



### Sumario

#### I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

##### DICTÁMENES

##### Comité Económico y Social Europeo

##### 496º Pleno del CESE de los días 26 y 27 de febrero de 2014

2014/C 214/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un desarrollo territorial más equilibrado en la UE» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	1
2014/C 214/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La producción integrada en la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	8
2014/C 214/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones comerciales entre la UE y Marruecos» (Dictamen de iniciativa) . . . . .	13

#### III Actos preparatorios

##### COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

##### 496º Pleno del CESE de los días 26 y 27 de febrero de 2014

2014/C 214/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a una declaración de IVA normalizada COM(2013) 721 final — 2013/0343 (CNS) . . . . .	20
2014/C 214/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) nº 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil COM(2013) 554 final — 2013/0268 (COD) . . . . .	25
2014/C 214/06	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 — Apertura de la educación: Docencia y aprendizaje innovadores para todos a través de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos» COM(2013) 654 final . . . . .	31

2014/C 214/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas» COM(2013) 857 <i>final</i> . .	36
2014/C 214/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico COM(2013) 761 <i>final</i> — 2013/0371 (COD) .	40
2014/C 214/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 525/2013 en lo relativo a la ejecución técnica del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático COM(2013) 769 <i>final</i> 2013/0377 (COD) . . . . .	44
2014/C 214/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014» COM(2013) 800 <i>final</i> . . . . .	46
2014/C 214/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información [COM (2013) 932 <i>final</i> — 2010/0095 (COD)]. . . . .	55

## I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

## DICTÁMENES

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

## 496° PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE FEBRERO DE 2014

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un desarrollo territorial más equilibrado en la UE» (Dictamen de iniciativa)**

(2014/C 214/01)

Ponente: **Staffan Nilsson**

El 9 de julio 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 el tema

*Hacia un desarrollo territorial más equilibrado en la UE.*

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de febrero de 2014.

En su 496° pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 230 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

**1. Conclusiones**

1.1 «**Toda Europa vivirá**» fue el lema que se proclamó en el primer Parlamento Rural Europeo –un foro de organizaciones rurales europeas y nacionales– celebrado por el CESE el 13 de noviembre de 2013. Con las políticas adecuadas, las zonas rurales pueden prosperar y contribuir –tanto como pueden hacerlo las ciudades– al bienestar de Europa. Se hizo un llamamiento en favor de una política centrada en el nivel geográfico, multisectorial y cercana a los ciudadanos, basada en la participación y la asociación.

1.2 El dictamen de iniciativa hace suyo este desafío y aboga por un desarrollo más equilibrado que permita a todas las partes de la UE contribuir al objetivo de la cohesión territorial consagrado en el Tratado de Lisboa, en un contexto de incremento de los desequilibrios territoriales dentro de los países y las regiones.

1.3 La despoblación debe ser vista como la amenaza más grave que se cierne sobre las economías rurales. Son numerosas las regiones rurales que se ven muy afectadas por este fenómeno. En algunos países y regiones, las estadísticas muestran un ritmo de despoblación espectacular en torno al 1 % anual, o incluso superior. No obstante, el panorama es muy desigual. En su mayoría, las regiones de la UE no sufren un retroceso demográfico y siguen siendo lugares atractivos para las personas y las empresas.

1.4 El CESE destaca la necesidad urgente de una enérgica acción política para afrontar, a todos los niveles, las consecuencias sociales y económicas de la despoblación. Hay que centrarse en **el empleo, las infraestructuras y los servicios**, con el apoyo de políticas de desarrollo rural integradas a todos los niveles (europeo, nacional y regional), y con la vista puesta en la utilización de recursos locales endógenos. Se debe hacer pleno uso de todos los programas de la UE, en particular de la política de cohesión y de sus instrumentos de desarrollo rural y local, como Leader y el desarrollo local participativo (CLLD o *Community Led Local Development*). Los Estados miembros han de asignar recursos financieros a las zonas más afectadas por la despoblación.

1.5 Todas las decisiones políticas que posean una dimensión geográfica deberían evaluarse en referencia a su impacto territorial. Asimismo, hay que prestar más atención a las evaluaciones medioambientales y socioeconómicas ya existentes, así como desarrollar nuevos indicadores específicos de carácter cuantitativo y cualitativo.

1.6 En paralelo al desarrollo de los sectores primarios, se necesita un marco político para fomentar la diversificación y la creación de empresas a través de la inversión, la innovación y el conocimiento. Se deben fomentar las cadenas cortas de abastecimiento en sectores como la alimentación y la energía. Asimismo, se deberían considerar también incentivos en favor de la descentralización.

1.7 La creación de oportunidades de empleo es vital y urgente para garantizar en la práctica el derecho individual a la educación y formación invirtiendo en unas instalaciones adecuadas para la promoción del conocimiento y la tecnología. Una de las principales tareas ha de ser desarrollar el empleo y la educación de forma que resulten atractivos para los jóvenes. Es necesario sentar las condiciones idóneas para facilitar la instalación de jóvenes agricultores como un factor de estabilidad en las regiones rurales. Se debe dar rienda suelta al potencial de las mujeres como trabajadoras y empresarias. Si se acompaña de medidas de apoyo eficaces para evitar la segregación, la contratación de inmigrantes en situación regular podría brindar una oportunidad para su inclusión como protagonistas activos en el desarrollo rural.

1.8 La inversión en infraestructuras en forma de transporte, comunicación (con banda ancha de alta velocidad) y conexiones energéticas eficientes es necesaria para reducir las diferencias geográficas y hacer de las regiones rurales un entorno atractivo para las personas y las empresas.

1.9 Otra de las condiciones fundamentales para hacer atractivas las regiones rurales y reducir los desequilibrios territoriales pasa por ofrecer unos servicios adecuados, tanto de carácter comercial como servicios sociales de interés general. Es necesario invertir de manera urgente no solamente en todo tipo de centros sanitarios, educativos y de atención, sino también en actividades culturales y de ocio.

1.10 El CESE considera que la democracia participativa es un requisito previo para lograr un mejor equilibrio territorial en la Unión Europea. Las personas que viven en las zonas rurales y sus organizaciones deberían participar en la concepción y la aplicación de las políticas y actividades en materia de cohesión territorial. El principio de asociación en los Fondos Estructurales de la UE ha de utilizarse de manera eficiente y ampliarse también a otros ámbitos políticos.

1.11 En su papel de puente institucional con la sociedad civil, el CESE apoya la idea de un Parlamento Rural Europeo – esto es, un foro rural europeo de amplia representación– que se reúna periódicamente y se celebre en asociación con el Comité.

## 2. Contexto del dictamen de iniciativa

2.1 El objetivo último del presente dictamen del CESE es defender la conveniencia de realizar evaluaciones de impacto territorial de las políticas relevantes de la UE para luchar contra la drástica despoblación de algunas zonas rurales.

## 3. Introducción

3.1 Con diferentes culturas, lenguajes e historia, la Unión Europea es rica en diversidad, pero existen principios e ideales comunes que nos unen, que están consagrados en el artículo 2 del Tratado <sup>(1)</sup>. Tener un trabajo digno, acceso a los servicios sociales y económicos de interés general y unas normas medioambientales de nivel elevado son necesidades fundamentales de todas las regiones.

3.2 No obstante, las condiciones no son iguales en todas las partes de Europa. Las disparidades entre las diversas zonas pueden incluir diferencias históricas y estructuras culturales heredadas, contrastando los sistemas políticos, los diversos modelos de desarrollo socioeconómico, así como una serie de combinaciones de estos factores. Se requiere un mayor conocimiento del complejo fenómeno de las disparidades geográficas y sus efectos sobre las políticas y prácticas.

---

<sup>(1)</sup> El artículo 2 establece: «La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías». Los Estados miembros tienen en común «una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres».

3.3 Las zonas rurales se enfrentan a un problema común: su capacidad de crear puestos de trabajo sostenibles y de alta calidad ha quedado a la zaga de la de las zonas urbanas <sup>(2)</sup>. Los ingresos medios son un 25-30 % más bajos que en las zonas urbanas, e incluso, en algunos casos en Europa Central y Oriental, pueden ser hasta un 50 % inferiores. Existen menos oportunidades de empleo y las que existen se dan en un número limitado de actividades económicas. Las deficiencias que presentan las infraestructuras –comunicaciones de banda ancha de poca calidad, poca accesibilidad a los servicios comerciales y sociales y escasez tanto de instalaciones educativas y de formación como de actividades culturales y de ocio– están contribuyendo a una fuga considerable de la población rural, especialmente entre la juventud y, de manera predominante, las mujeres jóvenes.

3.4 Sin embargo, la situación general no es tan sombría. Entre 2000 y 2010, las regiones predominantemente rurales han registrado, en promedio, un crecimiento ligeramente mayor que las áreas urbanas <sup>(3)</sup>. Esta circunstancia es un reflejo de las numerosas vías de que disponen las comunidades rurales para gestionar los retos y lograr unos resultados positivos recurriendo a los recursos endógenos y de carácter local <sup>(4)</sup>. Durante las últimas crisis, las regiones rurales se han mostrado menos volátiles, con un mayor grado de resiliencia. Un estudio reciente demuestra que, como consecuencia de las tasas de acceso a los centros urbanos y los elevados alquileres, la actividad económica está comenzando a desplazarse hacia otras zonas menos desarrolladas, a menudo rurales <sup>(5)</sup>.

3.5 La existencia de un desequilibrio en el desarrollo territorial entre los países, las regiones y las comunidades rurales y urbanas, y dentro de ellos, es un reto importante. Al haber redescubierto el papel de los **agentes territoriales responsables** para sus regiones y comunidades locales durante el proceso de adhesión a la UE, el desarrollo regional y local se ha convertido en un ámbito principal de interés para los países de Europa del centro y del sudeste. En otras regiones europeas también hay un interés renovado en el desarrollo local y regional.

3.6 Las zonas escasamente pobladas y los pueblos abandonados se extienden por toda Europa; es un problema común a todos los Estados miembros, incluso para los más pequeños. Estas zonas poco pobladas tienen unas características y unas necesidades específicas. No obstante, pese a sus diferencias, tienen que hacer frente al menos a cuatro problemas comunes: su aislamiento geográfico con el consiguiente nivel elevado de los costes de transporte, los problemas demográficos de la emigración, el envejecimiento y los bajos índices de fertilidad, su estructura económica débil y monolítica y, por último, su baja renta media, acompañada en algunos casos de una pobreza rural extrema.

3.7 El dictamen pretende exponer de qué manera las zonas rurales pueden contribuir a la cohesión territorial y social mediante el aprovechamiento de los recursos endógenos dentro de una política de desarrollo integrado, con el fin de superar la crisis económica, mantener y crear puestos de trabajo y proteger el medio ambiente. Los sectores agrícola y agroalimentario desempeñan un papel predominante en una serie de regiones. No obstante, la diversificación es necesaria. Todos los sectores deben poder contribuir si reciben apoyo a través de medidas políticas específicas.

#### 4. Observaciones generales

##### 4.1 Retos para los responsables políticos de la UE

4.1.1 Las medidas en materia de cohesión económica, social y territorial establecidas en los artículos 174 a 178 del Tratado de Lisboa prevén un desarrollo armonioso en la Unión, pretenden reducir las disparidades en materia de desarrollo, centrarse en las zonas afectadas por desventajas naturales o demográficas e instar a los Estados miembros a llevar a cabo y coordinar sus políticas económicas con el fin de alcanzar los objetivos antes mencionados.

4.1.2 Según la Comisión Europea, la cohesión territorial consiste en garantizar el desarrollo armonioso del conjunto de Europa y garantizar que los europeos puedan aprovechar al máximo las características inherentes de sus distintas regiones. La cohesión territorial es, por tanto, un medio para transformar la diversidad en un activo que contribuya al desarrollo sostenible de toda la UE <sup>(6)</sup>.

4.1.3 Las regiones incluyen zonas dinámicas y zonas con dificultades. Es difícil encontrar un equilibrio entre la coherencia política y la cohesión territorial, puesto que las regiones son por definición heterogéneas. Por lo tanto, es necesario establecer una perspectiva política, basada en la cooperación entre las regiones y la coordinación entre las distintas políticas sectoriales en colaboración con los actores territoriales. El principio de subsidiariedad es también un elemento esencial de cualquier enfoque de política regional, ya que siempre es preferible abordar problemas específicos relacionados con la comunidad a nivel local.

<sup>(2)</sup> Véase por ejemplo el Documento Informativo CESE 425/2011 (ponente: Sr. Narro) y DO C 376, 22.12.2011, pp. 25–31.

<sup>(3)</sup> Quinto informe sobre la cohesión económica y social.

<sup>(4)</sup> DO C 132, 3.5.2011, pp. 82–86.

<sup>(5)</sup> ESPON 2013 Programa CAEE — El caso de las economías de aglomeración en el Proyecto Europa, 2/1/2013.

<sup>(6)</sup> Comisión Europea, Dirección General de Política Regional, 2008

4.1.4 En lo que respecta a la política de la UE, la política agrícola común es el instrumento más importante para la agricultura y el desarrollo rural, aunque no el único: en la elaboración de los programas operativos de los demás fondos, los Estados miembros deben centrarse también en la sostenibilidad de las regiones rurales.

#### 4.2 Despoblación

4.2.1 Las estadísticas de la UE<sup>(7)</sup> ponen de manifiesto que, en 2008 y 2009, las regiones rurales de Europa experimentaron un crecimiento demográfico limitado (0,1-0,2%). En 2010 y 2011, la población se estancó, mientras que las regiones urbanas aumentaron un 0,5% aproximadamente durante esos años. No obstante, el panorama es muy desigual. En muchas zonas rurales, la población ha crecido a lo largo de los últimos cinco años. En 2011, la media de la población rural creció en ocho de los veintisiete países. A la inversa, para el mismo año, se registraron cifras muy negativas para Letonia y Lituania en particular, donde la población rural se redujo en un 2%, seguida de Bulgaria (-1%), mientras que Portugal, Alemania, Rumanía y Hungría se mantuvieron en torno al 0,5%.

4.2.2 Al analizar región por región (NUTS 3), las cifras se agravan. De 1 300 zonas de este tipo, alrededor de 100 vieron reducida su población en un 5% (y en algunos casos incluso más) entre los años 2007 y 2011. Estas reducciones se produjeron sobre todo en los países antes mencionados. Bulgaria, Lituania y Letonia quedan fuera de la curva, con una elevada despoblación generalizada. En Alemania se concentran en la parte oriental, mientras que en Portugal se concentran en el interior.

4.2.3 Las estadísticas también revelan que la distribución de la población en la UE es extraordinariamente desigual, lo que da lugar a diferencias enormes entre los promedios de densidades de diferentes regiones y entre zonas urbanas y rurales. Quizá la característica demográfica más inquietante es la densidad de población asombrosamente baja de algunas regiones en comparación con la densidad de hace 50 a 100 años. La despoblación ha de considerarse como la amenaza más grave a las economías rurales, no solo porque limita las oportunidades de crecimiento, provoca problemas ambientales, afecta a las estructuras sociales y complica la prestación de servicios públicos, sino porque puede poner en peligro la propia existencia de pequeñas ciudades y pueblos como núcleos habitados.

4.2.4 La tendencia es continua. La rápida expansión de las ciudades debido a la localización en ellas de las industrias y los servicios va en detrimento del empleo en las zonas rurales. La reestructuración de las actividades agrarias acrecienta aún más el éxodo rural hacia las ciudades. Las inversiones en los grandes proyectos de infraestructuras también provocan desplazamientos. Cuando el éxodo rural sobrepasa el crecimiento natural, la despoblación rural reduce el número total de habitantes a un nivel crítico y al mismo tiempo causa el envejecimiento de las estructuras demográficas.

4.2.5 La despoblación rural causa un amplia gama de impactos ambientales. Por ejemplo, cuando un área queda despoblada, un hábitat dominante viene a tomar el relevo del diverso mosaico de paisajes mantenidos por los humanos. Esta «homogeneización ecológica» puede dar lugar a una pérdida de biodiversidad a nivel local. Entre otros tipos de impacto ecológico figuran la degradación de los suelos derivada del mantenimiento inadecuado de las terrazas en zonas montañosas, como es el caso en todas las grandes extensiones del Mediterráneo y Europa suroriental.

4.2.6 También se han planteado otras inquietudes en relación con la despoblación rural, como la gestión forestal y el riesgo de incendios en las regiones mediterráneas, o los posibles problemas de seguridad a lo largo de las fronteras exteriores de la UE.

#### 4.3 El papel de la sociedad civil organizada

4.3.1 El CESE resalta que la **democracia participativa**, reconocida como una parte integrante de los principios de funcionamiento democrático de la Unión, es una condición fundamental para el logro de un mayor equilibrio territorial en la Unión Europea<sup>(8)</sup>. La sociedad civil organizada debería tener la oportunidad de participar de forma responsable y transparente a escala regional y local en la definición y la aplicación de las políticas y acciones en materia de cohesión territorial. El principio de asociación en los Fondos Estructurales de la UE ha de utilizarse de manera eficiente y ampliarse también a otros ámbitos políticos que afecten a las regiones rurales.

4.3.2 Por una parte, los interlocutores sociales y las organizaciones socioprofesionales tradicionales asumen un papel fundamental a la hora de hacer frente a los crecientes desequilibrios territoriales fomentando el empleo y una actividad empresarial que mejora las condiciones de trabajo y de vida.

<sup>(7)</sup> Desarrollo rural en el Anuario de estadísticas regionales. Págs. 238 y siguientes. Eurostat.

<sup>(8)</sup> DO C 228, 22.9.2009, pp. 123.

4.3.3 Por otro lado, está floreciendo por toda Europa un movimiento comunitario rural. Si en algunos países se trata de un movimiento reciente, en otros lleva manteniéndose desde hace muchos años. (Los pioneros se encuentran sobre todo en el norte de Europa). A nivel nacional, estos movimientos se están organizando en federaciones y redes, que incluyen tanto a las organizaciones socioprofesionales tradicionales como a las nuevas iniciativas de base. Los movimientos rurales dan voz a las personas que viven en las zonas rurales con un enfoque de abajo arriba, y promueven la creación de empresas y la organización de producciones y servicios locales.

4.3.4 En noviembre de 2013, el CESE acogió el que se dio en llamar primer «Parlamento Rural Europeo»<sup>(9)</sup>, un foro de organizaciones nacionales y europeas implicadas en cuestiones del mundo rural, cuyo objetivo consiste en reforzar y ofrecer una voz común al movimiento rural en Europa. Su principal propósito estriba en influir en la política rural europea, mejorar el diálogo entre los responsables políticos y al ámbito local, y promover el intercambio de buenas prácticas.

4.3.5 En su papel de puente institucional para la sociedad civil, el CESE podría permitir a los habitantes de las zonas rurales y a las organizaciones que los representan desempeñar un papel motor en el proceso de elaboración y aplicación de las políticas rurales. Así pues, el Comité apoya la idea de un Parlamento Rural Europeo –es decir, un foro rural europeo que abarque también a las organizaciones socioprofesionales y a los interlocutores sociales– que, convocado periódicamente en asociación con el Comité, podría servir también de nexo de unión con el Grupo de Enlace.

#### 4.4 Evaluación del impacto territorial

4.4.1 La legislación, las políticas y los programas de la Unión Europea deberían analizarse desde la perspectiva de sus consecuencias para la cohesión territorial. La Comisión tiene una responsabilidad especial en esta evaluación de impacto, en la que deberían participar estrechamente todos los agentes afectados<sup>(10)</sup>.

4.4.2 El Comité se hizo recientemente eco de esta propuesta, recomendando «que las políticas sectoriales evalúen desde el principio la dimensión territorial de sus medidas de la misma manera que evalúan los efectos económicos, medioambientales y sociales» y animando a «aprovechar la colaboración de los entes regionales y locales de cara a canalizar las consultas a interesados y afectados»<sup>(11)</sup>.

4.4.3 El concepto de las evaluaciones de impacto ya existe en las diversas cláusulas horizontales del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 8 a 12). Estas cláusulas estipulan que «en la definición y ejecución de sus políticas y actividades, la Unión tendrá en cuenta las exigencias relacionadas con la dimensión social, la igualdad de género, el medio ambiente, la protección de los consumidores y la lucha contra la discriminación».

4.4.4 Al tomar cualquier decisión, los responsables políticos tendrían que plantearse una pregunta: ¿cuál será el impacto esperado de esta ley? ¿Atraerá más gente a las ciudades o las mantendrá en las zonas rurales? Las políticas que mejoren el equilibrio territorial global o, al menos, lo mantengan sin cambios serían aprobadas inmediatamente. Toda decisión que perjudicara este equilibrio aumentando la concentración urbana debería ser sometida a una evaluación de impacto, para demostrar si sus beneficios superan este inconveniente.

4.4.5 Debería evaluarse el impacto territorial de las políticas sectoriales, en particular en el ámbito del transporte, las TIC, la energía, el medio ambiente, la agricultura, el comercio, la competencia y la investigación<sup>(12)</sup>.

4.4.6 Para actuar en este sentido, la Comisión ha de garantizar que presta la debida atención a la dimensión territorial de las evaluaciones estratégicas medioambientales (EEM)<sup>(13)</sup> y a las Directrices de evaluación de impacto. Sin embargo, deben desarrollarse también otros indicadores cuantitativos y cualitativos específicos, no solo en términos socioeconómicos y ambientales, sino también en otras dimensiones no mensurables, tales como la pérdida de conocimientos técnicos tradicionales.

### 5. Observaciones específicas

5.1 Un desarrollo territorial equilibrado implica una utilización más uniforme y sostenible de los recursos naturales que obtenga ganancias económicas de una menor congestión y de la reducción de costes. En las áreas rurales, la prosperidad irá unida a la capacidad para movilizar a las personas y los recursos locales sin dejar por ello de desarrollar los factores de ubicación que hacen más atractivas las condiciones de vida y económicas a ojos de la gente y de las empresas. Las deseconomías y externalidades negativas de la aglomeración urbana van en contra de la perspectiva de una buena calidad de vida para todos.

<sup>(9)</sup> El Parlamento Rural Europeo se basa en el concepto del Parlamento Rural de Suecia, con más de veinte años de existencia. Se trata de un foro bianual compuesto, por un lado, por las organizaciones rurales nacionales –tanto socioprofesionales como de otro tipo– y, por el otro, por grupos comunitarios de base ciudadana.

<sup>(10)</sup> DO C 228, 22.9.2009, pp. 123–129.

<sup>(11)</sup> DO C 280, 27.9.2013, pp. 13–18.

<sup>(12)</sup> DO C 376, 22.12.2011, pp. 15–18.

<sup>(13)</sup> DO L 197, 21.7.2001, pp. 30–37.



5.2 Muchas zonas rurales con un potencial de desarrollo sin explotar coexisten con espacios urbanos y periurbanos sobreexplotados. Las ciudades pequeñas y medianas desempeñan un papel clave en el acceso a servicios en zonas remotas que se encuentran muy lejos de las grandes ciudades, lo que garantiza que estas zonas sigan siendo lugares atractivos para vivir. Apoyar estos centros rurales será de gran importancia para hacer frente al cierre de servicios y a la llegada de personas procedentes de pueblos vecinos más pequeños, siempre y cuando se organice un servicio eficiente de transporte público.

5.3 Por sí solas, las fuerzas del mercado no pueden proporcionar los incentivos requeridos para invertir la tendencia actual. Por tanto, se precisa una actuación política decidida en todos los niveles para afrontar las consecuencias económicas y sociales de la despoblación y hacer las zonas rurales atractivas para las personas y las empresas. Es necesario un conjunto bien equilibrado de incentivos para estimular las inversiones, la innovación y el conocimiento y mantener y crear oportunidades para vivir y trabajar en las zonas rurales. Hay que centrarse en el empleo, las infraestructuras y los servicios, con el apoyo de políticas de desarrollo rural integradas a todos los niveles (europeo, nacional y regional).

5.4 Hay que hacer plenos uso de todos los programas de la UE, y en particular la política de cohesión y sus instrumentos de desarrollo rural y local, como Leader y el desarrollo local participativo (CLLD o *Community Led Local Development*). Los Estados miembros han de asignar recursos financieros a las zonas más afectadas por la despoblación.

5.5 El Derecho de la competencia debería adaptarse en consecuencia para permitir las exenciones necesarias. Si los cambios propuestos afectan a los costes salariales, es preciso gestionarlos en el marco del diálogo social normal entre los interlocutores sociales.

5.6 La plasmación más importante en la práctica de la cohesión territorial es garantizar a todos los europeos el acceso a los servicios de interés general, cualquiera que sea su lugar de residencia o de trabajo. A fin de reducir las diferencias geográficas, es necesaria la inversión en infraestructuras en forma de transporte, comunicación (con banda ancha de alta velocidad) y conexiones energéticas eficientes con vistas a desarrollar las regiones más frágiles y remotas.

5.7 Hay que mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones rurales, incluidos los más desfavorecidos, con una prestación adecuada de servicios –otra condición clave para reducir los desequilibrios territoriales–, algo que es aplicable tanto para los servicios comerciales como para los servicios de interés general. Es necesario invertir de manera urgente no solamente en todo tipo de centros sanitarios, educativos y de atención, sino también en actividades culturales y de ocio, con lo que se incrementará el atractivo de las regiones rurales no solo para las personas, sino también para las empresas.

5.8 Explotar los recursos endógenos también implica crear cadenas cortas de abastecimiento que proporcionen beneficios económicos, sociales y culturales no solo para los agricultores sino también para otras empresas, los consumidores y las zonas rurales en general. Los ámbitos alimentario y energético son buenos ejemplos de ello. Este tipo de modelo de producción debe promoverse, algo que se demuestra por el hecho de que las cadenas de distribución transnacionales muy pocas veces se proveen de los productores locales, incluso aunque un sector de abastecimiento bien organizado pueda garantizar un flujo de producción fiable.

5.9 La creación de oportunidades de empleo es crucial, y se debe garantizar en la práctica el derecho a la educación y la formación. Se necesita con toda urgencia formación profesional para «ajustar la mano de obra a las necesidades del nuevo modelo productivo»<sup>(14)</sup>. Una de las principales prioridades ha de ser frenar la fuga de jóvenes de las zonas rurales y, en particular, de mujeres jóvenes, que presentan una mayor tendencia a emigrar. Proporcionar oportunidades de empleo que permitan a las familias jóvenes aprovechar el entorno natural del campo como un lugar adecuado para criar a sus hijos supondría un beneficio neto para la sociedad. El CESE ha argumentado con anterioridad la necesidad de adoptar medidas decididas para ayudar a las mujeres a liberar su potencial de trabajadoras y empresarias, capacitándolas para ser artífices del desarrollo y la innovación y facilitándoles los conocimientos y la tecnología necesarios<sup>(15)</sup>.

5.10 Los empleos en industrias avanzadas y creativas podrían iniciar un círculo virtuoso que atraiga no solo las actividades económicas, sino también iniciativas culturales y otros tipos de servicios que puedan hacer la vida más interesante para los jóvenes de las zonas rurales y disuadirlos de abandonarlas.

<sup>(14)</sup> DO C 347, 18.12.2010, pp. 41–47.

<sup>(15)</sup> DO C 299, 4.10.2012, pp. 29–33.



5.11 Se necesitan medidas radicales de diversificación y descentralización <sup>(16)</sup> para crear nuevos puestos de trabajo en las zonas rurales más afectadas por la despoblación. Por lo tanto, es preciso aplicar programas para esas zonas con una financiación específica. Hay que divulgar las buenas experiencias de aquellas regiones rurales que han logrado afrontar el desafío de la despoblación y seguir siendo buenos lugares para las personas y para las empresas.

5.12 El mercado interior y el derecho a la libre circulación hacen posible que los agricultores se instalen en otros Estados miembros en los que las oportunidades son mejores que en su país de origen. Los agricultores de los Países Bajos que se instalan en Rumanía son un ejemplo de ello. Sin embargo, estas posibilidades de movilidad y la adquisición de terrenos no debe suponer una desventaja para el actual sistema de explotación y de pequeños propietarios.

5.13 El CESE ha pedido la igualdad de trato de los trabajadores inmigrantes en las zonas rurales mediante la aplicación de normas mínimas sobre las condiciones de vida y de trabajo, con la participación de los interlocutores sociales en este proceso <sup>(17)</sup>. Un proceso de integración fomentado por medidas de acompañamiento que prevengan eficazmente la segregación podría ser una oportunidad para que los emigrantes en situación regular se convirtieran en una fuente de desarrollo rural.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

---

<sup>(16)</sup> Un ejemplo sobresaliente de descentralización es el nuevo centro de datos Portugal Telecom cerca de Covilhã, en la zona montañosa de Serra da Estrela.

<sup>(17)</sup> DO C 120, 16.5.2008, pp. 25.

## Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La producción integrada en la Unión Europea» (Dictamen de iniciativa)

(2014/C 214/02)

Ponente: **Pedro Narro**

El 12 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 el tema

*La producción integrada en la Unión Europea.*

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de febrero de 2014.

En su 496<sup>o</sup> pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

### 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La producción integrada es un ejemplo práctico de cómo la actividad agrícola funciona teniendo en cuenta los aspectos económicos, medioambientales y sociales globales del desarrollo sostenible. El CESE desea que se potencien los modelos de producción de alimentos que privilegian un uso racional de los recursos naturales y el respeto de altos estándares medioambientales.

1.2 El CESE defiende que la actividad agraria debe perseguir el equilibrio entre la protección del medio ambiente, la rentabilidad y las demandas sociales. La agricultura sostenible es una exigencia básica de la sociedad civil que puede lograrse a través de diferentes modelos productivos. La producción integrada es la muestra del interés de los agricultores europeos por ajustarse aún en mayor medida a las normas de la producción sostenible.

1.3 En la implementación nacional de la nueva política agrícola común, los Estados miembros deben velar por dotar a la producción integrada de nuevos incentivos a través de los planes de desarrollo rural y favorecer su integración en los nuevos sistemas de equivalencia que se fijarán en relación al denominado «pago verde».

1.4 El CESE invita a la Comisión Europea a realizar un análisis detallado en relación a la situación de la producción integrada en los diferentes países de la UE. La heterogeneidad normativa, el desarrollo de sistemas privados de certificación y las diferencias entre países e incluso regiones no favorecen el desarrollo de este modelo productivo. La elaboración de una comunicación sobre producción integrada por parte de la Comisión podría aportar a escala comunitaria nuevos elementos de juicio respecto al alcance de la producción integrada en Europa.

1.5 Para dotar al sistema de coherencia y una cierta armonización resultaría oportuno iniciar un debate a escala europea sobre la posibilidad de establecer unos estándares mínimos comunitarios. Estas orientaciones comunitarias contribuirían a una mejor difusión del modelo de producción integrada entre agricultores y consumidores y deberían apoyarse en los instrumentos de una política europea de promoción actualmente en revisión.

1.6 El CESE constata una falta de información al consumidor y la necesidad de una mejor comprensión de la realidad de una explotación agraria. Los múltiples sellos de calidad generan confusión entre sus destinatarios finales; por ello deben intensificarse los esfuerzos por acercar al ciudadano a los productos agrarios que respetan altos estándares económicos, sociales y medioambientales.

1.7 Con objeto de desarrollar la producción integrada, debe hacerse un esfuerzo adicional en investigación, formación técnica, fomento de iniciativas colectivas y, por supuesto, comunicación de cara a los consumidores y al sector agrario, los cuales desconocen los beneficios potenciales de un modelo de producción que optimiza el uso de los recursos naturales de forma profesional y coherente con las necesidades del medio ambiente.

1.8 El CESE defiende el carácter voluntario del sistema de producción integrada en Europa. Aunque muchos elementos de la producción integrada se conviertan en obligatorios, sólo un sistema voluntario podrá mejorar la conciencia ambiental de los agricultores y la rentabilidad de sus explotaciones.

## 2. Introducción

2.1 El CESE ha recogido en sus dictámenes algunos de los principales retos referidos a la producción de alimentos que afronta la sociedad europea: la seguridad del aprovisionamiento, la investigación y la innovación agrícola, el cambio climático, la disminución de los recursos naturales o la preservación de la biodiversidad. En este sentido resulta pertinente analizar un modelo de producción que responde a las expectativas de agricultores y consumidores: la producción integrada.

2.2 La agricultura actual ofrece nuevas posibilidades y avances tecnológicos que pueden mejorar su contribución medioambiental al mismo tiempo que benefician al agricultor mejorando la gestión y rentabilidad de su explotación. La agricultura se enfrenta al reto mayúsculo de suministrar alimentos seguros a una población mundial que aumentará a más de 9 000 millones de personas en 2050.

2.3 La actividad agrícola que se desarrolla en el campo está llena de complejidad y dificultades que requieren de los agricultores una mayor preparación y un conocimiento técnico y medioambiental que pueda contribuir a preservar el medio ambiente, la transparencia en la producción y la seguridad alimentaria. La agricultura es un sector estratégico que reclama un desarrollo coherente y coordinado de las necesidades económicas, sociales y medioambientales.

2.4 Las superficies agrícolas y forestales ocupan el 80 % del territorio de la UE. Cuando los agricultores explotan los recursos de la naturaleza se responsabilizan de su preservación y uso sostenible. A este objetivo, compartido por agricultores y consumidores, sirven la innovación y la investigación, al desarrollar nuevas técnicas de producción integrada que permitan un uso más racional de los recursos.

2.5 El modelo de producción integrada representa una forma de agricultura sostenible que debe mejorar la rentabilidad de la actividad agrícola respetando altos indicadores sociales y ambientales. En todo caso, debe ser un instrumento que de forma pedagógica contribuya a explicar al consumidor una nueva relación entre el medio ambiente y la producción de alimentos. La distribución debe apoyar y reconocer este modelo productivo. Resulta clave que haya un interés comercial que valore la producción integrada.

2.6 La eficacia del sistema queda menoscabada en muchas ocasiones por un proceso de certificación complejo que en algunos países resulta excesivamente oneroso.

## 3. El concepto de producción integrada

3.1 La Organización Internacional de la Lucha Biológica e Integrada (OLIB) define así la producción integrada: «Un sistema agrícola de producción de alimentos que optimiza el uso de los recursos y los mecanismos de regulación naturales asegurando a largo plazo una agricultura viable y sostenible. En ella los métodos biológicos, las técnicas de cultivo y los procesos químicos son escogidos con esmero, buscando un equilibrio entre el medio ambiente, la rentabilidad y las exigencias sociales».

3.2 En esencia nos referimos a un modelo voluntario basado en la aplicación práctica y continua (mediante la transferencia de conocimiento y experimentación entre los servicios técnicos, el agricultor y la propia explotación) de las herramientas de innovación y tecnología que, utilizadas eficientemente, permiten conseguir los estándares de calidad, seguridad y respeto medioambiental que desea la sociedad actual.

3.3 El concepto «producción integrada» se utiliza con frecuencia como sinónimo de «agricultura integrada» y en muchos países se utiliza indistintamente una u otra terminología. Sin embargo, a pesar de que son sistemas paralelos con muchos elementos en común, son realidades distintas y representan dos modelos diferenciados por los que el agricultor puede optar. La producción integrada tiene una visión sectorial con diferente normativa según los productos y la agricultura integrada se refiere al conjunto de la gestión de una explotación.

3.4 La producción integrada abarca aspectos ecológicos, éticos y sociales de la producción agrícola, así como aspectos de calidad y seguridad de los alimentos. En la actualidad está considerada como uno de los más altos estándares internacionales de producción de alimentos. El conjunto de directrices de producción integrada y herramientas relacionadas han demostrado su utilidad y han servido como fuente de inspiración para las organizaciones de agricultores que buscan producir alimentos de calidad desde el respeto de unos altos estándares medioambientales y sociales.

3.5 Además de los objetivos indicados, la producción integrada también promueve la vertebración del sector agrícola mediante la incorporación de servicios técnicos de asesoramiento cualificado, encargados de planificar las operaciones en el cultivo que deben ejecutar los productores en sus explotaciones de acuerdo con la metodología establecida en los reglamentos de producción integrada. Se trata de la aplicación continuada y práctica de conceptos generales como la innovación y la tecnología.

3.6 La producción integrada combina métodos tradicionales con una tecnología moderna. Se incorporan nuevos conocimientos y técnicas fruto de una revisión y evaluación permanente y dinámica. Sirva como ejemplo la agricultura de precisión, que a través de la tecnología GPS más desarrollada ahorra dinero al agricultor y reduce la contaminación por medio de una menor aplicación de nutrientes y pesticidas. Antes de que el agricultor decida cuándo, cómo y dónde producir se realizan análisis previos sobre las condiciones de suelo, clima, agua, nutrientes, etc.

3.7 La producción integrada facilita la transferencia rápida de conocimientos entre los productores agrícolas, los asesores técnicos y las administraciones públicas, limitando el alcance de determinados riesgos en la gestión de la explotación.

3.8 Este modelo de producción ofrece a los consumidores más calidad y seguridad, aportándoles confianza en los productos que van a adquirir y consumir; se trata de optimizar el respeto a la flora y fauna con métodos menos agresivos, preservando la biodiversidad a través de una adecuada gestión de los recursos naturales.

3.9 En el caso de los agricultores, este sistema puede generar menores costes de producción y una mejor y más moderna organización de la gestión de las explotaciones. De este modo puede lograrse una mejor rentabilidad a través de la valorización del producto, una mejor calidad de vida en el medio rural y la necesaria fijación de población en las áreas rurales.

3.10 La producción integrada es, sin duda, elemento central de la aplicación del concepto de agricultura sostenible y puede ser un referente de hacia dónde debe encaminarse el modelo de agricultura en la UE.

#### 4. La producción integrada en la UE

4.1 En la actualidad, a diferencia del régimen de productos ecológicos o de comercio justo, no existe un marco legal europeo sobre producción integrada ni tampoco unas líneas directrices comunitarias que orienten este modelo de producción de naturaleza voluntaria.

4.2 Sin embargo, en los últimos años han proliferado numerosas iniciativas públicas en el ámbito de la producción integrada, en unos casos con marcos normativos nacionales o regionales (Portugal, Francia, Reino Unido, Bélgica o España) y en otros casos desarrolladas por la iniciativa privada y controladas por la gran distribución<sup>(1)</sup>. Esta heterogénea situación ha generado distorsiones en su definición, objetivos y desarrollo.

4.3 Por todo ello, en 2001 se creó la denominada «Iniciativa Europea para el Desarrollo Sostenible de la Agricultura» (EISA) con el fin de promover y defender unos principios coherentes de la producción integrada en la UE. Uno de los primeros cometidos de esta organización fue la creación de un Código Europeo de la Producción Integrada<sup>(2)</sup>, que ha servido para que la FAO defina las prácticas sostenibles en la agricultura. En 2002, la AREFLH (Asamblea Europea de Regiones Productoras de Frutas y Hortalizas) se mostró partidaria de una reglamentación europea y, en abril de 2013, publicó la guía de prácticas europeas sobre producción integrada<sup>(3)</sup>.

4.4 Al igual que ocurre con otros modelos de producción, para que los productos obtenidos bajo el sistema de producción integrada puedan disponer de una identificación de garantía, se realizan un control y una certificación por entidades de certificación acreditadas. La identificación de garantía puede ser empleada por aquellos productos que cumplan con las normas generales y las normas técnicas específicas para cada cultivo. En algunos casos (Dinamarca, Países Bajos), la certificación no se realiza sobre un producto específico sino sobre el conjunto de la explotación que practica este modelo de producción. Por el momento, conviven los sellos de calidad a nivel nacional y regional.

<sup>(1)</sup> EUREP-GAP, QS, QSGAP, BRC, Nature's choice, etc.

<sup>(2)</sup> A Common Codex of Integrated Farming. Publicado en 2006, fue revisado en 2012 en el marco de la «Iniciativa Europea para el Desarrollo Sostenible de la Agricultura» (EISA).

<sup>(3)</sup> [www.areflh.org](http://www.areflh.org).

## 5. Cuestiones clave sobre producción integrada

En la actualidad se plantean diferentes dudas, cuestiones e interrogantes sobre el papel de este modelo productivo en la agricultura europea. Para el CESE es necesario clarificar algunos de los aspectos más controvertidos que, por desconocimiento o información sesgada, pueden generar mayor confusión en el conjunto de la sociedad.

### 5.1 *La relación entre agricultura convencional e integrada*

5.1.1 Los modelos de producción convencional, ecológico e integrado son legítimos, tienen diferencias y similitudes y representan, en todo caso, opciones respetables para producir alimentos.

5.1.2 La agricultura convencional incorpora algunas de las prácticas o técnicas presentes en la agricultura integrada. De hecho, la obligatoriedad a partir de 2014 que impone la Directiva de uso sostenible de pesticidas<sup>(4)</sup> en la gestión integrada de plagas es un elemento más de cercanía entre dos modelos productivos. La producción integrada marca la dirección hacia la cual, poco a poco, se encamina la agricultura convencional. Se trata de una influencia positiva que debe preservarse.

5.1.3 Sin embargo, la producción integrada aporta en cualquier caso un importante valor añadido que viene dado por la decisión voluntaria del productor de apostar por un modelo que implica una rigurosa certificación apoyada en estrictos controles que requieren el asesoramiento por profesionales altamente cualificados, formación personalizada, eficiencia energética y reducción de la huella de carbono, uso de sistemas tecnológicos para gestión del riego, fertilización, poda, manejo del suelo, etc.

5.1.4 En la actualidad son muchos los agricultores que se acercan a la producción integrada con el fin de optimizar la capacidad productiva de su explotación al mismo tiempo que se aumenta la fertilidad de los suelos, se eliminan o reducen los residuos de pesticidas y se mejora la sanidad de los cultivos<sup>(5)</sup>.

5.1.5 La agricultura convencional y la ecológica están reguladas a nivel europeo, incluso con un sello de calidad para la agricultura ecológica. Por el contrario, la producción integrada se desarrolla exclusivamente a nivel estatal o regional en el marco de una gran heterogeneidad y un caos normativo creciente.

5.1.6 La importancia creciente de la producción integrada justifica que se haga un esfuerzo adicional para comunicar eficazmente este modelo de producción a los ciudadanos europeos.

### 5.2 *El papel de la UE en el desarrollo de la producción integrada*

5.2.1 La UE debería realizar un análisis detallado de la producción integrada en Europa que permita conocer su situación actual y su potencial de desarrollo. Dentro de los mecanismos de los que dispone la UE, sería especialmente relevante la elaboración de una comunicación de la Comisión que pudiera abordar los desafíos de este modelo y el papel de la UE al respecto.

5.2.2 La heterogeneidad de la regulación nacional y regional sobre producción integrada nos conduce a plantearnos si a escala comunitaria se debería proceder a armonizar de alguna forma la legislación existente. En la actualidad, la UE centra su apoyo a la producción integrada a través de los planes de desarrollo rural y de los programas operativos de OCM, como la de las frutas y hortalizas. La nueva PAC se construirá en función de su sostenibilidad; de este modo, es lógico que la producción integrada haga valer su contribución en la articulación práctica del nuevo pago verde a través de los actos delegados. La nueva Asociación Europea para la Innovación también puede aportar nuevas oportunidades para este modelo productivo<sup>(6)</sup>.

5.2.3 Los sistemas de agricultura ecológica o comercio justo han sido en el pasado objeto de un debate similar sobre la conveniencia o no de legislar en la materia. Coexisten muchos distintivos de calidad regionales o nacionales para identificar la producción integrada y, por ello, existe un debate abierto sobre la idoneidad de crear un nuevo logo comunitario o una simplificación de los existentes. De forma previa, la UE debe mejorar la comunicación hacia los consumidores sobre los distintivos existentes para valorizar la calidad o el origen del producto.

<sup>(4)</sup> Directiva 2009/128 por la que se establece el marco de la actuación comunitaria para conseguir un uso sostenible de los plaguicidas.

<sup>(5)</sup> En España, según se recoge en los planes de desarrollo rural, la mayoría de beneficiarios son agricultores con explotaciones de una superficie inferior a diez hectáreas, principalmente en zonas con desventajas específicas.

<sup>(6)</sup> [http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm).

5.2.4 El sector de la producción integrada es diverso y heterogéneo pero reclama unánimemente unas mínimas directrices comunitarias en la materia que aporten coherencia y un mayor conocimiento.

5.3 *En busca de una mejor comunicación entre consumidores y agricultores*

5.3.1 En la actualidad, la producción integrada está en auge porque cada vez son más los agricultores que asumen la necesidad de lograr su rentabilidad mejorando la contribución de la agricultura al medio ambiente y a la conservación de los recursos naturales. A pesar del interés creciente por parte del sector agrícola, se observa un desconocimiento en la sociedad sobre qué significa y qué puede aportar la producción integrada a un modelo de agricultura sostenible.

5.3.2 El CESE constata carencias en la difusión de este modelo de producción y anima a fortalecer la formación de los agricultores e incentivar a los productores a desarrollar iniciativas colectivas para salvaguardar el medio ambiente. El agricultor debe ofrecer a los consumidores la máxima transparencia en sus formas de producción e intentar mostrar cómo la innovación se puede poner al servicio de la agricultura sostenible. En muchos países de la UE se realizan iniciativas cuyo propósito es acercar al consumidor a la realidad de una explotación agrícola y mejorar su conocimiento de una actividad fundamental como la producción de alimentos.

5.4 *¿Hacia un nuevo estándar de producción?*

5.4.1 La gestión integrada de plagas es un componente de la producción integrada que se convertirá en obligatorio a partir de 2014, tal y como determina el artículo 14 de la Directiva 2009/128 sobre el uso sostenible de los plaguicidas. Esta obligatoriedad para todos los agricultores constituye un paso muy importante hacia el desarrollo en la UE de la producción integrada e implica un nuevo estándar de producción europea en materia de gestión de plagas.

5.4.2 Aunque algunos elementos clásicos de la producción integrada se van convirtiendo poco a poco en elementos obligatorios en las prácticas de los agricultores, esto no debe alterar la naturaleza voluntaria del sistema de producción integrada con el fin de facilitar la integración de los agricultores en función de sus condiciones económicas, ambientales o geográficas. La decisión de un agricultor de convertirse a la producción integrada implica cambios importantes en su forma de gestionar la explotación y sobre todo una fuerte inversión en asesoramiento técnico, formación, controles, material y productos específicos.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Las relaciones comerciales entre la UE y Marruecos» (Dictamen de iniciativa)**

(2014/C 214/03)

Ponente: **Pedro Narro**

Coponente: **Juan Moreno**

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

*Las relaciones comerciales entre la UE y Marruecos.*

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de febrero de 2014.

En su 496<sup>o</sup> pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 179 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones

1.1 El CESE observa la profundización en las relaciones comerciales UE-Marruecos. Sin embargo, reclama una mayor participación de la sociedad civil en la concepción e implementación de los acuerdos y apuesta por una integración efectiva y amplia del desarrollo sostenible.

1.2 El CESE constata el temor marroquí a que nuevos acuerdos comerciales con la UE sigan contribuyendo negativamente a su balanza comercial. Ante el escepticismo creciente de la sociedad civil de Marruecos, la UE tiene que responder a través de una estrategia comercial que, además del fomento de intercambio de mercaderías, asiente las bases para la creación de empleo decente y cualificado, el fomento del tejido asociativo, la consolidación de los derechos de los trabajadores<sup>(1)</sup> y el respeto medioambiental.

1.3 Para garantizar el cumplimiento de las normas sobre desarrollo sostenible a raíz de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio completo y profundo, el CESE insta a la DG TRADE de la Comisión Europea para que insista en la inclusión en el acuerdo un capítulo sobre desarrollo sostenible, que prevea mecanismos de supervisión por parte de la sociedad civil.

1.4 La UE sólo podrá aprovechar íntegramente el potencial de un nuevo marco comercial con Marruecos si se avanza en la protección de la inversión y se garantiza seguridad jurídica a los inversores. El CESE señala que el nuevo mecanismo de resolución de diferencias comerciales constituye un incentivo para un clima de negocio más favorable.

1.5 El CESE insiste, no obstante, en que la coordinación del seguimiento del capítulo sobre desarrollo sostenible del acuerdo de libre comercio completo y profundo por parte de la sociedad civil debería incumbir, respectivamente, al Consejo Económico, Social y Ambiental de Marruecos y al CESE, habida cuenta de que estos organismos atesoran la representatividad y la experiencia acumulada necesarias para realizar dicha supervisión.

1.6 La UE y Marruecos deben intentar aprovechar plenamente lo antes posible el potencial que ofrece un acuerdo de este tipo aumentando los niveles de inversión en todos los ámbitos de la formación y en medidas de igualdad de género. De forma prioritaria deben tenerse en cuenta las necesidades específicas de jóvenes, mujeres y personas procedentes de las zonas más desfavorecidas. El CESE considera que los programas de apoyo financiero de la UE deben coadyuvar a progresar en los avances en materia de derechos humanos, derechos laborales y asimismo en la legislación en favor de la igualdad.

1.7 La implementación de la Asociación para la Movilidad entre Marruecos y la UE generará nuevas perspectivas de desarrollo en las zonas más vulnerables si cuenta con un sólido apoyo financiero para fortalecer capacidades e instrumentos legales y operativos. La gestión de los flujos migratorios y la libre circulación de las personas puede mejorarse a través de una participación más activa de las organizaciones de la sociedad civil.

---

<sup>(1)</sup> De acuerdo con las disposiciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

1.8 Marruecos apuesta por la agricultura como uno de los principales motores de su economía. Las nuevas oportunidades para la agricultura marroquí en el mercado europeo no deben conducir al país a la dependencia exterior de materias primas básicas, el menoscabo de la biodiversidad y la desaparición de la agricultura familiar<sup>(2)</sup>. Marruecos y la UE deben cooperar para garantizar la seguridad alimentaria.

1.9 La negociación en curso de un acuerdo completo y profundo de libre comercio debe deparar un acercamiento de la legislación marroquí al acervo comunitario. Este proceso será complejo y necesitará de una estrecha y continuada cooperación, con plazos realistas, en temas tan importantes como la propiedad intelectual o las normas sanitarias y fitosanitarias.

1.10 El CESE demanda que los actores económicos y sociales de Marruecos y la UE participen de una forma más activa en la concepción, seguimiento y desarrollo de los acuerdos comerciales. En este contexto, el CESE propone la creación, basándose en el artículo 85 del Acuerdo de Asociación, de un comité consultivo mixto formado por el Consejo Económico, Social y Ambiental de Marruecos y el CESE, que permita a la sociedad civil organizada supervisar el impacto de todos los acuerdos suscritos por la UE y Marruecos, incluido el impacto global de los acuerdos comerciales entre la UE y Marruecos. Asimismo habría que fortalecer las relaciones directas entre organizaciones similares de Marruecos y de la UE, apoyando sus iniciativas en el plano del dialogo social entre trabajadores y empresarios y en otras áreas.

## 2. Introducción

2.1 La UE y Marruecos gozan de una intensa relación bilateral que ha fructificado en importantes acuerdos donde el fomento de las relaciones comerciales ha constituido uno de sus principales pilares. La UE no es sólo el principal socio comercial de Marruecos, sino que ha apostado por este país como un socio estratégico prioritario para la consecución de la democracia y la prosperidad en el área mediterránea.

2.2 Tradicionalmente la relación comercial UE-Marruecos ha estado caracterizada por intensas y en ocasiones problemáticas negociaciones sobre el acceso al mercado y la progresiva liberalización de los aranceles. La agricultura ha centrado muchas de estas discusiones, pero en la actualidad, con una liberalización casi total del capítulo agrícola, se ha optado a través de nuevos instrumentos por una dinámica más amplia que persigue una mejora global del clima comercial.

2.3 Marruecos está embarcado en un complejo proceso para acercarse al acervo comunitario. Este esfuerzo debería permitir un mejor aprovechamiento de los instrumentos que ofrece la nueva Política Europea de Vecindad y un índice de integración más significativo. El Reino de Marruecos sigue siendo el principal destino de los fondos europeos en materia de cooperación técnica y financiera.

2.4 La respuesta de la UE a la «primavera árabe» se ha centrado en la promoción de las relaciones comerciales con cuatro países del Mediterráneo: Egipto, Túnez, Jordania y Marruecos. La UE ha acelerado el proceso de negociación con Marruecos y otros socios mediterráneos al mismo tiempo que ha reorientado su lectura de las realidades políticas y sociales de la región y revisado en profundidad su estrategia política para toda el área mediterránea.

2.5 Por su parte, Marruecos se ha embarcado en un conjunto de reformas que han desembocado en una nueva Constitución que pretende adaptarse a los cambios acontecidos en la región mediterránea y respetar los condicionantes europeos para avanzar en la integración. Sin embargo, el CESE considera que los desafíos continúan siendo enormes y necesitarán una acción continuada y coherente a largo plazo.

2.6 En esta nueva óptica comercial resulta imprescindible reflexionar sobre cómo garantizar la efectiva participación de la sociedad civil de la UE y Marruecos en el diseño y la implementación de los acuerdos comerciales, siguiendo el principio de la participación de la sociedad civil en otros acuerdos comerciales recientes alcanzados por la UE. Esta reflexión conjunta debe también abordar la integración de las preocupaciones sociales y ambientales de una sociedad que progresivamente reclama la sostenibilidad como línea directriz de futuros acuerdos comerciales.

---

<sup>(2)</sup> Véase definición de la FAO sobre agricultura familiar. [www.fao.org/family-farming-2014](http://www.fao.org/family-farming-2014).

### **3. Un largo recorrido en las relaciones comerciales UE-Marruecos.**

3.1 La UE es el principal socio comercial de Marruecos y su principal inversor extranjero. A una distancia considerable se encuentran grandes potencias como los EEUU y China, quienes en los últimos años han realizado esfuerzos en intensificar la relación comercial con un socio mediterráneo.

3.2 Marruecos representa una economía de servicios que ha realizado en los últimos años grandes esfuerzos en pos de la diversificación sectorial. La mayor parte de los intercambios comerciales UE-Marruecos se producen en el sector de los productos transformados, equipos de transporte y maquinaria, alimentación y material químico. El potencial de la economía marroquí es muy alto; sin embargo, en el último año se ha apreciado un descenso del crecimiento económico.

3.3 Dentro de la UE el socio comercial más importante es Francia, seguido de cerca por España y el Reino Unido, cuyas inversiones se centran en sectores como el turismo, los servicios, la banca y el transporte. Si bien la crisis económica internacional no se ha cebado con Marruecos, este país empieza a sufrir los daños colaterales de un contexto económico incierto que se manifiesta en sectores como el turismo, el transporte o las remesas de los emigrantes. La pobreza y el desempleo generalizado están en el origen de los problemas económicos, migratorios y de seguridad en la región. La desaceleración de la economía europea también impacta en esta situación.

3.4 En la última década se han consolidado los vínculos comerciales gracias a la entrada en vigor del acuerdo de asociación en 2000 y la adopción del plan de acción en julio de 2005 como parte integrante de la Política Europea de Vecindad. El Estatuto avanzado concedido en 2008 dio paso a una nueva fase de asociación más ambiciosa y amplia. En 2012 un nuevo mecanismo de resolución de diferencias comerciales se puso en funcionamiento. Ese mismo año la agricultura y la pesca fueron objeto de sendos controvertidos acuerdos comerciales. En 2013 la UE comenzó las negociaciones con Marruecos sobre un acuerdo relativo a la protección mutua de las indicaciones geográficas; las partes esperan la conclusión del acuerdo antes de 2014.

### **4. La Primavera árabe y el desarrollo de una nueva óptica comercial.**

4.1 La primavera árabe ha reactivado a una Unión Europea que intenta recomponer su papel en la región mediante una profunda revisión de sus acciones, instrumentos y relaciones. La UE, a través de nuevos instrumentos, ha intentado aportar una respuesta rápida y coordinada para conseguir, mediante una liberalización equilibrada y progresiva del comercio, una zona de paz y prosperidad en el Mediterráneo.

4.2 En mayo de 2012 la Comisión publicó la hoja de ruta sobre la implementación de la política europea de vecindad respecto a sus socios del Mediterráneo en el marco de la nueva política europea de vecindad.

4.3 El fomento de relaciones comerciales con los socios del Mediterráneo, y especialmente Marruecos, se ha convertido en un objetivo importante de la UE en esta nueva estrategia que intenta superar un contexto político y económico cargado de incertidumbres.

4.4 El pasado 1 de marzo de 2013 la UE inició la apertura formal del proceso de negociación con Marruecos de un ambicioso y profundo nuevo acuerdo de liberalización comercial. El objetivo, como ya se ha demostrado en los acuerdos similares negociados (pero aún no concluidos) con los vecinos de la Asociación Oriental de la UE, y en particular con Ucrania, Georgia y Moldavia, consiste en ir «más allá de las fronteras» para introducir una mayor coherencia reguladora entre la UE y países vecinos concretos. Consiste en ampliar las cuestiones tradicionales ligadas al comercio y abordar temas fundamentales para la mejora global del clima comercial (protección de la inversión, compra pública, servicios, etc.), acercar Marruecos a las reglas del mercado interno europeo y ahondar en cuestiones específicas marginadas en negociaciones previas (propiedad intelectual, medidas sanitarias y fitosanitarias, etc.).

La Comisión Europea ha reconocido la importancia del capítulo sobre la sostenibilidad social y ambiental en la conclusión de este nuevo acuerdo, siguiendo el precedente ya establecido en todos los acuerdos comerciales recientes alcanzados por la UE. Además, el CESE, en múltiples dictámenes, ha solicitado a la UE que las consideraciones sociales y ambientales sean también prioritarias en la negociación de acuerdos de liberalización comercial.

## 5. Los aspectos comerciales del desarrollo sostenible. La negociación UE- Marruecos de un acuerdo de libre comercio completo y profundo.

5.1 La última etapa de las relaciones comerciales entre la UE y Marruecos viene determinada por la apertura de negociaciones de un acuerdo de liberalización comercial completo y profundo. Una vez que se ha producido un desarme arancelario en agricultura y bienes industriales el gran objetivo es mejorar el clima de negocio y acercar la normativa marroquí al acervo comunitario <sup>(3)</sup>. Este acuerdo bilateral es sumamente importante porque será el modelo en el que se van a inspirar acuerdos similares entre la UE y algunos de sus socios más importantes en el Sur del Mediterráneo.

5.2 La Comisión Europea ha decidido incluir en las negociaciones un capítulo específico dedicado al desarrollo sostenible. De hecho, a petición de la UE, la consultora ECORYS ha elaborado un estudio de impacto relativo al capítulo «desarrollo sostenible» <sup>(4)</sup> del acuerdo.

5.3 Dicho estudio abarca cuestiones de suma importancia a las que el CESE desea contribuir de manera constructiva para que ambas partes negociadoras tengan en cuenta que el comercio debe ponerse al servicio del desarrollo sostenible. A continuación se detallan, a juicio del CESE, algunos de los elementos imprescindibles que la UE y Marruecos deben tomar en consideración para que la profundización de sus relaciones comerciales se haga de forma coherente con su desarrollo económico, social y ambiental.

### *Desarrollo económico*

5.4 El déficit comercial de Marruecos con la UE se ha incrementado en los últimos años, en cierto modo como consecuencia de los acuerdos de liberalización comercial, y ha generado cierto escepticismo marroquí ante las «oportunidades» de un nuevo acuerdo. La experiencia de acuerdos previos con los EEUU o Turquía aumentan las cautelas y los temores ante una excesiva dependencia de recursos exteriores. Un sector emblemático como la agricultura demuestra una creciente dependencia marroquí de la importación de materias primas como la leche o los cereales, lo que condiciona negativamente su soberanía alimentaria. La estrategia comercial entre ambos bloques debe fomentar la **diversidad productiva**.

5.5 El sector europeo continúa reclamando una mayor protección de la inversión que aporte la necesaria **seguridad jurídica** facilitando la inversión directa extranjera. Los avances de los últimos años tienen que materializarse en cambios adicionales en la normativa marroquí. Las empresas europeas siguen apostando por Marruecos como destino para deslocalizar determinadas fases de la producción «off shore». Los sectores relacionados con el automóvil, la aeronáutica y la electrónica han sido pioneros, pero una regulación transparente y nuevas formas de colaboración con empresas nacionales pueden generar nuevas oportunidades.

5.6 La UE identifica un gran potencial para que sus empresas se beneficien de nuevas oportunidades en el sector servicios y financiero. Por su parte, Marruecos solicita más fondos europeos para facilitar ese complejo proceso de armonización legislativa.

5.7 Con frecuencia los beneficios económicos del libre comercio con Marruecos se han concentrado en determinados sectores o zonas del país, contribuyendo a marginar a los territorios con más desventajas. Los estudios de impacto deben analizar de forma prioritaria las ventajas y riesgos que aportan al **ámbito local o regional**.

### *Desarrollo social*

5.8 El nuevo impulso comercial no puede desembocar en una pérdida de derechos de los trabajadores. Los derechos sindicales deben reforzarse y establecer las bases para crear **empleo digno y de calidad de acuerdo con los parámetros de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**. Uno de los tradicionales puntos débiles en la relación comercial UE-Marruecos ha sido la escasa creación de empleo.

5.9 La UE y Marruecos deben **invertir en formación** para que las nuevas oportunidades puedan beneficiar a estratos de baja cualificación, trabajadores de zonas desfavorecidas, jóvenes y mujeres. El fomento de emprendedores, el fortalecimiento de las cooperativas y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas debe ser un pilar de la nueva estrategia en materia de formación. Las iniciativas relativas a la economía social deben potenciarse.

<sup>(3)</sup> Está previsto que Marruecos presente en 2015 un plan de convergencia legislativa con el acervo comunitario.

<sup>(4)</sup> Trade sustainability impact assessment (TSIAs) in support of negotiations of DCFTAs between the EU and the kingdom of Morocco and the Republic of Tunisia.

5.10 **La asociación para la movilidad entre la UE y Marruecos** <sup>(5)</sup> es el fruto de un intenso trabajo por las dos partes para facilitar la libre circulación de personas y la gestión de flujos migratorios. El CESE se felicita por el compromiso de la UE y Marruecos de dar un mayor papel a las organizaciones de la sociedad civil en el seguimiento de los diferentes elementos acordados por las partes.

5.11 La citada asociación debe dar sus frutos para mejorar los intercambios académicos, transferir los conocimientos de la investigación y favorecer los flujos culturales y turísticos. La fuga de cerebros resulta un problema evidente que debe ser objeto de disposiciones específicas.

5.12 El apoyo financiero de la UE para facilitar la convergencia legislativa debe favorecer la aplicación práctica de la legislación a favor de la **igualdad de género y los derechos fundamentales**. No basta con la proliferación de instrumentos destinados a favor de la mujer, sino que deben constatarse periódicamente los avances sobre el terreno y apoyar el trabajo que desarrollan las organizaciones de la sociedad civil.

#### *Desarrollo ambiental*

5.13 La **preservación de los recursos naturales y el respeto de la biodiversidad** no se contradicen con una mayor dinámica comercial. La liberalización del comercio no puede servir para intensificar ciertas actividades con un potencial impacto negativo en el ambiente. La UE y Marruecos deben dar prioridad a la armonización progresiva, con plazos determinados, en materia medioambiental a pesar del coste financiero que puede suponer acercar las normativas referentes a la protección sanitaria y fitosanitaria, la gestión de residuos industriales o la contaminación del agua.

5.14 Los estudios de impacto sobre la sostenibilidad que lleva a cabo la UE en su relación comercial con Marruecos siguen sin colmar una gran laguna de estos acuerdos; el **seguimiento detallado** de su impacto medioambiental conforme se avanza en la liberalización comercial. Resulta irrenunciable dotar de instrumentos a la sociedad civil de la UE y Marruecos para que apoyen a sus autoridades en la difícil tarea de preservar que el crecimiento económico y la intensificación comercial se realicen sin detrimento de la necesaria protección del medio ambiente.

5.15 La negociación de un **acuerdo pesquero** entre la UE y Marruecos <sup>(6)</sup> ejemplifica la necesidad de que cualquier tipo de iniciativa comercial implique el respeto de los derechos humanos, la sostenibilidad ambiental y el beneficio de las poblaciones locales afectadas. La legitimidad de este tipo de acuerdos sólo es posible si se acompañan de instrumentos e indicadores que garanticen su sostenibilidad.

### **6. La cuestión agrícola, ¿amenaza u oportunidad?**

6.1 El sector de la agricultura constituye un elemento importante del tejido socioeconómico marroquí. En 2012 ha significado el 15 % del PIB, y sigue siendo la principal fuente de empleo del país, con el 43 % de la masa laboral y más del 78 % del empleo en las zonas rurales. El salario medio en Marruecos se encuentra entre 0,55-0,65 euros/hora <sup>(7)</sup>, los temporeros no pueden beneficiarse plenamente de los derechos laborales y la mano de obra infantil se encuentra extendida en las explotaciones marroquíes. El sector ganadero es también importante para la economía agrícola de Marruecos, representa un 30 % del valor añadido agrícola y representa el 20 % de la mano de obra rural.

6.2 Por otra parte, la industria alimentaria desempeña un papel estratégico en la economía marroquí. El sector cuenta con más de 1 700 empresas que representan una cuarta parte de la producción industrial total del país.

### **7. Acuerdo Agrícola UE-Marruecos**

7.1 La profunda relación agrícola entre la UE y Marruecos comenzó con la firma del Acuerdo Euromediterráneo de Asociación entre la Comunidad Europea y Marruecos, el 26 de febrero de 1996, y las modificaciones posteriores a raíz de nuevos acuerdos. La última etapa concluyó en 2012 con un nuevo acuerdo agrícola refrendado mayoritariamente por el Parlamento Europeo.

7.2 La relación entre las partes, centrándonos solamente en el acuerdo agrícola, ha sido difícil, en particular con los países del sur de Europa, como consecuencia de la concurrencia principalmente de frutas y hortalizas, polémicas respecto a los rebasamientos de cuotas y alegaciones de incumplimientos de los precios de entrada de los tomates marroquíes en determinadas épocas, producto estrella del acuerdo.

---

<sup>(5)</sup> El pasado 3 de junio se firmó en Bruselas la Declaración conjunta que establece una asociación para la movilidad entre el Reino de Marruecos, la Unión Europea y sus Estados miembros.

<sup>(6)</sup> El 24 de julio la Comisión Europea y el Reino de Marruecos firmaron un nuevo acuerdo pesquero que debe acabar con año y medio de parálisis de la flota pesquera europea en los caladeros marroquíes. El Parlamento Europeo deberá refrendar o rechazar el acuerdo, velando por su sostenibilidad ambiental.

<sup>(7)</sup> Fuente: Federación Nacional del Sector Agrícola de Marruecos (UMT).

7.3 El CESE considera que deberían introducirse criterios y cláusulas en el Acuerdo Agrícola UE-Marruecos que permitan verificar el impacto de la apertura comercial para ambas partes, especialmente el impacto sobre el medioambiente y los derechos laborales.

## 8. Plan Marruecos Verde

8.1 El contexto del acuerdo agrícola se completa con otras dos actuaciones a futuro íntimamente entrelazadas: El Plan Marruecos Verde y el denominado «Estatuto Avanzado».

8.2 El Plan Marruecos Verde horizonte 2020 pretende incrementar el valor añadido de su producto interior bruto (PIB) agrario, y pasar a multiplicar por cuatro la producción de aceite de oliva en 2020 para alcanzar la cifra de 340 000 toneladas; 3,7 millones de toneladas de cítricos en lugar de 1,5, así como 10 millones de toneladas de frutas y hortalizas frente a los 4,45 millones actuales. Mientras tanto, la superficie destinada a cereales pasará de una extensión global de 5,3 millones de hectáreas a 4,2 millones de Ha. El gobierno marroquí sostiene que quiere aumentar la productividad, aunque las inversiones extranjeras se irán al sector de frutas y hortalizas. La prioridad marroquí es la de mejorar su balanza comercial, y para ello debe apoyar la exportación.

## 9. Estatuto avanzado

9.1 El pasado 17 de abril de 2013, se publicó por parte de la Comisión la propuesta de Decisión del Consejo para el Plan de Acción UE-Marruecos de ejecución del Estatuto Avanzado (2013-2017), donde se contempla claramente como primera medida en agricultura: «Modernizar y reforzar las capacidades en el sector agrícola en el marco de la liberalización de los intercambios y en coherencia con las perspectivas del Plan Marruecos Verde».

9.2 Este plan de mejora agrícola que contempla el Estatuto Avanzado ya está recibiendo fondos de la UE que van directa y exclusivamente a la ayuda del Pilar II del plan verde marroquí: En los últimos 10 años la UE ha subvencionado con 1 330 millones de euros a Marruecos en fondos de desarrollo. Entre 2011 y 2013 ya se han comprometido otros 565 millones, de ellos 70 millones de euros a través del Programa de Apoyo a las Políticas del Sector Agrícola («PAPSA»), al que sigue un segundo programa con 60 millones de euros. Estas ayudas de la UE se emplean en parte para el desarrollo de la arboricultura mediterránea, sobre todo de olivar.

## 10. Seguridad alimentaria

10.1 Todas estas actuaciones para desarrollar la economía agraria marroquí redundarán seguramente en conseguir los objetivos del Pilar I del Plan Verde: Un incremento de las exportaciones de productos hortofrutícolas, sobre todo de regadío. No en vano los resultados de los modelos del Estudio de Evaluación de Impacto publicado por ECORYS el pasado 17 de octubre revelan una posible expansión del sector de frutas y hortalizas y de los productos vegetales procesados gracias al DCFTA.

10.2 Este loable esfuerzo por parte de Marruecos para mejorar su eficiencia agrícola choca con la escasez de tierras de cultivo. Los cereales ocupan el 65 % de la superficie agrícola, seguida por las plantaciones de frutales (cítricos, olivos) con un 11 %; cultivos industriales (remolacha azucarera, caña de azúcar) con un 4 %, leguminosas otro 4 % y hortalizas (tomates, fresas, melón, etc.) un 3 %. Frutales y hortalizas son la punta de lanza de las exportaciones marroquíes.

10.3 El hándicap para el desarrollo del Pilar II del Plan Verde es importante: solo el 12 % de la tierra es superficie agrícola útil, mucha de ella de secano. Las pequeñas explotaciones familiares de menos de cinco hectáreas dominan el paisaje agrícola (más del 70 % del total de las explotaciones marroquíes ocupan menos de un tercio de la superficie agrícola).

10.4 El trasvase de agricultura cerealista a la agricultura intensiva en Marruecos incrementa la salinización, -a la que por otra parte no somos ajenos en la orilla norte del Mediterráneo-, y que afecta al 5 % de la superficie del país. La UE debe actuar para ayudar a garantizar que se logre un equilibrio entre los dos pilares del Plan Verde y fomentar una agricultura para los pequeños propietarios, ahora totalmente desequilibrada respecto a la agricultura de exportación, a la que es ajena la gran mayoría de los productores marroquíes. El próximo programa de proyectos piloto para el desarrollo rural «ENPARD» en Marruecos puede abrirles también nuevas posibilidades.

## 11. El papel de la sociedad civil

### 11.1 Reformas, libertad de asociación y sociedad civil

11.1.1 En algunos países de la región solo puede hablarse de libertad de asociación, más o menos consolidada, a partir de las actuales transiciones democráticas, pero en Marruecos ya existían desde antes de las actuales reformas asociaciones independientes, de trabajadores, de empresarios y de otros sectores de la sociedad civil, que gozaban de libertad de actuación, aunque sujetas a límites y restricciones desde el poder político.



11.1.2 Las reformas llevadas a cabo en los últimos años han mejorado esa situación, por lo cual la liberalización política de Marruecos es puesta a menudo como modelo a seguir en los países árabes. Sin embargo, todavía se detectan ámbitos susceptibles de mejora.

11.1.3 Las organizaciones de la sociedad civil viven una etapa de florecimiento, aunque muchos activistas se quejan de la subsistencia de las barreras administrativas, especialmente en el procedimiento de inscripción de las asociaciones.

11.1.4 Entre los instrumentos institucionales adoptados en el marco de la reforma política cabe señalar la creación del Consejo Económico, Social y Ambiental de Marruecos en febrero de 2011, con funciones consultivas y de asesoramiento al Gobierno, a la Cámara de Representantes y a la Cámara de Consejeros en materia de orientaciones económicas, medioambientales y de formación profesional. Otras funciones del CESE marroquí son las de promover y fortalecer las relaciones entre los agentes económicos y sociales.

11.1.5 Hay algunas asociaciones que no tienen presencia en el CESE marroquí, pero que tienen un prestigio acreditado en el campo de la defensa de los derechos de la mujer, de los derechos humanos en general o en la lucha contra la corrupción.

11.1.6 Otros órganos consultivos regulados por la Constitución son estos: Consejo Nacional de Derechos Humanos, Observatorio Central de Prevención de la Corrupción, Consejo de la Juventud, Consejo de la Comunidad Marroquí en el Extranjero, Consejo de la Competencia (Concurrence), Consejo de Seguridad. Pendientes de instalación están el Consejo de Justicia, el Consejo de la Familia, el Consejo de la Paridad y el Consejo Nacional de Lenguas y de la Cultura Marroquí.

## 11.2 *La participación de la sociedad civil europea y marroquí en los Acuerdos UE-Marruecos*

11.2.1 Como se señaló en el anterior dictamen del CESE sobre Marruecos<sup>(8)</sup>, las negociaciones para el Acuerdo de Asociación se llevaron a cabo sin una suficiente concertación previa entre las organizaciones económicas y sociales.

11.2.2 El texto del Acuerdo de Asociación vigente no establece un mecanismo concreto de participación de la sociedad civil en el seguimiento y desarrollo del mismo.

11.2.3 El Acuerdo de Asociación establece en su artículo 85 que su máximo órgano rector, el Consejo de Asociación, tomará medidas para facilitar la cooperación entre el Comité Económico y Social Europeo y la institución homóloga de Marruecos.

11.2.4 Dado que el CESE marroquí ya está en marcha y existe una plena colaboración con el CESE, sería deseable que ambos órganos consultivos reclamaran al Consejo de Asociación la puesta en marcha de un Comité Consultivo Mixto que podría someter informes y demandas al Consejo de Asociación y al Comité de Asociación.

11.2.5 El Comité Consultivo Mixto estaría compuesto por seis representantes del CESE de Marruecos y seis representantes del CESE de la UE, y se reuniría dos veces por año, alternando los lugares de sus reuniones entre Marruecos y la UE.

11.2.6 De igual forma, sería conveniente arbitrar otros mecanismos para complementar la participación en la relaciones UE-Marruecos, por ejemplo en materia de diálogo social entre empresarios y trabajadores.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

<sup>(8)</sup> Dictamen 264/2010, ponente Margarita López Almendáriz.

## III

(Actos preparatorios)

## COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

### 496° PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 26 Y 27 DE FEBRERO DE 2014

#### **Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a una declaración de IVA normalizada**

COM(2013) 721 final — 2013/0343 (CNS)

(2014/C 214/04)

Ponente: **Viliam Páleník**

El 8 de noviembre de 2013, de conformidad con el artículo 113 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta a una declaración de IVA normalizada*

COM(2013) 721 final — 2013/0343 (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 13 de febrero de 2014.

En su 496° pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 130 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

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

1.1 El CESE aprueba la creación de una declaración de IVA normalizada. Se trata de un instrumento que, si se aplica correctamente, podría reducir las cargas administrativas de las empresas de la UE aprovechando mejor las posibilidades del mercado único y mejorando la eficacia en la recaudación de impuestos y la lucha contra el fraude fiscal. Al mismo tiempo el CESE insta a la Comisión a que no ceje en su empeño en lo que respecta a su aplicación.

1.2 El CESE apoya una máxima normalización de las modalidades y formas de presentación de la declaración de IVA, lo que llevará aparejada una reducción de las cargas administrativas –especialmente para las empresas que operan a nivel internacional– y las hará más competitivas. Si se reduce el falseamiento de la competencia se impedirá también la pérdida de puestos de trabajo. Sin embargo, la propuesta objeto de examen es solo un modesto primer paso para abordar las numerosas diferencias existentes entre los Estados miembros en lo que respecta a la normativa y las formalidades del IVA. Los costes y beneficios que implica modificar el sistema de declaración del IVA (y los procedimientos internos) para las empresas –especialmente, las pymes– deberán tenerse muy en cuenta.

1.3 El CESE se remite a la propuesta «Hacia un sistema de IVA definitivo» anunciada por la Comisión en su Programa de trabajo 2014 y subraya que muchas de las diferencias existentes entre los Estados miembros en cuanto a normas y formalidades del IVA tienen su origen en las diferentes opciones que prevé la Directiva del IVA. El CESE acoge favorablemente la propuesta presentada, que constituye un primer paso muy necesario para aumentar la eficacia de la lucha contra la evasión y el fraude fiscales y reducir las cargas burocráticas que se derivan de la aplicación de la Directiva. Cuando se trabaja para implantar un sistema definitivo de IVA deben tenerse en cuenta las consecuencias que tendrá sobre los sistemas de declaración y los cambios que implicará sobre los procedimientos internos (crear costes adicionales para empresas y entidades públicas).

1.4 El CESE respalda la iniciativa de la Comisión en lo que se refiere a la definición de los detalles técnicos, procedimientos y definiciones, así como los métodos de presentación electrónica relativos de la declaración de IVA normalizada. No obstante, expresa su preocupación por el intento de recurrir también al procedimiento de comitología para definir los principios que regirán las correcciones que se puedan hacer a la declaración. Por ello propone que los detalles relativos a esta actividad se recojan en la versión final de la Directiva.

1.5 El CESE insta a la Comisión a que exponga con mayor claridad algunos aspectos de la propuesta, en particular la posibilidad de que los Estados miembros recauden pagos anticipados del IVA y extiendan el periodo de presentación de la declaración del IVA a un trimestre para las microempresas con un volumen de negocios anual inferior a 2 000 000 EUR, así como la reducción de exigencias de capacidad administrativa de las autoridades fiscales de los Estados miembros.

1.6 El CESE respalda el principio de «presentación única» que garantizaría que las empresas faciliten una sola vez determinadas informaciones a las autoridades nacionales. Los datos deberían recabarse de tal modo que las autoridades nacionales puedan utilizarlos para la inspección (prevención de evasión y fraude fiscales) pero también con fines estadísticos. Esto evitaría a las empresas una doble obligación de cumplimentar varios formularios y declaraciones del IVA.

1.7 El CESE recomienda a los Estados miembros que apliquen mejor los mecanismos para mejorar el funcionamiento del entorno empresarial: se trata ante todo de que el impuesto no sea exigible hasta que el cliente no haya pagado la factura –lo que evitaría la situación en la que empresas honradas presten de hecho dinero al Estado– y de que se mantengan plazos razonables para el reembolso de los excedentes del IVA deducible. La introducción de tales mecanismos no deberá suponer, en opinión del CESE, una carga administrativa suplementaria.

1.8 El CESE considera absolutamente esencial que la Comisión acometa también una normalización efectiva de los marcos temporales y plazos de todo el espectro de pagos del IVA (pago a plazos, liquidación del impuesto, devolución del exceso de pagos) y de las correcciones que se hayan introducido en las declaraciones fiscales de modo que se cumplan plenamente los objetivos de la propuesta.

## 2. Antecedentes

2.1 La reducción de las cargas administrativas, sobre todo en el ámbito de las pymes, es una cuestión importante; sobre todo porque permite a las empresas concentrarse en su actividad empresarial. El CESE aprueba la propuesta de Directiva, que aspira a mejorar la competitividad internacional de las empresas de la UE y el funcionamiento del mercado único. Los efectos positivos de esta iniciativa en el funcionamiento de las empresas pueden reflejarse en una mayor recaudación de impuestos, los presupuestos públicos y estatales, la capacidad de financiar la cohesión social, una mayor accesibilidad a los servicios públicos y una administración pública más eficaz. Se prevé que el impacto general de la iniciativa beneficiará tanto al ciudadano medio de la UE como a las pymes.

2.2 Tal como señala la propuesta de la Comisión, el impuesto sobre el valor añadido (IVA) representa alrededor del 21 % de los ingresos tributarios nacionales, siendo una fuente importante de ingresos para el presupuesto de los Estados miembros. Sin embargo, la Comisión calcula que cada año queda sin recaudar aproximadamente el 12 % de ingresos potenciales correspondientes al IVA. Por tanto, es fundamental que la UE y sus Estados miembros traten de mejorar la eficacia de la recaudación del IVA y de la lucha contra el fraude y la evasión fiscales, al mismo tiempo que promueven toda iniciativa que contribuya a la protección del empleo.

2.3 Si se aplica correctamente, esta propuesta de Directiva, cuyo objetivo es la introducción de la declaración de IVA normalizada, aumentaría la eficacia en la recaudación de impuestos y la lucha contra el fraude fiscal. Puede además contribuir a atajar las dificultades que afrontan las empresas para exportar dentro del mercado único de la UE.

2.4 En la actualidad la armonización en las declaraciones del IVA es mínima y los Estados miembros definen el contenido de la declaración del IVA de acuerdo con sus condiciones específicas. En la configuración actual del sistema de declaración de IVA las empresas que operan a nivel internacional deben hacer frente a mayores costes debido a unos complicados trámites burocráticos y a la existencia de formularios de declaración en diferentes lenguas. El CESE apoya una máxima armonización en el sistema de declaración del IVA.

2.5 El objetivo de la propuesta es introducir una declaración de IVA normalizada que facilite la actividad empresarial de todas las empresas y reduzca los trámites burocráticos. El sector empresarial ha apoyado esta iniciativa y pide, especialmente las pymes, que se reduzca la frecuencia con la que se han de presentar las declaraciones. La consultora PwC <sup>(1)</sup> calcula que el ahorro neto que obtendría la EU-27 al reducir los trámites burocráticos e introducir una declaración de IVA normalizada obligatoria para todos los Estados miembros se elevaría a unos 17 200 millones EUR.

---

(<sup>1</sup>) *Study on the Feasibility and Impact of a Common EU Standard VAT Return*, PwC, 2013 («Estudio sobre la viabilidad y el impacto de una declaración común de IVA normalizada»).

2.6 Aunque armonizar la declaración del IVA significaría un ahorro para las empresas, también supondría para las autoridades fiscales nacionales tener que incurrir en gastos adicionales de manera puntual. Según el estudio de PwC (2013), el coste informático de la aplicación de la declaración de IVA normalizada para la administración tributaria oscilaría entre los 800 y los 1 000 millones EUR. A medio y largo plazo este gasto se vería compensado por el aumento de la eficacia en la recaudación de impuesto y en la lucha contra el fraude y la evasión fiscales. Al mismo tiempo, debe subrayarse que la aplicación de la propuesta implicará asimismo costes inevitables para los contribuyentes (cambio de los programas informáticos de contabilidad).

### 3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva del Consejo para establecer una declaración de IVA normalizada. Esta iniciativa mejorará el entorno empresarial del mercado único de la UE al reducir la carga administrativa de las empresas y simplificar el procedimiento de presentación de la declaración del IVA en los diferentes países. Contar con un mismo sistema de declaración del IVA en todos los países permitirá a los sujetos pasivos operar con más facilidad en varios mercados y contribuirá a hacer más competitivo el mercado único.

3.2 El CESE considera que se trata de un paso correcto en el esfuerzo por impedir el falseamiento de la competencia, proteger el empleo y aumentar la eficacia de los mecanismos de control cuando las autoridades fiscales intercambian información entre sí o con las empresas. La introducción de la declaración de IVA normalizada hará este objetivo alcanzable. Solo podrá exigirse información complementaria –además de la prevista en la propuesta– cuando dicha información sea esencial para la inspección tributaria y para luchar contra la evasión y el fraude fiscales.

3.3 No puede ignorarse que la modificación propuesta representa un cambio complejo que no solo afectará a los contribuyentes sino también a las autoridades tributarias de todos los Estados miembros, y que exigirá cambios en el contenido y la forma de las actuales declaraciones del IVA, especialmente con vistas a la presentación por vía electrónica. En concreto, el CESE se remite a la propuesta «Hacia un sistema de IVA definitivo» y señala a la Comisión que los objetivos de dicha propuesta deben tenerse en cuenta –especialmente, en la aplicación de la propuesta objeto de examen– de modo que no sea necesario modificar radicalmente aspectos relativos a la declaración única del IVA.

3.4 El CESE señala que en algunos casos podrían surgir dificultades en la incorporación de la declaración de IVA normalizada a los sistemas de las administraciones tributarias si se delegan en la Comisión las competencias para establecer los detalles técnicos, habida cuenta de que se utilizan diferentes sistemas para recaudar y procesar declaraciones de IVA. El CESE apoya el contenido de la propuesta de artículo 255bis de la Directiva de la Comisión Europea en que se transfieren a la Comisión las siguientes competencias: definición de los detalles técnicos (letra a), definiciones y procedimientos (letra b) y métodos electrónicos de seguridad (letra d). El CESE destaca asimismo la posibilidad de utilizar medidas no legislativas, tales como un enfoque voluntario o la difusión de mejores prácticas, para alcanzar los objetivos de las propuestas. Si se conceden competencias a la Comisión, el CESE desearía ser consultado cuando se redacten los pormenores del artículo 255bis, a fin de pronunciarse al respecto.

3.5 Una declaración de IVA normalizada facilitará un intercambio de información rápido entre los Estados miembros y puede tener un papel positivo en la reducción del fraude fiscal. Asimismo puede contribuir al aumento de la eficiencia de la recaudación tributaria y a la consolidación fiscal.

3.6 El CESE acoge favorablemente la presentación por vía electrónica (*e-filing*) pero señala posibles complicaciones para algunos Estados miembros cuando se trate de simplificar la recogida y el procesamiento de datos de la declaración del IVA y la declaración normalizada de IVA propuesta. En algunas empresas esto podría incrementar los costes, por lo que debería ofrecérseles la opción de presentar la declaración en forma impresa siempre que esto no dificulte la lucha contra la evasión y el fraude fiscales.

### 4. Observaciones específicas

4.1 Las empresas con un volumen de negocios anual inferior a 2 000 000 EUR, o su equivalente en moneda nacional, tienen derecho a presentar declaraciones de IVA trimestrales. El CESE considera este umbral demasiado elevado para algunos Estados miembros y propone la posibilidad de rebajarlo, de tal modo que dichos Estados puedan tener en cuenta las características específicas de su entorno empresarial. Por lo que respecta a las modificaciones propuestas al artículo 206, en algunos países permitir declaraciones trimestrales podría perjudicar a los flujos de efectivo de los presupuestos públicos. Por ello, el CESE propone a la Comisión Europea que mantenga la opción de recurrir al pago a plazos a fin de compensar posibles pérdidas de recaudación del IVA debidas a una extensión del periodo impositivo para un amplio número de contribuyentes.

4.2 El CESE se muestra favorable a la normalización de los datos básicos en la declaración y a que se añada una casilla de deducciones a los datos y demás informaciones. El CESE celebra el esfuerzo de la Comisión por evitar que la aplicación de la propuesta genere un aumento de la carga administrativa cuando solo se aplica la parte obligatoria de la declaración de IVA normalizada (artículo 250). El CESE pide a la Comisión que exija a los Estados miembros que permitan realizar la declaración de IVA normalizada en cualquier lengua de la UE, lo que reduciría los trámites burocráticos.

4.3 El CESE expresa su apoyo a la introducción de una declaración de IVA normalizada que tenga el mismo formato en todos los Estados miembros. El CESE propone, pues, que dicha declaración de IVA normalizada conste de dos partes, y que sean los Estados miembros los que decidan si utilizan solamente la parte obligatoria, de conformidad con el artículo 250 de la propuesta de la Directiva, o si exigen además que se cumplimenten datos seleccionados de conformidad con el artículo 251. Asimismo, es indispensable permitir a las autoridades fiscales que soliciten información adicional en los casos en que esta información contribuya a luchar de manera más eficaz contra la evasión y el fraude fiscales. La posibilidad de exigir información suplementaria por un período limitado de tiempo especificado de antemano se basaría en una solicitud presentada ante el comité de la Comisión constituido a tal efecto. El CESE opina que esta información debería constituir un nuevo apartado de la declaración de IVA normalizada, de modo que la parte obligatoria (artículo 250) y la opcional (artículo 251) tengan un formato normalizado incluso en caso de que se aplique una exención sobre la información adicional exigida a los sujetos pasivos.

4.4 El CESE aprueba la propuesta destinada a reducir la carga administrativa de las empresas al no exigirles facilitar información fiscal por duplicado, que será la consecuencia de suprimir el artículo 261 de la Directiva. El CESE insta a la Comisión a que divulgue ejemplos de buenas prácticas a fin de animar a los Estados miembros a que recojan e intercambien información de modo eficaz.

4.5 Cuando se aplique en su forma definitiva la Directiva modificada sobre la declaración de IVA normalizada, deberá proporcionarse un plazo suficiente a los contribuyentes para que conozcan y se familiaricen con el nuevo formulario de declaración de impuestos. El CESE opina que la declaración de IVA normalizada es un asunto relevante, por lo que es imprescindible buscar un equilibrio entre la calidad del formato definitivo de la Directiva y la celeridad del ritmo de su aplicación. No obstante, el CESE acogería con agrado que se fijaran plazos de aplicación más ambiciosos. Al mismo tiempo, el Comité pide a las autoridades fiscales de los Estados miembros que presten a los contribuyentes el máximo apoyo para familiarizarse con las distintas disposiciones de la Directiva organizando, por ejemplo, cursos de formación en línea.

4.6 Es necesario subrayar que en los Estados miembros rige una serie de disposiciones jurídicas (plazos, normas, etc.) relativas a la devolución del IVA que la propuesta objeto de examen no tiene suficientemente en cuenta. La propuesta de Directiva tampoco refleja claramente (a) que los Estados miembros disponen de sistemas –vinculados a la estructura de las declaraciones de impuestos– de análisis de riesgos, selección de empresas para inspección tributaria y detección de fraudes fiscales y (b) que la estructura de las declaraciones fiscales nacionales se adapta a las circunstancias nacionales. El CESE pide a la Comisión que haga ver a cada Estado miembro que debe hacer cuanto esté en su mano por aumentar la eficacia de la recogida y el intercambio de información entre las instituciones nacionales (autoridades aduaneras, institutos de estadística, etc.).

4.7 El CESE respalda que se aplique el principio de «presentación única» que garantizaría que las empresas proporcionen una sola vez la información que se les exige. Pueden recabarse datos detallados, sobre todo, en casos justificados que permitan controles esenciales para la lucha contra la evasión y el fraude fiscales. La propuesta posibilita exigir información que permita que la inspección pueda realizarse del mejor modo posible. También debería existir la posibilidad de utilizar la información presentada para fines estadísticos evitando así a las empresas que tengan que proporcionar la misma información a varios organismos y en diferentes documentos y formatos.

4.8 El CESE opina que para mejorar el funcionamiento del mercado interior de la UE sería beneficioso que las autoridades fiscales realizaran la devolución del IVA en plazos adecuados, manteniendo un nivel suficiente de lucha contra la evasión y el fraude fiscales. Un efecto similar sobre las pymes podría conseguirse si se aplica una norma en la que el impuesto solo sea exigible cuando se ha abonado la factura. Esto evitaría el fenómeno poco deseable de que empresas víctimas de fraudes estén prestando dinero al Estado. El CESE pide por tanto a la Comisión que inste a los Estados miembros a que apliquen esta norma, que contribuiría a un entorno empresarial transparente.

4.9 La propuesta de Directiva objeto de examen prevé conferir a la Comisión competencias de ejecución en lo referente a la corrección de las declaraciones de impuestos. Al mismo tiempo reconoce a los Estados miembros el derecho de corregir la declaración de impuestos de IVA normalizada y fijar los plazos para realizar dichas correcciones. Dado que, en opinión del CESE, no está claro en este ámbito el impacto del procedimiento de comitología para los Estados miembros, todas las cuestiones relativas a la corrección de la declaración de IVA normalizada deberían definirse en la propuesta de Directiva en tanto que su aplicación posterior será competencia de cada uno de los Estados miembros. Al mismo tiempo el CESE manifiesta su deseo de participar activamente en la redacción de actos de ejecución relacionados con la Directiva objeto de examen.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*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 (UE) n° 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil**

COM(2013) 554 final — 2013/0268 (COD)

(2014/C 214/05)

Ponente: **Jorge PEGADO LIZ**

El 25 de septiembre, el Consejo y, el 8 de octubre de 2013, el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 67 y 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n° 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil*

COM(2013) 554 final — 2013/0268 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de febrero de 2014.

En su 496° pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El objeto de la propuesta de Reglamento <sup>(1)</sup> acerca de la cual se consulta al CESE consiste en modificar el Reglamento (UE) n° 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

1.2 Mediante esta propuesta se persigue un doble objetivo consistente, por una parte, en compatibilizar el Acuerdo sobre el Tribunal Unificado de Patentes (en lo sucesivo, «Acuerdo TUP»), firmado el 19 de febrero de 2013, con el estatuto, modificado el 15 de octubre de 2012 <sup>(2)</sup>, del Tribunal de Justicia del Benelux y con el Reglamento «Bruselas I» (refundición); por otra parte, se aspira a subsanar la falta de reglas de competencia sobre los demandados domiciliados en un Estado no miembro.

1.3 El CESE respalda la iniciativa del Parlamento Europeo y del Consejo, ya que es indispensable para dotar de certeza y seguridad jurídica a la protección unitaria que confiere la patente en la Unión Europea.

1.4 El CESE solo puede congratularse por la sencillez de las cuatro nuevas disposiciones que deberían incluirse en el Reglamento «Bruselas I», que considera necesarias, adecuadas, debidamente justificadas y oportunas.

1.5 No obstante, el CESE lamenta no haber sido consultado, en el momento oportuno, sobre las propuestas de reglamento por la que se instrumenta la cooperación reforzada para la instauración de una protección unitaria conferida por una patente ni sobre el paquete de medidas relativas a la creación del Tribunal Unificado de Patentes, habida cuenta de los dictámenes que tuvo ocasión de emitir sobre estas cuestiones.

1.6 Aunque tardíamente, por no haber sido consultado antes, el CESE plantea algunos interrogantes respecto de la estructura y el funcionamiento del Tribunal sobre el cual considera necesario seguir reflexionando en profundidad. Concretamente, el CESE:

- insiste en que las tasas correspondientes deben ser claras y transparentes, y su aplicación no debe representar ninguna amenaza para el derecho de acceso a la justicia;
- recomienda eliminar o modificar sustancialmente el artículo 14, apartado 2, e
- insiste en la necesidad de que los jueces seleccionados dispongan de una formación profesional de alto nivel.

<sup>(1)</sup> COM(2013) 554 final.

<sup>(2)</sup> Véase el texto de la Decisión del Comité de Ministros de la Unión Económica del Benelux, de 8 de diciembre de 2011, por la que se establece un Protocolo que modifica el Tratado, de 31 de marzo de 1965, relativo a la constitución y al estatuto de un Tribunal de Justicia del Benelux M (2011) 9 y el texto del referido Protocolo celebrado en Luxemburgo el 15 de octubre de 2012, publicado en el Boletín del Benelux, 2012, n° 2 de 15/11/2012, en [http://www.benelux.int/wetten/Publicatieblad/Publicatieblad\\_2012-2\\_fr.pdf](http://www.benelux.int/wetten/Publicatieblad/Publicatieblad_2012-2_fr.pdf). Véase, asimismo, el texto original del Tratado, de 31 de marzo de 1965, modificado por los Protocolos de 10 de junio de 1981 y de 23 de noviembre de 1984 en <http://www.courbeneluxhof.be/fr/basisdocumenten.asp>.

## 2. Antecedentes

2.1 La propuesta de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo es el último episodio que la larga saga sobre la «patente europea con efecto unitario».

2.2 La creación de una patente que confiera una protección jurídica uniforme en toda la Unión Europea se ha hecho esperar desde los años sesenta. Se han sucedido muchas tentativas y muchos fracasos.

2.2.1 No obstante, este tortuoso camino ha estado jalonado por un éxito parcial, a saber, la creación de la patente europea por el Convenio de Múnich, firmado el 5 de octubre de 1973, mediante el que se instituyó también el procedimiento común de solicitud de patente europea a la Oficina Europea de Patentes (en lo sucesivo, «OEP»).

Pero el régimen jurídico de esta patente europea se desglosa en tantos regímenes nacionales como países designe el solicitante. Esta es la razón por la cual los Estados, las instituciones y los usuarios llevaban reclamando tanto tiempo un sistema sencillo de protección uniforme de las patentes en la UE.

2.2.2 Así, se hicieron muchas tentativas para crear una patente denominada «comunitaria» y, a continuación, «de la Unión Europea», pero los fracasos se fueron sucediendo. Por ejemplo, el Convenio de Luxemburgo de 1975 sobre la patente comunitaria no entró nunca en vigor por falta de entendimiento entre los Estados.

2.2.3 Finalmente, hasta el año 2000 no se relanzaron las negociaciones sobre la futura patente comunitaria en el Consejo Europeo con ocasión del congreso celebrado en Lisboa en el que se anunció un programa general destinado a reforzar la competitividad de las empresas europeas. Inmediatamente después de esta reunión, la Comisión Europea presentó una propuesta de Reglamento cuyo objetivo consistía en crear un nuevo título unitario de propiedad industrial, a saber, la patente comunitaria <sup>(3)</sup>.

2.2.4 En 2003, los Estados miembros acordaron un enfoque político común aunque, sin embargo, no llegaron a alcanzar ningún acuerdo final, en particular sobre el régimen lingüístico <sup>(4)</sup>. A raíz de una amplia consulta celebrada en 2006, la Comisión publicó en abril de 2007 una comunicación en la que reiteró su compromiso a favor de una patente comunitaria <sup>(5)</sup>, seguida de otra Comunicación, en julio de 2008, titulada los «Derechos de propiedad industrial: una estrategia para Europa» <sup>(6)</sup> y relanzó las negociaciones con los Estados miembros.

2.2.5 A falta de consenso y a raíz de la decisión del Consejo de 10 de marzo de 2011, la Comisión Europea propuso, el 13 de abril de 2011 <sup>(7)</sup>, la creación de una patente europea con efecto unitario en el marco de una cooperación reforzada. Todos los Estados miembros, salvo Italia y España, aceptaron esta solución <sup>(8)</sup>.

2.3 El «paquete patente» incluye dos reglamentos — el Reglamento (UE) n° 1257/2012, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente, y el Reglamento (UE) n° 1260/2012 del Consejo, por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción <sup>(9)</sup>— y un Acuerdo internacional por el que se sientan las bases de la creación de una protección mediante patente unitaria en la UE.

<sup>(3)</sup> DO C 337 del 28.11.2000.

<sup>(4)</sup> El Consejo de Competitividad estuvo a punto de alcanzar un acuerdo sobre las cuestiones que quedaron en suspenso en su reunión de noviembre de 2003 (véase el MEMO/03/245), pero sin embargo no logró fijar un plazo para la presentación de las traducciones de las reivindicaciones.

<sup>(5)</sup> COM(2007) 165 final.

<sup>(6)</sup> COM(2008) 465 final.

<sup>(7)</sup> Decisión del Consejo 2011/167/UE por la que se autoriza una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria.

<sup>(8)</sup> Conviene recordar que el 22 de marzo de 2013, España e Italia interpusieron, ante el TJUE, un recurso de anulación de los reglamentos por los que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una protección unitaria mediante patente (C-146/13 y C-147/13), que fue desestimado mediante sentencia del TJUE del 16 de abril de 2013.

<sup>(9)</sup> DO L 361 de 31.12.2012.

2.4 El 19 de febrero de 2013, 25 Estados miembros (salvo España y Polonia) suscribieron, en margen del Consejo de Competitividad<sup>(10)</sup> y «fuera del marco institucional de la UE»<sup>(11)</sup>, un acuerdo internacional que prevé la creación del Tribunal Unificado de Patentes, el cual será competente para dirimir los conflictos relativos a las futuras patentes unitarias y a las patentes europeas «convencionales» que existen actualmente<sup>(12)</sup>.

2.4.1 Se trata de una jurisdicción *ad hoc* especializada, dotada de secciones locales y regionales diseminadas por la UE. En lugar de incoar en paralelo procedimientos ante distintos tribunales nacionales, los justiciables deberían obtener rápidamente una decisión de alta calidad, válida en todos los Estados miembros en los que tenga validez la patente.

2.4.2 El Consejo Europeo de junio de 2012 decidió que la División central del Tribunal de Primera Instancia tendrá su sede en París y las secciones en Londres y Múnich<sup>(13)</sup>.

2.4.3 Con este nuevo sistema, se creará una ventanilla única para solicitar patentes europeas con efecto unitario en el territorio de los Estados que participan en la cooperación reforzada, así como jurisdicciones dotadas de múltiples competencias que abarcarán las acciones por usurpación de patente, las acciones de comprobación de inexistencia de falsificación, las acciones para obtener medidas provisionales y cautelares hasta requerimientos, acciones para obtener la nulidad de patentes, etc. También será competente para conocer de las cuestiones que se planteen en el marco del artículo 32, apartado 1, inciso i), sobre las decisiones de la OEP.

2.5 El CESE figura entre los pioneros que solicitaron y respaldaron, desde el principio, la creación de la patente europea, ya sea a raíz de consultas sobre cuestiones relativas a la propiedad industrial y el mercado interior<sup>(14)</sup>, o bien mediante dictámenes de iniciativa o exploratorios<sup>(15)</sup>.

2.5.1 También emitió dictámenes cuando se le pidió que se pronunciase sobre dos propuestas de Decisión del Consejo, a saber, una «por la que se atribuye competencia al Tribunal de Justicia sobre los litigios relativos a la patente comunitaria»<sup>(16)</sup> y otra «por la que se crea el Tribunal de la Patente Comunitaria y relativa a los recursos ante el Tribunal de Primera Instancia»<sup>(17)</sup>.

2.6 En cambio, no se consultó la CESE sobre el «conjunto de medidas sobre patentes» (propuestas de reglamento que dieron lugar a los reglamentos (UE) n° 1257/2012 y (UE) n° 1260/2012, de 17 de diciembre de 2012<sup>(18)</sup>), ni sobre el proyecto de Acuerdo sobre un tribunal unificado de patentes, firmado el 19 de febrero de 2013<sup>(19)</sup>.

### 3. Propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo

3.1 Con arreglo a su artículo 89, el Acuerdo sobre un tribunal unificado de patentes (TUP) entrará en vigor:

a) el 1 de enero de 2014,

o bien,

---

<sup>(10)</sup> La víspera, el Parlamento Europeo dio su visto bueno. En efecto, el Informe de Bernhard Rapkay, sobre el Reglamento por el que se crea la patente unitaria, fue aprobado por 484 votos a favor, 164 en contra y 35 abstenciones (para tramitar este texto, se siguió el procedimiento de codecisión); la Resolución de Raffaele Baldassarre, relativa al régimen de traducción, fue aprobada por 481 votos a favor, 152 en contra y 49 abstenciones (en cuanto a este texto, el Parlamento Europeo solo disponía de voz consultiva); finalmente, la Resolución de Klaus-Heiner Lehne fue aprobada por 483 votos a favor, 161 en contra y 38 abstenciones. Esta resolución sobre el régimen jurisdiccional para dirimir litigios en materia de patentes es un texto no legislativo.

<sup>(11)</sup> Véase Doc 16351/12+COR 1 y Doc 6590/13 PRENSA 61 de 19.2.2013 del Consejo.

<sup>(12)</sup> DO C 175 de 20.6.2013.

<sup>(13)</sup> Artículo 7 del Acuerdo sobre un tribunal unificado de patentes.

<sup>(14)</sup> Véanse los dictámenes siguientes: DO C 155 de 29.5.2001, p. 80 (Simpson); DO C 61 de 14.3.2003, p. 154; DO C 256 de 27.10.2007, p. 3; DO C 306 de 16.12.2009, p. 7; DO C 18 de 19.1.2011, p. 105; DO C 376 de 22.12.2011, p. 62 DO C 68 de 6.3.2012, p. 28; DO C 234 de 30.9.2003, p. 55; DO C 234 de 30.9.2003, p. 76; DO C 255 de 14.10.2005, p. 22; DO C 93 de 27.4.2007, p. 25; DO C 204 de 9.8.2008, p. 1; DO C 77 de 31.3.2009, p. 15; DO C 132 de 3.5. 2011, p. 47; DO C 9 de 11.1.2012, p. 29; DO C 24 de 28.1.2012, p. 99; DO C 76 de 14.3.2013, p. 24.

<sup>(15)</sup> Véanse los dictámenes siguientes: DO C 100 de 30.4.2009, p. 65; DO C 44 de 11.2.2011, p. 68; DO C 143 de 22.5.2012, p. 17; DO C 299 de 4.10.2012, p. 165; CESE 3154/2013 (pendiente de publicación en el DO).

<sup>(16)</sup> DO C 112 de 30.4.2004, p. 81.

<sup>(17)</sup> DO C 112 de 30.4.2004, p. 76.

<sup>(18)</sup> Propuestas COM(2011) 215/3 final y COM(2011) 216/3 final, de 13.4.2011.

<sup>(19)</sup> Propuesta de Acuerdo sobre un tribunal europeo unificado de patentes y proyecto de estatuto — texto final revisado de la Presidencia 16074/11, de 11.11.2011.

- b) el primer día del cuarto mes siguiente a aquel en el curso del cual se haya depositado el décimo tercer instrumento de ratificación o adhesión, de conformidad con el artículo 84, siempre que entre dichos instrumentos se encuentren los de los tres Estados miembros en los que haya tenido efectos el mayor número de patentes europeas

el año anterior a la firma del Acuerdo (Alemania, Francia y Reino Unido),

o bien,

- c) el primer día del cuarto mes siguiente a aquel en el curso del cual hayan entrado en vigor las modificaciones del Reglamento (UE) n° 1215/2012 en lo que concierne a su relación con el Acuerdo,

prevaleciendo la fecha que sea posterior.

3.2 El objetivo de la propuesta del Parlamento Europeo y del Consejo es incorporar al Reglamento (UE) n° 1215/2012 las modificaciones necesarias para garantizar, por una parte, la compatibilidad entre el Acuerdo sobre el TUP y el referido Reglamento y, por otra, resolver el problema específico de las reglas de competencia relativas a los demandados domiciliados en un Estado no miembro <sup>(20)</sup>.

3.3 Al mismo tiempo, y habida cuenta de las competencias paralelas del Tribunal de Justicia del Benelux en diversos ámbitos, incluido el derecho de propiedad intelectual, en la propuesta se señala también que, a raíz de la celebración del Protocolo de 15 de octubre de 2012, por el que se modifica el Tratado de 31 de marzo de 1965 relativo a la constitución y al estatuto de un Tribunal de Justicia de Benelux, el referido Protocolo exige que se modifique el Reglamento «Bruselas I» (refundición), por una parte, para garantizar la compatibilidad entre éste y el Tratado revisado, y, por otra, para subsanar la falta de reglas de competencia comunes en cuanto a los demandados domiciliados en un Estado no miembro <sup>(21)</sup>.

3.4 Así, el texto analizado propone introducir en el Reglamento (UE) n° 1215/2012 las modificaciones siguientes:

- a) disposiciones relativas a la relación entre el Acuerdo sobre el TUP y el Protocolo por el que se modifica el Tratado del Benelux de 1965, por una parte, y el Reglamento «Bruselas I», por otra;
- b) disposiciones que completan las normas uniformes sobre competencia en relación con los demandados de Estados no miembros en litigios civiles y mercantiles sometidos al TUP y al Tribunal de Justicia del Benelux en asuntos regulados por el Acuerdo sobre el TUP o por el Protocolo al Tratado del Benelux de 1965.

3.5 Concretamente, estas modificaciones requieren incluir una frase nueva en el considerando catorce y cuatro nuevas disposiciones, a saber los artículos 71 bis a 71 *quinquies* del Reglamento (UE) n° 1215/2012.

#### 4. Observaciones

4.1 De los tres requisitos para que pueda entrar en vigor el Acuerdo sobre el TUP, el único que depende de una actuación de las instituciones de la UE es el referido a la modificación del Reglamento (UE) n° 1215/2012 <sup>(22)</sup>, que derogó el Reglamento (CE) n° 44/2001 (Bruselas I) <sup>(23)</sup>.

4.2 Las modificaciones propuestas son **necesarias, adecuadas, plenamente justificadas y oportunas**.

Son necesarias por las razones que se exponen a continuación.

- a) En primer lugar, había que precisar de manera clara y explícita que el TUP y el Tribunal de Justicia del Benelux deben considerarse órganos jurisdiccionales a efectos del Reglamento (UE) n° 1215/2012 a fin de garantizar la seguridad jurídica y la predictibilidad para los demandados que puedan tener que comparecer ante esos órganos jurisdiccionales en un Estado miembro que no sea el designado por las normas del Reglamento.
- b) A continuación, el TUP y el Tribunal de Justicia del Benelux deben poder ejercer su competencia con respecto a demandados que no tengan su domicilio en un Estado miembro. Además, el Reglamento debe determinar los casos en los que el TUP y el Tribunal de Justicia del Benelux pueden ejercer una competencia subsidiaria. El objetivo de esta propuesta es, evidentemente, permitir el acceso a la justicia y evitar que los órganos jurisdiccionales dicten sentencias divergentes sobre un mismo asunto.

<sup>(20)</sup> Esta propuesta se remitió, el 17 de septiembre de 2013, a todos los parlamentos nacionales de los Estados miembros de la UE en aplicación del principio de subsidiariedad (SG-Greffe (2013)D/14401).

<sup>(21)</sup> El Tribunal de Justicia del Benelux, creado mediante el Tratado de 31 de marzo de 1965, es un órgano jurisdiccional común a Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, al que incumbe velar por la aplicación uniforme de las normas comunes a los países del Benelux en distintos ámbitos, incluido el derecho de propiedad intelectual. Ahora bien, el Protocolo de 15 de octubre de 2012 permite añadir competencias jurisdiccionales a este Tribunal y englobar determinados ámbitos regulados por el Reglamento «Bruselas I», aun cuando su competencia inicial consistía esencialmente en pronunciarse sobre cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las normas comunes a los países del Benelux.

<sup>(22)</sup> DO L 351 de 20.12.2012, p. 1; véase el Dictamen DO C 218 de 23.7.2011, p. 78.

<sup>(23)</sup> DO L 12 de 16.1.2001, p. 1; véase el Dictamen DO C 117 de 26.4.2000, p. 6.

- c) Las disposiciones del Reglamento (UE) n° 1215/2012 en materia de litispendencia y conexidad deben aplicarse no solo cuando se incoe un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales de Estados miembros en los que se apliquen los acuerdos internacionales mencionados y ante los órganos jurisdiccionales de Estados miembros en los que no se apliquen sino, también, en los casos en que, durante el período transitorio al que se hace referencia en el artículo 83, apartado 1, del Acuerdo sobre el TUP, se ejerciten acciones en relación con determinados tipos de litigios que afectan a las patentes europeas definidos en dicha disposición ante el TUP, por una parte, y un órgano jurisdiccional de un Estado miembro contratante del Acuerdo sobre el TUP, por otra.
- d) Las resoluciones judiciales dictadas por el TUP o el Tribunal de Justicia del Benelux deben ser reconocidas y ejecutadas en los Estados miembros que no son partes contratantes en los respectivos acuerdos internacionales de conformidad con el Reglamento (UE) n° 1215/2012.
- e) Por último, las resoluciones judiciales dictadas por órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que no son partes contratantes en los respectivos acuerdos internacionales deben seguir siendo reconocidas y ejecutadas en los demás Estados miembros de conformidad con el Reglamento (UE) n° 1215/2012.

4.3 Las modificaciones contempladas son **adecuadas respecto de los objetivos establecidos**, a saber:

- a) aclarar que el TUP y el Tribunal de Justicia del Benelux son «órganos jurisdiccionales» en el sentido del Reglamento «Bruselas I»;
- b) aclarar el funcionamiento de las normas en materia de competencia judicial aplicables al Tribunal Unificado de Patentes y al Tribunal de Justicia del Benelux por lo que respecta a los demandados domiciliados en los Estados miembros de que se trate e instaurar normas uniformes en materia de competencia internacional por lo que respecta a los demandados de Estados no miembros en los procesos que se sigan contra ellos ante el TUP y el Tribunal de Justicia del Benelux en situaciones en las que el Reglamento «Bruselas I» no prevé tales normas sino que remite a la legislación nacional;
- c) definir la aplicación de las normas en materia de litispendencia y de conexidad en relación con el TUP y el Tribunal de Justicia del Benelux, por un lado, y los órganos jurisdiccionales nacionales de los Estados miembros que no son parte contratante en los respectivos acuerdos internacionales, por otro; definir, asimismo, el funcionamiento de estas normas durante el período transitorio al que se hace referencia en el artículo 83, apartado 1, del Acuerdo sobre el TUP;
- d) aclarar el funcionamiento de las normas sobre reconocimiento y ejecución en las relaciones entre los Estados miembros que son partes contratantes en los respectivos acuerdos internacionales y los que no lo son.

4.4 Las modificaciones propuestas están **plenamente justificadas** en la exposición de motivos que antecede y sirve de introducción a la propuesta de Reglamento.

4.4.1 Por último, la modificación se plantea en un **momento oportuno** ya que el Reglamento (UE) n° 1215/2012 será aplicable a partir del 10 de enero de 2015, el Acuerdo sobre el TUP no entrará en vigor hasta el primer día del cuarto mes siguiente a aquel en el curso del cual hayan entrado en vigor las modificaciones del Reglamento (UE) n° 1215/2012 y que se prevé que éstas entren en vigor el mismo día 10 de enero de 2015 (artículo 2 de la propuesta).

4.5 **Así, el CESE está de acuerdo con la propuesta y la apoya** por considerarla adecuada e indispensable para garantizar la aplicación combinada y coherente del Acuerdo sobre el TUP, del Protocolo de ampliación de las competencias del Tribunal de Justicia del Benelux y del Reglamento «Bruselas I» (refundición).

4.6 **El CESE lamenta, no obstante, no haber sido consultado** sobre la adopción del «conjunto de medidas sobre patentes» (Reglamento (UE) n° 1215/2012 y Reglamento (UE) n° 1260/2012) ni sobre el proyecto de Acuerdo internacional por el que se sientan las base de la creación de una protección mediante patente unitaria en la UE.

4.6.1 No obstante, el CESE aprovecha la ocasión para expresar su satisfacción por la flexibilidad con la que coexisten la patente europea y la patente con efecto unitario, ya que este sistema brinda la posibilidad de escoger la opción que mejor convenga: una patente europea válida en algunos Estados miembros designados, una patente europea con efecto unitario en el conjunto de los 25 Estados miembros que participan en la cooperación reforzada.

4.6.2 La simplificación que contempla el «conjunto de medidas sobre patentes» plantea, no obstante, algunos interrogantes ya que algunos trabajos relativos a la implantación del sistema todavía están en curso.

En efecto, una Declaración que figura como anexo del Acuerdo prevé la creación de un comité de representantes de los Estados miembros que deberá establecer «todas las disposiciones prácticas necesarias para el correcto funcionamiento del órgano jurisdiccional». A este comité incumbirá, en particular, la tarea de elaborar el reglamento de procedimiento del tribunal y organizar la formación de los jueces <sup>(24)</sup>.

4.6.2.1 La coexistencia de un mecanismo arbitral para la resolución de los litigios <sup>(25)</sup> y de la posibilidad de recurrir al tribunal unificado también suscita interrogantes, ya que la competencia del TUP será variable durante un periodo transitorio de siete años.

4.6.2.2 Además, la entrada en vigor del «conjunto de medidas sobre patentes» se caracteriza por una gran complejidad jurídica, ya que está supeditada a la entrada en vigor del Acuerdo sobre el TUP, con arreglo al procedimiento descrito en el punto 3.1.

4.6.2.3 Además, la propia estructura del TUP puede resultar desconcertante. El Tribunal de Primera Instancia contará con una División central localizada en tres ciudades: París, para las técnicas industriales, los transportes, los textiles y papeles, las construcciones fijas, la física y la electricidad; Londres, para la química, la metalurgia y las «necesidades corrientes de la vida», en particular, los productos farmacéuticos; y Múnich, para la mecánica, la iluminación, la calefacción, el armamento y los explosivos. A su vez, dentro de un Estado y de las divisiones regionales podrán crearse secciones locales que con competencia en al menos dos Estados. Por último, el órgano de apelación tendrá su sede en Luxemburgo.

4.6.2.4 El hecho de que no se pueda conocer previamente el importe global de las tasas judiciales que se adeudarán puede disuadir al demandado de emprender una acción ante el TUP para defender sus intereses. Ello podría vulnerar los derechos del demandado a acceder a la justicia.

4.6.2.5 El artículo 14, apartado 2, de las normas procesales del TUP <sup>(26)</sup> propuestas es difícil de compatibilizar con el artículo 49 del Acuerdo suscrito por los Estados miembros contratantes con vistas a la creación del TUP, especialmente dado que la competencia de la división a la que se somete el asunto se basa en su artículo 33, apartado 1, letra a). Resulta especialmente difícil discernir con precisión cuál será la lengua aplicable. Con arreglo al artículo 49, apartado 3, del Acuerdo, las partes podrán acordar la lengua de procedimiento, con sujeción a la aprobación de la Sala competente. Por el contrario, el referido artículo 14, apartado 2, establece que el escrito de demanda deberá redactarse en la lengua en la que el demandado desarrolla sus actividades en su Estado miembro contratante. Para evitar tergiversaciones, el CESE recomienda eliminar o modificar sustancialmente el artículo 14, apartado 2.

4.6.2.6 El éxito del Tribunal Unificado de Patentes depende en gran medida de la categoría de los jueces seleccionados. Aunque procedan de distintos Estados miembros y atesoren experiencias variadas, y dadas las numerosas divergencias existentes entre los sistemas procesales de sus Estados de origen, los jueces deberán atenerse a los nuevos procedimientos del Tribunal Unificado de Patentes. Por consiguiente, la calidad y amplitud de la formación de los jueces designados será muy importante para el éxito del TUP, no solo en cuanto a la aplicación de las nuevas normas procesales, sino también en lo referente a las habilidades lingüísticas que son esenciales para el Tribunal.

4.7 Habida cuenta de esta complejidad, solo cabe congratularse por la sencillez de las cuatro nuevas disposiciones que se prevé incluir en el Reglamento «Bruselas I».

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

<sup>(24)</sup> <http://www.unified-patent-court.org/>

<sup>(25)</sup> Artículo 35 del Acuerdo sobre el TUP.

<sup>(26)</sup> Tribunal Unificado de Patentes (TUP).



**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 — Apertura de la educación: Docencia y aprendizaje innovadores para todos a través de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos»**

COM(2013) 654 final

(2014/C 214/06)

Ponente: **Gonçalo Lobo Xavier**

Coponente: **Pavel Trantina**

El 25 de septiembre 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 — Apertura de la educación: docencia y aprendizaje innovadores para todos a través de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos*

COM(2013) 654 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 2014. .

En su 496<sup>o</sup> pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 226 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Las TIC se están utilizando gradualmente en todas las esferas de la vida cotidiana. El CESE considera que un planteamiento digital en los sistemas educativos podrá contribuir a mejorar la calidad y creatividad de la educación ofrecida a la comunidad, especialmente si se utiliza con sentido común.

1.2 El CESE está convencido de que el papel de los profesores es fundamental para el éxito de la iniciativa «Apertura de la educación». Su participación en la concepción y aplicación de la iniciativa, junto con una formación adecuada, es esencial para «abrir la educación» de manera innovadora, recurriendo a las nuevas tecnologías y a los recursos educativos abiertos en un contexto de enseñanza y aprendizaje para todos.

1.3 El CESE subraya que la movilización de todas las partes interesadas y el apoyo a la creación de «asociaciones de aprendizaje» en la sociedad, con la participación de escuelas, empresas, cámaras municipales, organizaciones de la sociedad civil, ONG juveniles, padres y alumnos, trabajadores que se ocupan de los jóvenes y otros trabajadores sociales en el diseño y aplicación de los programas de estudios es crucial para que la iniciativa tenga éxito y resultados prácticos, en un ambiente sano de cambio del paradigma educativo.

1.4 El CESE hace hincapié en la necesidad de utilizar eficazmente los programas de financiación disponibles de la UE y, sobre todo, los nacionales para apoyar el uso óptimo, debidamente adaptado a los programas de estudios, de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos. Es necesario estudiar, divulgar y fomentar las buenas prácticas seguidas en algunos Estados miembros por lo que respecta, por ejemplo, a los incentivos que se proponen a las empresas que deseen equipar las escuelas con nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC).

1.5 El CESE considera fundamental que las herramientas de reconocimiento de las competencias adquiridas a través del uso de las TIC sean conocidas y claras para toda la comunidad y que su aplicación se evalúe regularmente. El Espacio Europeo de las Aptitudes y Cualificaciones, actualmente en desarrollo, deberá contribuir a este esfuerzo de transparencia y validación de aptitudes. Esto es crucial para asegurar que toda la comunidad se sienta cómoda con el sistema.

1.6 El CESE está totalmente de acuerdo en la necesidad de un planteamiento global bien planificado en la aplicación de medidas para promover el uso de nuevas tecnologías en el proceso de aprendizaje, tanto respecto a cursos masivos abiertos en línea (MOOC en sus siglas en inglés) como a los recursos educativos abiertos (REA). Sin duda los profesores seguirán desempeñando un papel fundamental a lo largo del proceso educativo gracias a incentivos y una formación adecuados. La educación basada en la tecnología ha planteado nuevos desafíos a Europa. La tecnología sin profesores pierde su valor educativo, mientras que los profesores que dominan las tecnologías digitales seguirán siendo agentes clave en hacer que la educación sea atractiva para los alumnos.

1.7 El CESE querría subrayar la necesidad de una mayor integración a la hora de utilizar las TIC en la educación, en particular de los alumnos procedentes de familias desfavorecidas, que no pueden adquirir los instrumentos requeridos ni acceder apropiadamente a internet ni comprar contenidos. Hay numerosos ejemplos de buenas prácticas en toda Europa a la hora de superar esos obstáculos y equipar a los afectados con las herramientas que necesitan. Hay que fomentar e intercambiar esas mejores prácticas.

1.8 Asimismo, el CESE considera que las nuevas tecnologías basadas en internet permiten la transferencia de conocimientos a través de las fronteras, fomentando así la convergencia de la educación en los Estados miembros. Esto es importante para la movilidad de los futuros empleados y empresarios en los mercados unidos de la Unión Europea, de la que esta se beneficiará.

1.9 El CESE considera que la Comisión Europea debería garantizar el apoyo y los mecanismos de coordinación necesarios para la rápida y eficaz aplicación de las propuestas debatidas en este documento, así como para la evaluación de los progresos efectuados y la promoción del intercambio de buenas prácticas en la UE. Asimismo, cree que la aplicación apropiada de las propuestas contribuirá a conseguir los objetivos generales de la Estrategia Europa 2020.

## 2. Antecedentes

2.1 La Comisión Europea lanzó la iniciativa «Apertura de la educación» como plan de acción para dar respuesta al uso insuficiente o ineficaz de las TIC en el proceso educativo, así como a otros problemas digitales que impiden a las escuelas y universidades ofrecer una enseñanza de elevada calidad y la adquisición de las competencias digitales que en 2020 serán requeridas para el 90 % de los puestos de trabajo.

2.2 Esta iniciativa conjunta, liderada por Androulla Vassiliