funcionarios públicos de los Estados miembros, el CESE valora favorablemente dicha intención de la Comisión, pero considera imprescindible que se armonicen previamente las normativas relativas al ámbito de este Reglamento, para el mejor funcionamiento en la práctica de los sistemas de control.

5.8 Por último, y en relación a países terceros que representen para la Unión Europea un porcentaje sustancial de suministro de materias primas y productos transformados utilizados por el sector de la cadena alimentaria, el CESE echa en falta la consideración de una posible armonización de la normativa fitosanitaria y de sanidad animal con dichos países.

Bruselas,.16 de octubre de 2013

El Presidente
Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 525/2013

[COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD)]

(2014/C 67/35)

Ponente: **Stefan BACK**

El 16 de julio de 2013, el Consejo, y el 4 de julio de 2013, el Parlamento Europeo, decidieron, de conformidad con los artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 525/2013

COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de octubre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 134 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento relativo al seguimiento, notificación y verificación (el sistema de SNV) de las emisiones de CO_2 de buques en la UE (la Propuesta), como primer paso hacia la aplicación de las medidas de reducción del CO_2 de los buques establecidas en el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes ([1]).

1.2 El CESE acoge favorablemente el sistema de SNV como un primer paso de un enfoque gradual por etapas para alcanzar un acuerdo en la Organización Marítima Internacional (OMI) respecto de una serie de medidas obligatorias para reducir las emisiones de CO_2 de los buques y toma nota favorable de la mejora de la eficiencia energética y la reducción de emisiones que se esperan como resultado de su aplicación ([2]).

1.3 El CESE considera que, si bien la propuesta en sí no es suficiente para poner en práctica estos objetivos, no obstante va razonablemente lejos respecto de las medidas que se pueden tomar a nivel nacional o regional en relación con terceros países. El CESE considera que la propuesta ha logrado un equilibrio adecuado en este sentido.

1.4 El CESE acoge con satisfacción el hecho de que la relación coste/beneficio de la propuesta sea favorable para los explotadores de buques implicados. El CESE espera que la Comisión realice un seguimiento de los resultados de la aplicación de la propuesta en este punto, y tome las iniciativas oportunas si, por ejemplo, los costes y los beneficios esperados resultasen tener efectos negativos sobre la competitividad.

1.5 El CESE cuestiona la necesidad y el valor añadido de una información operativa suplementaria que vaya más allá del ámbito del consumo de combustible y de las emisiones, que es lo que conforme a la propuesta tiene que ser supervisado y notificado, tal como se establece en los artículos 9, letras d) a g), y 10, letras g) a j), y en el anexo II; en particular porque la industria de transporte marítimo considera que al menos parte de esta información es comercialmente sensible, y parece haber distintas opiniones sobre el valor de su disponibilidad en forma agregada.

1.6 El CESE llama la atención sobre la iniciativa «Cinturón Azul» de la Comisión dirigida a simplificar las cargas administrativas en el transporte marítimo de corta distancia y considera que este enfoque debería aplicarse también a la propuesta objeto de estudio ([3]).

1.7 El CESE toma nota de que se necesitan nuevas medidas para alcanzar los objetivos fijados en el Libro Blanco, y considera que es muy importante que las medidas se adopten en el marco de la OMI para evitar riesgos de conflicto con los Estados no miembros de la UE y que se produzcan efectos negativos para la competitividad del transporte marítimo de la UE.

([1]) COM(2011) 144 final, Dictamen del CESE sobre la *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte*, D.O. C 24 de 28.1.2012, pp. 146-153, en particular los puntos 1.2, 3.7, 3.8 y 3.11.

([2]) COM(2013) 480 final.

([3]) COM(2013) 510 final – *El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo*.

2. **Introducción**

2.1 Las emisiones del transporte marítimo internacional representan hoy en día el 3 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero (GEI) y el 4 % de las emisiones de GEI de la UE. Los pronósticos muestran una cuota global del 5 % de aquí a 2050 y un aumento considerable a escala de la UE, donde las cifras oscilan entre el 51 y el 86 %, dependiendo del año de referencia elegido (2005 y 1990, respectivamente) ([4]).

2.2 Tanto el paquete de medidas integradas de la UE sobre la energía y el cambio climático de 2008 como la Estrategia Europa 2020 ([5]) y el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes, fijan objetivos ambiciosos de reducción de GEI. Los objetivos generales de la UE son una reducción del 20 % respecto de los valores de 1990, que podría alcanzar el 30 % en el caso de que se alcanzase un acuerdo global ([6]). En el ámbito del transporte marítimo internacional, el Libro Blanco sobre la política de transportes establece un objetivo de reducción del 40 % respecto de los niveles de 2005 de aquí a 2050.

2.3 Sin embargo, para el sector del transporte marítimo no existe una obligación jurídica de reducir las emisiones de GEI, a excepción de la normativa de la OMI sobre el contenido de azufre, incorporada a la legislación de la UE por la Directiva 2012/33/UE. El transporte marítimo internacional es el único sector del transporte no incluido en el compromiso de la UE de reducir las emisiones de GEI.

2.4 No obstante, tanto el Consejo Europeo como el Parlamento Europeo han hecho declaraciones en el sentido de que todos los sectores deben contribuir a la reducción de las emisiones.

2.5 En el sector de los transportes se han fijado objetivos en el ámbito de la aviación civil, que ha sido incluida en el régimen del comercio de derechos de emisión (RCDE) de la UE, el cual se aplica también a los vuelos hacia y desde los aeropuertos de la UE. Sin embargo, la aplicación de esta medida ha sido aplazada temporalmente respecto de los vuelos extra europeos, para facilitar que se alcance un acuerdo global en la OACI ([7]).

2.6 En el sector del transporte marítimo no se han definido objetivos vinculantes en el ámbito de la UE, ya que se ha considerado más oportuno esperar a la coordinación de las medidas de ámbito mundial en el seno de la OMI.

2.7 Sin embargo, según un comunicado realizado por el Consejo y el Parlamento en 2009, el hecho de que la UE o sus Estados miembros no hayan alcanzado ningún acuerdo internacional en la OMI antes del 31 de diciembre de 2011 significa que la Comisión debe presentar propuestas para la inclusión de las emisiones marítimas internacionales en el compromiso de reducción de emisiones de la Unión, que debería entrar en vigor en 2013, concebido de forma que se pueda minimizar cualquier efecto negativo sobre la competitividad de la UE ([8]). Este comunicado fue seguido por una declaración de la Comisión en octubre de 2012.

2.8 A pesar de que no se ha logrado alcanzar un acuerdo internacional en la OMI que responda a la declaración de 2009, sí se han tomado decisiones para mejorar la eficiencia energética de los nuevos barcos y se han presentado nuevas propuestas para mejorar la eficiencia energética en general, entre las que el seguimiento, la notificación y el control de las emisiones podrían representar un primer paso. En este contexto, la Comisión considera que los trabajos en curso en el seno de la OMI podrían dar lugar a que se tomen decisiones sobre el uso de medidas para la reducción de emisiones basadas en el mercado. Por tanto, el compromiso de actuar a nivel de las regiones de la UE debe aplicarse de forma que se respalde el trabajo continuo de la OMI. La Comisión ha manifestado una clara preferencia por un enfoque global dirigido por la OMI y seguirá actuando en consecuencia, a pesar de la lentitud de los avances de la acción de la OMI en este ámbito. La Comisión llevará a cabo un seguimiento continuo de estos avances y considerará toda acción futura en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y de la OMI.

2.9 La introducción de un sistema de seguimiento, notificación y verificación de emisiones (SNV) debería representar el primer paso en esta dirección. Esto permitiría seguir la evolución y promover la mejora de la eficiencia energética a nivel de las empresas, de modo que podrían así reducirse los costes por encima del coste de funcionamiento del sistema de SNV. Puede aprenderse de las experiencias de los sistemas existentes en las empresas. Debería ponerse en práctica un sistema regional de SNV en el ámbito de la UE en cooperación con la OMI, que podría adaptarse a las eventuales futuras medidas de la OMI en la misma línea. También podría ser un primer paso de un enfoque gradual por etapas para incluir las emisiones de GEI del transporte marítimo en los compromisos de reducción de emisiones de la UE o de ámbito internacional mediante requisitos de eficiencia energética y/o medidas basadas en el mercado (MBM).

3. **La propuesta de la Comisión Europea**

3.1 La Comisión ha propuesto un Reglamento que sirve de marco para un sistema de SNV de las emisiones de CO_2 de los buques con un arqueo bruto de más de 5 000 toneladas. El sistema incluye todo el tráfico en y entre los puertos de la UE y entre un puerto de la UE y el primer puerto de destino o el último puerto de partida no pertenecientes a la UE. Se aplica a todos los buques, con independencia de su pabellón, a excepción de los buques de guerra, los buques oficiales y las embarcaciones de recreo. La propuesta estima que el umbral de tonelaje excluye aproximadamente el 40 % de la flota, pero solo el 10 % de las emisiones de CO_2.

3.2 Por las razones indicadas en el punto 2 anterior, el sistema será puesto en práctica en estrecha cooperación con la OMI y con otras organizaciones internacionales, y podrá ser adaptado para ajustarse a posibles futuros conceptos de la OMI.

([4]) COM(2013) 479.
([5]) COM(2010) 2020.
([6]) COM(2013) 479.
([7]) Directiva 2008/101/CE y Decisión nº 377/2013/UE.
([8]) Véanse el considerando 2 de la Decisión 406/2009/CE y el considerando 3 de la Directiva 2009/29/CE.

3.3 El sistema de SNV propuesto por la Comisión proporciona un marco para garantizar la recogida, por parte de los propietarios y los explotadores, de datos relevantes respecto de cada barco y cada viaje regulado por el Reglamento, incluidos los movimientos en los puertos. También tendrá lugar una notificación anual. La notificación será aprobada por verificadores acreditados y los informes anuales aprobados serán enviados a la Comisión y al Estado del pabellón. La notificación anual será publicada y los documentos de conformidad expedidos por los verificadores deberán conservarse a bordo de los buques sujetos al sistema. La conformidad será verificada por el Estado del pabellón y mediante el sistema de control del Estado del puerto. El incumplimiento será sancionado, en ciertos casos, mediante la expulsión del buque, es decir, con la prohibición de entrada en los puertos de la UE hasta que el problema de incumplimiento haya sido resuelto.

4. **Observaciones generales**

4.1 El Comité toma nota de los objetivos estratégicos de la propuesta, que son ambiciosos y van mucho más allá del contenido de la propia propuesta tratando de establecer una base fáctica para futuras negociaciones y seguir avanzando hacia medidas que reduzcan significativamente las emisiones de CO_2 procedentes del transporte marítimo. El CESE acoge con satisfacción estos objetivos estratégicos y toma nota con satisfacción del planteamiento de la Comisión consistente en ir haciéndose con el control de la situación relativa a las emisiones de CO_2 y a su evolución de forma transparente y creíble a través del sistema de notificación y verificación que se creará en virtud del Reglamento propuesto. También comparte la creencia de que esta base de conocimiento podría ayudar a adelantar la labor en curso en la OMI para alcanzar un acuerdo sobre las medidas obligatorias de reducción de emisiones de CO_2 del transporte marítimo. En este contexto, el CESE también hace referencia a su dictamen ([9]) sobre la propuesta de un Reglamento relativo a un mecanismo para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación de otra información, a nivel nacional o de la Unión, pertinente para el cambio climático que sustituye a la Decisión nº 280/2004/CE, adoptada después como Reglamento 525/2013.

4.2 El CESE también toma buena nota del enfoque, parcialmente «de abajo arriba», por el cual se espera que la información que se recoja de las empresas fomente las medidas para mejorar la eficiencia energética de las propias empresas, lo que llevaría a una reducción del consumo de combustible y de las emisiones por unidad transportada a una tasa del 2 % anual. También se reducirán los costes netos en 1,2 millones de euros al año de aquí a 2030, de acuerdo con la evaluación de impacto que acompaña a la propuesta, teniendo en cuenta el coste de aplicar el sistema de SNV, que en gran parte correrá a cargo de la industria del transporte marítimo.

4.3 No obstante, el CESE subraya la importancia del seguimiento continuo de la exactitud de la evaluación de la relación coste/beneficio de la propuesta para la industria del transporte marítimo y la sociedad. También insta a la Comisión a proponer de inmediato medidas correctivas si resultase que los requisitos impuestos al sector del transporte marítimo en el marco del futuro sistema de SNV representan una carga para el sector del transporte marítimo, lo que tendría un impacto negativo en su competitividad.

4.4 El CESE tiene dudas respecto de la propuesta de ampliar las obligaciones de seguimiento y notificación para cubrir también los aspectos comerciales y operativos. El Comité añade que la proporcionalidad de este requisito de información adicional es cuestionable, ya que va más allá del objetivo principal de la propuesta, que consiste en recoger información sobre las emisiones de CO_2. Además, el sector del transporte marítimo ha cuestionado su utilidad y la información en cuestión podría también ser comercialmente sensible. En este contexto, la imposición de obligaciones administrativas adicionales podría parecer contradictoria con el esfuerzo de simplificación, que es una característica clave de la iniciativa «Cinturón Azul» de la Comisión para facilitar el transporte marítimo en la UE. En este contexto, el Comité también toma nota de que la obligación de proporcionar este tipo de información podría ser particularmente onerosa para el transporte marítimo de corta distancia, que opera mediante desplazamientos cortos y múltiples destinos.

4.5 El CESE está de acuerdo con la valoración de que el nivel de reducción de emisiones que se espera que proporcione la propuesta seguirá estando muy por debajo de lo necesario para alcanzar los objetivos fijados para el sector marítimo en el marco del Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes. Se necesitan urgentemente medidas nuevas y más eficaces.

4.6 En este contexto, el CESE recuerda sus anteriores dictámenes ([10]) sobre la política de transporte marítimo y los requisitos medioambientales, en los que el CESE mantenía de forma coherente una línea favorable a las iniciativas que mejorasen el medio ambiente, aunque también alegaba que, dado el carácter mundial del transporte marítimo, tales medidas debían adoptarse a nivel global, en el marco de la OMI.

4.7 En este contexto, el Comité recuerda que la propuesta también se aplicará a los buques que enarbolan el pabellón de un tercer país. Si bien esto no representa un problema para las operaciones de transporte en el interior de la UE, pueden surgir problemas en el caso del transporte entre puertos de la UE y de fuera de la UE. El CESE considera que esto puede representar un problema práctico y político más que jurídico, a la vista del riesgo potencial de represalias o de complicaciones derivadas de la existencia de distintos sistemas paralelos de este tipo. El Comité tiene la esperanza de que el sistema planeado resulte ser suficientemente atractivo para aquellos a los que les sea de aplicación, y que, a diferencia del sistema de comercio de emisiones de la aviación civil, no surjan dificultades respecto de los explotadores de terceros países.

([9]) Dictamen del CESE sobre *El contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo*, DO C 68 de 6.3.2012, pp. 70-74.

([10]) *El contenido de azufre de los combustibles para uso marítimo*, DO C 68 de 6.3.2012, pp. 70-74; *Crecimiento azul: Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible*, DO C 161 de 6.6.2013, pp. 87-92; *Política de transporte marítimo de la UE hasta 2018*, DO C 255 de 22.9.2010, pp. 103-109; *Un régimen de comercio de derechos de emisión (RCDE) para la aviación*, DO C 133 de 9.5.2013, pp. 30-32; *Seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero*, DO C 181 de 21.6.2012, pp. 169-173; *Una política marítima integrada para la Unión Europea*, DO C 211 de 19.8.2008, pp. 31-36; *La ecologización del transporte marítimo y fluvial*, DO C 277 de 17.11.2009, pp. 20-24.

4.8 El CESE comparte el punto de vista de que las medidas obligatorias de reducción de emisiones de CO_2 que van más allá del contenido de la propuesta deberán ser acordadas en la OMI, con el fin de mejorar las posibilidades de éxito de su puesta en práctica. También considera que lo más probable es que la regulación regional de la UE encuentre una serie de dificultades para su puesta en práctica, en particular respecto de terceros países.

4.9 El CESE toma nota de que la evaluación de impacto relativa a la propuesta concluye que las medidas basadas en el mercado (MBM) son las más eficaces para lograr una adecuada reducción de emisiones de CO_2 a un nivel que permita alcanzar los objetivos de emisiones para el transporte marítimo fijados en el Libro Blanco de 2011 sobre la política de transportes.

4.10 El CESE llama también la atención sobre el riesgo de que las medidas regionales de reducción obligatoria de emisiones, especialmente las MBM, puedan tener un impacto negativo en la competitividad del transporte marítimo europeo.

4.11 Por tanto, el CESE también acoge favorablemente la obligación recogida en la propuesta de la Comisión de mantener un estrecho contacto con la OMI y con otras organizaciones internacionales relevantes respecto de la puesta en práctica de un sistema de SNV de la UE para las emisiones marítimas de CO_2, así como la buena disposición de la Comisión para adaptar el sistema de la UE a un futuro sistema de SNV acordado dentro de la OMI.

4.12 El CESE insta a la Comisión y a los Estados miembros a que sigan ejerciendo presión en la OMI para que se adopten rápidamente decisiones sobre unas medidas de reducción de emisiones de CO_2 para el transporte marítimo que sean adecuadas y que estén preferiblemente basadas en el mercado.

4.13 El CESE toma nota de que, aunque la Comisión concede gran importancia a una solución en la que intervenga la OMI, no excluye la adopción de medidas regionales en el ámbito de la UE si la evolución actual de la situación en la OMI no condujese a ningún resultado. El CESE acoge con satisfacción el hecho de no parezca haberse fijado ningún plazo temporal para unas medidas regionales de este tipo, y advierte en contra de la adopción de medidas que tuvieran poco efecto en términos de reducción de emisiones pero que pudieran tener un mayor coste en términos de reducción de la competitividad, o que pudiesen generar problemas con terceros países por afectar dichas medidas a los buques que enarbolan su pabellón, al menos en las aguas que no son de la UE.

4.14 El CESE aprueba también el vínculo establecido entre el sistema de SNV sectorial y el sistema de seguimiento general de las emisiones de GEI establecido en el Reglamento 525/2013 ([11]).

5. **Observaciones particulares**

5.1 El CESE toma nota de que el concepto elegido para el sistema de SNV coloca la mayor parte de la carga de la aplicación del sistema sobre los armadores o los explotadores de buques y los verificadores acreditados, mientras que los Estados miembros, la Comisión y la AESM llevarán fundamentalmente a cabo funciones de supervisión y de recepción de notificaciones. Con ello se pretende permitir el aprovechamiento de la actual experiencia de las empresas para reducir la carga administrativa que recae sobre las instituciones de la UE.

5.2 El CESE considera que, para mejorar la calidad de los informes de emisiones, habría que recoger en el informe la información específica relevante, como la clase de navegación en presencia de hielo de un buque o de la presencia de condiciones relevantes de navegación, como la navegación invernal.

5.3 El CESE considera que algunos aspectos del sistema de SNV propuesto son innecesariamente complejos y requieren muchos recursos. Es difícil entender, por ejemplo, por qué debe elaborarse un informe formal de verificación para los informes anuales, dado que para los informes anuales aprobados se emitirá un certificado de conformidad, y que los principales elementos de dicho certificado también serán publicados. El CESE considera que el certificado de conformidad debería ser suficiente, posiblemente con un informe de verificación motivado en caso de que se haya denegado el certificado de conformidad.

5.4 Si bien es ciertamente útil también comunicar informes, con arreglo a la propuesta, a los órganos de la Comisión competentes para aplicar el Reglamento 525/2013 sobre el seguimiento y notificación de las emisiones de GEI, es difícil entender por qué habría que obligar a los Estados miembros a enviar un informe separado a la Comisión, adaptado a los efectos del Reglamento objeto de estudio, teniendo en cuenta que toda la información relevante podría simplemente incluirse en un informe que fuese luego comunicado a todos los interesados.

5.5 El CESE también se pregunta si el alcance de la sanción de expulsión establecida en el artículo 20, apartado 3, de la propuesta es razonable, ya que parece impedir que un buque entre en cualquier puerto de la UE, incluidos los del Estado de su pabellón. Parece razonable establecer algún tipo de puerto de refugio, lo que daría la ocasión de resolver los problemas de cumplimiento.

5.6 El CESE se pregunta si los plazos fijados para la puesta en práctica no son innecesariamente largos, y si en realidad no sería posible acortar el plazo en un año. Por ejemplo, aunque está previsto que la propuesta entre en vigor el 1 de julio de 2015, los planes de seguimiento no tienen que ser comunicados a la Comisión hasta el 30 de agosto de 2017, mientras que el propio proceso de seguimiento no comenzará en realidad hasta el 1 de enero de 2018. Esto representa un período de transición de unos dos años y medio, que el CESE considera bastante largo, sobre todo teniendo en cuenta que también habrá que adoptar una serie de actos delegados y de actos de ejecución.

([11]) Reglamento EU 525/2013 relativo a un mecanismo para el seguimiento y notificación de las emisiones de gases de efecto invernadero y para la notificación de otra información, a nivel nacional o de la Unión, pertinente para el cambio climático y que sustituye a la Decisión nº 280/2004/CE.

5.7 El CESE también considera que el previsto Foro Europeo de Transporte Marítimo Sostenible puede ser un buen centro de atención para una serie de preguntas sobre la puesta en práctica.

5.8 El CESE también ha tomado nota de una serie de aspectos técnicos relacionados con la propuesta. En el artículo 14, apartado 1, se mencionan tanto la «empresa» como el «explotador del buque», mientras que, según la definición del artículo 3, el término «empresa» incluye tanto a los propietarios como a los explotadores. Tanto el artículo 15, apartado 5, como el 16, apartado 3, facultan a la Comisión para la adopción de actos delegados respecto, entre otras cosas, de los «métodos de acreditación de verificadores». El CESE sugiere eliminar la referencia a los «métodos de acreditación» del artículo 15, apartado 5, que trata de los procedimientos de verificación, y mantenerla en el artículo 16, que trata de la acreditación de los verificadores.

5.9 El artículo 23 establece una delegación muy amplia que permite completar y modificar las disposiciones de los anexos I y II mediante actos delegados para tener en cuenta una serie de elementos, como la prueba científica, los datos relevantes disponibles a bordo de buques, las normas internacionales y las normas internacionalmente aceptadas con el fin de «identificar los métodos más precisos y eficientes para el seguimiento de las emisiones y mejorar la exactitud de la información solicitada». El CESE considera que esta delegación va mucho más allá de las adaptaciones al desarrollo técnico, ya que parece autorizar cambios tales como la determinación de los métodos de vigilancia, que son esenciales para la propuesta. Por ello, el CESE considera que una delegación con este alcance podría ser contraria al artículo 290 del Tratado FUE. Se plantean interrogantes similares sobre la delegación recogida en el artículo 15, apartado 3, respecto de los procedimientos de verificación.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

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 estrategia europea para los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos

[COM(2013) 298 final]

(2014/C 67/36)

Ponente: **Laure BATUT**

El 3 de julio de 2013, 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 estrategia europea para los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos

COM(2013) 298 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 2013.

En su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 112 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. **Conclusiones y recomendaciones**

1.1 El CESE apoya la voluntad de la Comisión de establecer un liderazgo europeo en el ámbito de los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos y de aunar urgentemente, alrededor de este proyecto y de manera transfronteriza, a los Estados miembros, la investigación, las inversiones y las energías, con el fin de convertir su nivel de excelencia en producción y empleo.

1.2 El CESE estima que los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos pueden constituir la base de una nueva revolución industrial y que, por lo tanto, más que una «estrategia» industrial europea, este ámbito requiere una auténtica «política industrial común» de interés público, organizada a partir de la coordinación que debería garantizar la Comisión, para que las empresas europeas puedan tener el liderazgo de la producción y los mercados. Este aspecto no está recogido en la propuesta de la Comisión.

1.3 El CESE opina que el puñado de agrupaciones de excelencia existentes, que son indispensables para impulsar los esfuerzos que realiza Europa, deben ampliarse y desarrollarse más. Permitir que las entidades menos avanzadas dentro de la UE puedan beneficiarse del amplio programa financiero público y privado que se propone en la comunicación reforzaría los potenciales existentes. A este respecto, debe modificarse el régimen de ayudas estatales y de subvenciones dado que el problema que afrontan las industrias europeas de alta tecnología no es la competencia entre empresas europeas sino más bien la falta, en numerosos sectores de alta tecnología, de empresas competitivas y líderes a nivel mundial. Esta política debería flexibilizarse respecto de este sector puntero no solo en favor de la iniciativa tecnológica conjunta propuesta, sino también para ayudar a las empresas a alcanzar una dimensión mundial, como ocurre en Asia y Estados Unidos.

1.4 El CESE considera deseable que la estrategia de que se trata en la Comunicación analizada tenga como objetivo recuperar el retraso europeo y cubrir toda la cadena de valor (líderes de productos y mercados, subcontratistas, plataformas, productores de tecnologías de base y empresas que realizan diseños) mediante la recuperación de las competencias europeas, y apoya que la Unión defienda los intereses de sus empresas en cada uno de los tratados de libre comercio negociados actualmente (Japón y Estados Unidos). El Comité apoya la estrategia eurocéntrica de la Comisión Europea, pero manifiesta su preocupación por su aplicación en el marco de las cadenas de valor mundiales. De hecho, las auténticas deficiencias de Europa estriban en la ausencia de productos y de presencia en el mercado, así como la escasez de empresas líderes en materia de producción. No obstante, el CESE recomienda a la Comisión que no deje de lado el desarrollo de Estados miembros fuertes como elementos esenciales de las sinergias transfronterizas.

1.5 El Comité estima que la nueva estrategia para los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos es oportuna, pero no puede eludir los artículos 3.3 del TUE y 9 y 11 del TFUE. En la medida en que todavía no se ha establecido la hoja de ruta (finales de 2013), el CESE recomienda que se tengan en cuenta las consecuencias socioeconómicas para los seres vivos y especialmente el desarrollo sostenible, derivadas de la importancia creciente en la vida diaria de los componentes microelectrónicos y nanoelectrónicos, y de los materiales que utilizan, así como para la investigación, el empleo, las formaciones, el desarrollo esencial de las cualificaciones y competencias, la salud de los ciudadanos y de los trabajadores del sector.

1.6 Recomienda que se creen, junto al grupo de líderes de la electrónica, nuevas formas de gobernanza ciudadana, habida cuenta de la cuantía de las inversiones públicas que se pretende alcanzar, esto es, 5 000 millones de euros en siete años, y la importancia estratégica del sector.

1.7 El CESE recomienda una evaluación intermedia de la estrategia.

2. **Introducción**

2.1 En el marco de su política de reactivación de las inversiones para lograr una industria europea más fuerte que contribuya a la recuperación económica y la reactivación del crecimiento (COM(2012) 582 final), la Comisión Europea publica una Comunicación sobre componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos, que ya había definido como tecnologías «facilitadoras» esenciales en una Comunicación anterior (COM(2012) 341 final) y que se corresponden con la iniciativa clave nº 6 del programa Horizonte 2020.

2.2 Los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos, tecnologías de difusión, constituyen la base de una variedad de productos indispensables para toda actividad en la actualidad; y contribuyen a la innovación y la competitividad. Las nueve categorías principales de productos son (1) ordenadores, (2) periféricos de ordenadores y equipos de oficina, (3) electrónica de consumo, (4) servidores y dispositivos de almacenamiento, (5) equipos de red, (6) electrónica de automoción, (7) electrónica médica, (8) electrónica industrial y (9) electrónica militar y aeroespacial.

2.3 El CESE se felicita de que la Comisión adopte mediante esta Comunicación algunas de las recomendaciones que formuló en dictámenes anteriores ([1]) y que manifieste una voluntad real de actuar para recuperar los mercados. Las condiciones para tener éxito son un mejor uso de los resultados de la investigación y más concentración en los productos y las compañías líderes.

2.4 Según la propia Comisión, el volumen de negocios mundial de este sector se situó en torno a los 230 000 millones de euros en 2012. Asimismo, el valor de los productos que incluyen componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos representa alrededor de 1,6 billones de euros en todo el mundo. Tras señalar, por un lado, que la Unión registra diez años de estancamiento de la ayuda de la UE a la I+D+i (punto 5.2 de la Comunicación) y, por otro lado, que durante los últimos 15 años se ha registrado un desplazamiento de la producción de grandes volúmenes a Asia, que tiene patentes y mano de obra (punto 3.3 de la Comunicación), la Comisión propone desarrollar una nueva estrategia industrial europea para la electrónica, para lo que defiende inversiones públicas coordinadas y colaboraciones público-privadas con el fin del movilizar 10 000 millones de euros de nuevas inversiones públicas y privadas en las tecnologías avanzadas.

3. **Síntesis de la Comunicación**

3.1 Para recuperar este retraso y poder competir con Estados Unidos y Asia en la producción de componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos, la Comisión propone:

— aumentar y coordinar las inversiones en la investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) y establecer una sinergia transfronteriza con los esfuerzos de los Estados miembros y la Unión;

— reforzar las agrupaciones europeas de excelencia existentes para seguir en la vanguardia;

— trabajar para que los soportes digitales europeos (chips de silicio) sean más potentes y menos caros (hacia obleas de 450 mm – «más Moore» y más inteligentes («más que Moore»);

— movilizar 10 000 millones de euros en siete años procedentes en un 50 % de fuentes públicas regionales, nacionales y europeas y el resto de colaboraciones público-privadas, para cubrir la cadena de valor e innovación, también procedente del marco de Horizonte 2020 ([2]).

Por lo tanto, los objetivos de la Comisión son:

— facilitar a las industrias esenciales europeas más componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos europeos;

— reforzar la cadena de suministro y los ecosistemas de estas tecnologías ofreciendo más oportunidades a las pymes;

— incrementar la inversión en las técnicas de fabricación avanzada;

— fomentar la innovación en todos los ámbitos, incluida la fase de diseño, para impulsar la competitividad industrial de Europa.

4. **Observaciones generales**

4.1 Las nanotecnologías abarcan todos los productos de la electrónica y la optoelectrónica. Constituyen tecnologías llamadas descendentes, ya que se parte de materiales que se estructuran de forma más fina (micro) para crear los elementos de los componentes como los transistores, condensadores e interconexiones eléctricas. Las investigaciones más recientes van en sentido ascendente: hacia el montaje en estructuras integradas de elementos nano (de 1 a 100 nm) como las moléculas, los nanotubos, que ya tienen funciones eléctricas intrínsecas, que incrementarán el rendimiento y ampliarán todavía más la capacidad del silicio.

([1]) DO C 44, 15.2.2013, p. 88; DO C 54, 19.2.2011, p. 58.

([2]) COM(2011) 808 final - Horizonte 2020, Programa Marco de Investigación e Innovación.

Como ya se ha subrayado en el punto 2.2., los ámbitos cubiertos por los componentes y los sistemas electrónicos son muy variados y afectan a cualquier aspecto de la actividad industrial y comercial, así como a todas las facetas de nuestra vida personal. Por lo tanto, esta lista ya no podrá ser nunca exhaustiva.

4.2 El Comité acoge con satisfacción el énfasis que se hace en una verdadera estrategia industrial sobre la electrónica, que condiciona la capacidad de innovación de todos los sectores de actividad, la competitividad y el futuro del continente, así como el hecho de que la Comisión tenga la voluntad de convertirla en un motor común para los Estados miembros con el fin de establecer un liderazgo europeo. En el mercado mundial de las tecnologías facilitadoras esenciales (TFE) existe una competencia violenta y los capitales se dirigen a destinos distintos de Europa. Para recuperar su posición en el mundo, la UE debería ofrecer a los Estados miembros condiciones adaptadas a las empresas interesadas.

4.3 La Comunicación propone una estrategia muy eurocéntrica basada en llenar las lagunas de la cadena de valor de la industria electrónica europea. Sin embargo, las cadenas de valor de la industria electrónica son mundiales, no regionales. Los tres agentes principales son: las empresas líderes, los fabricantes subcontratados y los líderes de plataforma. Decenas de otras entidades juegan un papel importante en un sector más amplio que incluye a los proveedores de software, los fabricantes de equipos de producción, los distribuidores y los productores de componentes y subsistemas más genéricos.

El valor obtenido por las empresas más poderosas en las cadenas de valor mundiales –empresas líderes con marcas globales y proveedores de componentes con una fuerte posición de «plataforma de liderazgo»– puede ser extremadamente alto. La Comunicación es imprecisa respecto de hasta dónde en la cadena de valor global tiene previsto centrar sus esfuerzos la Comisión, y si sus ambiciones van más allá de los componentes genéricos y los subsistemas.

4.4 Para atraer hacia este sector los enormes fondos necesarios, la Comisión quiere favorecer las cooperaciones y acciones cruzadas, y espera que los investigadores y los líderes de la industria de la electrónica (miembros de los Consejos de AENAS & CATRENE, "*Nanoelectronics beyond 2020*") la ayuden a determinar a finales de 2013 la hoja de ruta que orientará la estrategia.

4.5 El CESE se felicita de esta decidida voluntad de avanzar y estima que la estrategia debe aprobarse ampliamente. Este ámbito merece, más que una estrategia industrial de la UE, una verdadera «política industrial común» que ofrezca a los investigadores una visión política global a corto y largo plazo. Se trata de un ámbito esencial para la supervivencia de Europa. El objetivo es aprovechar el efecto de masa para transformar la investigación en productos y, a continuación, en productos comercializables. En consecuencia, es imprescindible establecer, por una parte, previsiones industriales como mínimo a cinco años, tal como hacen las empresas comerciales competidoras de terceros países, y, por otra parte, puentes con la sociedad civil.

La excelencia que los especialistas ofrecen depende de mercados especializados y, entre el concepto y la venta del producto final, las pymes de vanguardia carecen de medios, competencias y visibilidad. La UE necesita estrategias sobre productos y líderes. Este elemento no se tiene suficientemente en cuenta en la Comunicación.

4.6 En las cuatro primeras categorías de productos que se detallan en el apartado 2.2, solo hay un único líder mundial europeo. Hay una presencia europea más importante en los demás sectores, pero Europa no tiene una posición dominante en ningún sector. El CESE lamenta que la estrategia de la Comisión no sea más explícita en relación con esas barreras de entrada a la cadena de valor mundial. Un primer paso fundamental sería repatriar la fabricación subcontratista.

4.7 El CESE se felicita de que la Comisión considere urgente intensificar y, sobre todo, coordinar todos los esfuerzos realizados en este ámbito por las autoridades públicas para que esas tecnologías sigan siendo propiedad de la UE, aunque se vendan en todo el mundo.

4.8 El CESE considera fundamental favorecer sinergias a nivel transfronterizo e igualmente fundamental estimular las energías de los Estados miembros como base para una interacción sinérgica. Europa no puede ser sólo la suma de sus partes. Los propios Estados miembros tienen los activos intelectuales para conseguir un impacto global. La cuestión es tener tanta energía, visión y ambición dentro de las fronteras como sinergias a nivel transfronterizo.

4.9 La coordinación deberá ser muy estructurada para que la fragmentación existente entre los Estados miembros no aumente debido al nivel regional o incluso universitario (agrupaciones de excelencia). Es necesario garantizar que la estrategia está adaptada a los mecanismos intrínsecos del sector de las microtecnologías y nanotecnologías.

4.10 El CESE estima que debe alcanzarse un equilibrio entre una estrategia basada en la demanda del mercado y una necesaria política industrial común. El mercado no puede ser la única referencia (segundo párrafo del punto 5.3 y punto 4 del anexo de la Comunicación). En cualquier caso, la UE no debe darle la espalda a los descubrimientos que se basan en el mercado.

4.11 De todas formas, una industria europea más fuerte y una nueva estrategia en materia de componentes y sistemas electrónicos, completamente oportunas, no pueden eludir el artículo 3 del TUE y los artículos 9 y 11 del TFUE. A pesar de la complejidad de todos estos factores, hay que plantear la comprensión de las consecuencias socioeconómicas del desarrollo ***de*** las nanotecnologías y del desarrollo ***por medio de*** las nanotecnologías.

4.11.1 El Comité considera que los datos sobre el número de puestos de trabajo del sector, la formación, las cualificaciones y las competencias necesarias deberían analizarse y cuantificarse. En la actualidad aumentan los puestos de trabajo pero faltan las competencias. Por lo tanto, hay que tratar esta falta de adecuación. Ello requiere inversiones a largo plazo que hay que calcular. El objetivo final es que todos contribuyan a consolidar la posición de la UE en el mundo de los componentes y sistemas electrónicos. El CESE lamenta que la Comisión haya pasado por alto estos aspectos en su Comunicación, mientras que se tienen ampliamente en cuenta en su texto anterior de 2012 (COM(2012) 582 final), y que no haya mencionado los importes necesarios.

4.11.2 Los aparatos electrónicos forman parte de los productos que contienen nanopartículas que están y estarán a disposición de los consumidores. En efecto, estas figuran en los componentes de la electrónica híbrida molecular, los semiconductores, nanotubos y nanohilos, y de la electrónica molecular avanzada. La nanoelectrónica de baja tensión y ultra baja tensión son temas de investigación y de desarrollo importantes que tienden a la aparición de nuevos circuitos que funcionan cerca del límite teórico de consumo energético por bit. La UE deberá tener en cuenta el efecto del desgaste, la degradación o el final de la vida útil de los nanomateriales contenidos en los aparatos electrónicos actuales, en fase de invención o futuros, en relación con el desarrollo sostenible, para proteger el medio ambiente y los seres vivos, aunque la actual definición de los nanomateriales elaborada por la Comisión Europea no lleva a considerar la salud como un reto respecto de la microelectrónica y la nanoelectrónica. Debe aplicarse el principio de precaución.

5. **Observaciones específicas**

5.1 *Una verdadera estrategia industrial*

5.1.1 El Comité considera adecuada la estrategia de la Comisión para colmar las lagunas existentes en la cadena de valor de la producción e invertir la tendencia para volver a trasladar a Europa los eslabones que faltan de la cadena de valor de las microtecnologías y nanotecnologías. No obstante, se pregunta por los motivos de los diez años de estancamiento (reconocidos de forma explícita en el punto 5.2 de la Comunicación) en los presupuestos de la I+D+i europea, a pesar de su fama de alcance mundial, que han impedido que la Unión ocupe plenamente su posición en los mercados mundiales, en el momento fundamental del despegue de China. Si se analizaran los motivos, así como la dinámica de la cadena de valor mundial expuesta en el punto 4 del presente dictamen, se podrían evitar errores futuros, para lo que, quizá, habría que inspirarse en las estrategias de las demás regiones del mundo, y hallar incentivos útiles para recuperar determinadas producciones en Europa.

5.1.2 El CESE considera que la competitividad por el coste del trabajo destruyó a sectores enteros (textil, calzado, neumáticos, metalurgia, etc.). Las subcontratas han tenido una repercusión equivalente en el sector de la electrónica. La estrategia electrónica debería incorporar estos datos y aceptar que se configuren las nuevas formas de competitividad por medio de las competencias, la excelencia, la creación de más agrupaciones, la difusión de los conocimientos a un mayor número de empresas, la flexibilidad interna, etc.

5.1.3 El Comité estima que, más allá de la ayuda financiera, una protección coordinada de la UE podría apoyar a sus pymes, y sus marcas. Las patentes, la protección del secreto comercial, la lucha contra la delincuencia informática y contra el robo de patentes deben incluirse en la estrategia analizada.

El libre comercio multilateral abre todas las fronteras al margen de la regulación coordinada que podría aportar la OMC. El CESE considera deseable que la estrategia de que se trata en la Comunicación analizada se tenga en cuenta en cada uno de los tratados de libre comercio negociados actualmente (Japón y Estados Unidos). Los tratados de libre comercio, a diferencia de lo que defendieron los padres fundadores para la Unión Europea, abren mercados en los que a priori los socios no tienen normas idénticas.

5.2 *Financiación*

5.2.1 Participar en la carrera por conquistar mercados exige inversiones que los Estados miembros, en crisis y sujetos a los recortes presupuestarios exigidos por la UE, ya no pueden proporcionar. La Comisión solicita la participación del sector privado. Pero la crisis ha incrementado la dificultad de acceso a la financiación que tienen las pymes, especialmente las innovadoras, hasta el punto de ser estranguladas por sus bancos.

5.2.2 El Comité se felicita de que la Comisión también ponga de relieve su financiación y contribuya a solucionarla.

5.2.3 La capacidad de actuación de las instancias públicas es limitada debido a los déficits y deuda públicos, incluidos los sistemas sociales. Los medios de control que se pondrán a su disposición con el fin de verificar el compromiso de las empresas para mantener y desarrollar sus actividades de diseño y fabricación en Europa (punto 7.1 de la Comunicación) no parecen estar suficientemente desarrollados.

El Comité considera que el régimen de las ayudas estatales y las subvenciones podría ser más flexible a fin de:

1. garantizar a las empresas del sector una mayor capacidad de respuesta en este mercado mundial prometedor;

2. favorecer el intercambio de buenas prácticas entre todos los investigadores;

3. permitir la aparición de nuevas agrupaciones de excelencia en las ciudades dispuestas a acogerlas;

4. lograr que las normas de solidaridad impidan el dumping intraeuropeo;

5. simplificar los procedimientos y criterios de acceso a los fondos e informar de ello a los bancos.

5.2.3.1 El CESE pide que se aclare la articulación con los Fondos Estructurales, y con el BEI, especialmente para los países de la UE en estado agónico, debido a la grave crisis financiera, donde la contracción masiva del gasto público añadida a la congelación de las inversiones privadas hace que toda ayuda sea ilusoria, y donde los Fondos Estructurales ya no son el milagro absoluto. El CESE sugiere que la UE organice, para los investigadores interesados de estos países, la posibilidad de incorporarse a los mejores centros europeos de investigación.

5.2.3.2 En cuanto a los fondos privados, el CESE considera que sí pueden contribuir, pero que es muy aleatorio basar una estrategia a largo plazo en esta hipótesis.

5.3 *Coordinación*

5.3.1 El CESE aprueba el papel que quiere desempeñar la UE como coordinador de las fuerzas disponibles, así como la decisión de la Comisión de recurrir al artículo 187 del Tratado y de crear una empresa conjunta (nueva iniciativa tecnológica conjunta). En efecto, el mercado por sí solo no desempeña ningún «papel», ya que no hay voluntad política que impulse las orientaciones.

5.3.2 El nivel de la UE es el nivel adecuado para organizar la transversalidad, evitar duplicidades en las investigaciones, movilizar las cadenas de valor y comercializar sus resultados en las mejores condiciones. El CESE reitera la necesidad de tener en cuenta los niveles de desarrollo de la investigación, que son diferentes entre los Estados miembros, con el fin de no solo valorizar las agrupaciones de excelencia, sino también de que los nuevos fondos sean accesibles a todos. Cuando no puede aplicarse de forma generalizada el mismo modelo de negocio, las pequeñas empresas recién creadas también deben poder recibir ayudas.

5.3.3 Habrá que tener en cuenta que aspirar a la integración vertical de los sistemas informáticos (antiguo programa Artemis) y la nanoelectrónica (antigua ITC ENIAC) haciendo colaborar de manera horizontal a empresas y universidades, a nivel transnacional, es un objetivo ambicioso. El CESE considera que sería útil aportar precisiones sobre las características específicas de las regiones y las agrupaciones de excelencia, dado que el crisol de los descubrimientos requiere cada vez más multidisciplinariedad para la comprensión de las nanopropriedades, así como sobre la protección de la información que deberá circular y la de las patentes.

5.4 *Consecuencias socioeconómicas*

5.4.1 Se echan en falta en la Comunicación. Esta persigue la eficacia, pero no puede lograrse nada, especialmente en esta materia, sin tener en cuenta el capital humano (artículos 3.3 del TUE y 9 y 11 del TFUE).

5.4.1.1 Empleo

— A juicio de la Comisión, las empresas de microtecnologías y nanotecnologías emplearían de forma directa a 200 000 personas y a un millón de forma indirecta. La demanda de competencias no deja de aumentar.

— Al final de la cadena de valor, las empresas deben conseguir transformar sus inversiones en resultados (de calidad, financieros y comerciales). La UE se sitúa en la vanguardia de la investigación mundial y debe convertirlo en empleo.

— Ha llegado el momento de que la UE logre generalizar el alto nivel de competencia alcanzado en segmentos específicos, desarrollando información, formación, cualificaciones, etc.

— El Comité desea que la financiación de los proyectos no se haga en detrimento de la promoción de la inclusión social y la lucha contra la pobreza, y recuerda que una mano de obra con buena formación, cualificada y con un salario adecuado es un factor de calidad para el producto acabado.

5.4.1.2 Formaciones

— El CESE desea que la Comisión recuerde en este punto el contenido de su Comunicación COM(2012) 582 final (capítulo III-D). El capital humano y las competencias, así como la anticipación de las necesidades, son más esenciales que en otros sectores para que tenga éxito toda acción en el ámbito de los componentes microelectrónicos y nanoelectrónicos, que es evolutivo por naturaleza. La Comisión ya ha previsto un baremo de equivalencias para favorecer la movilidad intraeuropea.

— La situación de los Estados miembros en relación con los impuestos, la educación, el acceso a la financiación, y el coste del trabajo son diferentes debido a la falta de armonización. El CESE apoya a la Comisión cuando hace hincapié en las competencias. Por lo tanto, le pide que aplique todas las medidas necesarias para facilitar en la Unión la convergencia de las formaciones, las cualificaciones, los conocimientos especializados y los títulos, que son necesarios para cubrir la cadena de valor de la industria europea de microelectrónica y nanoelectrónica.

5.4.1.3 Salud

5.4.1.3.1 La OCDE define las nanotecnologías como las tecnologías que autorizan la manipulación, el estudio o la explotación de estructuras y sistemas muy pequeños (2009). Naturales o manufacturados, estos materiales son indispensables para las nanotecnologías y son manipulados y utilizados por los hombres, como ciudadanos y como trabajadores.

5.4.1.3.2 El CESE estima necesario que, en una Comunicación destinada a colocar a la UE en el orden mundial, figuren advertencias útiles, se mencionen los riesgos para la salud humana y se recuerde el principio de precaución, para que los beneficios se distribuyan entre todos y los riesgos se minimicen al máximo con el fin de no reproducir el modelo «amianto». Determinados componentes actuales y futuros de los sistemas nanoelectrónicos no se detienen en las barreras pulmonares, hematoencefálicas o de la placenta. Tienen una superficie de interacción considerable.

5.4.1.3.3 Por lo demás, el sector de la salud utiliza los sistemas nanoelectrónicos y contribuye de esta forma al desarrollo de la investigación: cabe recordar que esta continúa actualmente gracias a los sistemas sociales, ya que constituyen un mercado para la investigación mientras la crisis, el desempleo y los déficits se lo sigan permitiendo.

5.4.1.4 Desarrollo sostenible

5.4.1.4.1 El CESE recuerda la *Estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, presentada por la Comisión (UE 2020; COM(2010) 2020 final), y estima que la estrategia europea para los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos es fundamental al respecto.

5.4.1.4.2 En principio, esta debería tener en cuenta que la industria que se quiere desarrollar ya produce residuos específicos y producirá todavía más, por lo que hay que gestionar y financiar, desde la fase de investigación, el ciclo de vida de los micromateriales y nanomateriales, especialmente los que se manufacturan, así como los sistemas que los utilicen (véase el enfoque de abajo arriba), tanto más cuanto que aún no se conocen todos los riesgos. ¿Habría que considerar la posibilidad de completar a este respecto la directiva sobre fiscalidad de la energía ([3])?

5.4.1.4.3 El CESE considera que la estrategia industrial propuesta puede asimilarse a una política de grandes infraestructuras, y que debe ajustarse a los requisitos de desarrollo sostenible.

5.4.1.5 Gobernanza

Algunos Estados miembros han celebrado debates con ciudadanos sobre esta revolución industrial. Al final de la cadena de valor, el reto consiste en obtener la confianza de los ciudadanos-consumidores para que compren productos europeos.

Para ello, el CESE recomienda una mayor participación de las partes interesadas, así como debatir la gestión de riesgos junto con una definición de la innovación responsable. Si se consideran en perspectiva el interés colectivo y las responsabilidades de los agentes y se determinan las cuestiones y los conflictos de interés, se contribuirá a encontrar soluciones socialmente aceptables para los ciudadanos, conscientes de las inversiones solicitadas y de la importancia estratégica del sector.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

([3]) COM(2011) 169 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica las Directivas 2006/112/CE y 2008/118/CE por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas francesas y, en particular, a Mayotte

[COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS)]

(2014/C 67/37)

El 12 de septiembre, 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 que modifica las Directivas 2006/112/CE y 2008/118/CE por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas francesas y, en particular, a Mayotte

COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), decidió por 149 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo por lo que respecta a la asignación financiera del Fondo Social Europeo para determinados Estados miembros

[COM(2013) 560 final — 2013/0271 (COD)]

(2014/C 67/38)

El 10 y el 6 de septiembre de 2013, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron respectivamente, de conformidad con los artículos 177 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo por lo que respecta a la asignación financiera del Fondo Social Europeo para determinados Estados miembros

COM(2013) 560 final — 2013/0271 (COD).

El Comité, en su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), decidió por 149 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones, emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el proyecto de propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los alimentos y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica — Proyecto presentado en virtud del artículo 31 del Tratado Euratom para Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

[COM(2013) 576 final PROYECTO]

(2014/C 67/39)

El 6 de agosto de 2013, de conformidad con el artículo 31 del Tratado Euratom, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

Proyecto de propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los alimentos y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica

COM(2013) 576 final PROYECTO

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), decidió por 149 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para las importaciones de determinados productos de la pesca en las Islas Canarias desde 2014 hasta 2020

[COM(2013) 552 final — 2013/0266 (CNS)]

(2014/C 67/40)

El 16 de septiembre de 2013, el Consejo, de conformidad con el artículo 349 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para las importaciones de determinados productos de la pesca en las Islas Canarias desde 2014 hasta 2020

COM(2013) 552 final - 2013/0266 (CNS).

Considerando que el contenido de las propuestas es satisfactorio y no es objeto de ninguna observación por su parte, el Comité, en su 493º pleno de los días 16 y 17 de octubre de 2013 (sesión del 16 de octubre de 2013), decidió por 149 votos a favor, 3 en contra y 6 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 16 de octubre de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

2014/C 67/16 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo relativa a determinadas normas por las que se rigen las demandas por daños y perjuicios por infracciones de las disposiciones del Derecho de la competencia de los Estados miembros y de la Unión Europea *[COM(2013) 404 final — 2013/0185 (COD)]* y la Comunicación de la Comisión sobre la cuantificación del perjuicio en las demandas por daños y perjuicios por incumplimiento de los artículos 101 o 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea *[C(2013) 3440]* 83

2014/C 67/17 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el programa Copernicus y se deroga el Reglamento (UE) nº 911/2010 *[COM(2013) 312 final — 2013/0164 (COD)]* 88

2014/C 67/18 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea de Medicamentos por la realización de actividades de farmacovigilancia en lo relativo a medicamentos de uso humano *[COM(2013) 472 final — 2013/0222 (COD)]* 92

2014/C 67/19 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 — Contratación pública electrónica de extremo a extremo para modernizar la administración pública *[COM(2013) 453 final]* 96

2014/C 67/20 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros sobre la comercialización de equipos a presión (refundición) *[COM(2013) 471 final — 2013/0221 (COD)]* 101

2014/C 67/21 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea determinados actos jurídicos que prevén la utilización del procedimiento de reglamentación con control *[COM(2013) 451 final — 2013/0218 (COD)]* y la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se adaptan al artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea una serie de actos jurídicos en el ámbito de la justicia que prevén el uso del procedimiento de reglamentación con control *[COM(2013) 452 final — 2013/0220 (COD)]* 104

2014/C 67/22 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la adopción de medidas eficaces de integración de los gitanos en los Estados miembros *[COM(2013) 460 final — 2013/0229 (NLE)]* 110

2014/C 67/23 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre una mayor cooperación entre los servicios públicos de empleo (SPE) *[COM(2013) 430 final — 2013/0202 (COD)]* 116

2014/C 67/24 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria *[COM(2013) 690 final]* 122

2014/C 67/25 Dictamen del Comité Económico Social y 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 un sector de seguridad y defensa más competitivo y eficiente *[COM(2013) 542 final]* 125

2014/C 67/26 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Tecnologías e innovación energéticas *[COM(2013) 253 final]* 132

2014/C 67/27 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a unas orientaciones para las redes transeuropeas de telecomunicaciones y por el que se deroga la Decisión nº 1336/97/CE *[COM(2013) 329 final — 2011/0299 (COD)]* 137

2014/C 67/28 Dictamen de la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información sobre la Comunicación de la Comisión — El «Cinturón Azul», un espacio único para el transporte marítimo *[COM(2013) 510 final]* 141

2014/C 67/29 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — El acuerdo internacional de 2015 sobre el cambio climático: configuración de la política climática internacional después de 2020 *[COM(2013) 167 final]* 145

2014/C 67/30 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión el Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Directrices estratégicas para el desarrollo sostenible de la acuicultura de la UE *[COM(2013) 229 final]* 150

2014/C 67/31 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 — Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa *[COM(2013) 249 final]* 153

2014/C 67/32 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 302/2009 del Consejo por el que se establece un plan de recuperación plurianual para el atún rojo del Atlántico oriental y el Mediterráneo *[COM(2013) 250 final — 2013/133 (COD)]* 157

2014/C 67/33 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 de adaptación al cambio climático de la UE *[COM(2013) 216 final]* 160

ES

2014/C 67/34 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los controles oficiales y las demás actividades oficiales realizados con el fin de garantizar la aplicación de la legislación sobre los alimentos y los piensos, y de las normas sobre salud y bienestar de los animales, fitosanidad, materiales de reproducción vegetal y productos fitosanitarios, y por el que se modifican los Reglamentos (CE) nº 999/2001, (CE) nº 1829/2003, (CE) nº 1831/2003, (CE) nº 1/2005, (CE) nº 396/2005, (CE) nº 834/2007, (CE) nº 1069/2009, (CE) nº 1099/2009, (CE) nº 1107/2009, los Reglamentos (UE) nº 1151/2012 y (UE) nº […]/2013 y las Directivas 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE, 2008/120/CE y 2009/128/CE (Reglamento sobre controles oficiales) *[COM(2013) 265 final — 2013/0140 (COD)]*, y sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones para la gestión de los gastos relativos a la cadena alimentaria, la salud animal y el bienestar de los animales, y relativos a la fitosanidad y a los materiales de reproducción vegetal, y por el que se modifican las Directivas 98/56/CE, 2000/29/CE y 2008/90/CE del Consejo, los Reglamentos (CE) nº 178/2002, (CE) nº 882/2004 y (CE) nº 396/2005, la Directiva 2009/128/CE y el Reglamento (CE) nº 1107/2009, y por el que se derogan las Decisiones 66/399/CEE, 76/894/CEE y 2009/470/CE del Consejo *[COM(2013) 327 final — 2013/0169 (COD)]* 166

2014/C 67/35 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al seguimiento, notificación y verificación de las emisiones de dióxido de carbono del transporte marítimo y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 525/2013 *[COM(2013) 480 final — 2013/0224 (COD)]* 170

2014/C 67/36 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 estrategia europea para los componentes y sistemas microelectrónicos y nanoelectrónicos *[COM(2013) 298 final]* 175

2014/C 67/37 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica las Directivas 2006/112/CE y 2008/118/CE por lo que respecta a las regiones ultraperiféricas francesas y, en particular, a Mayotte *[COM(2013) 577 final — 2013/0280 (CNS)]* 181

2014/C 67/38 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo por lo que respecta a la asignación financiera del Fondo Social Europeo para determinados Estados miembros *[COM(2013) 560 final — 2013/0271 (COD)]* 182

2014/C 67/39 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el proyecto de propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establecen tolerancias máximas de contaminación radiactiva de los alimentos y los piensos tras un accidente nuclear o cualquier otro caso de emergencia radiológica — Proyecto presentado en virtud del artículo 31 del Tratado Euratom para Dictamen del Comité Económico y Social Europeo *[COM(2013) 576 final PROYECTO]* 183

2014/C 67/40 Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la apertura y el modo de gestión de contingentes arancelarios autónomos de la Unión para las importaciones de determinados productos de la pesca en las Islas Canarias desde 2014 hasta 2020 *[COM(2013) 552 final — 2013/0266 (CNS)]* 184

ES

EUR-Lex (http://new.eur-lex.europa.eu) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea,* así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: http://europa.eu

Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES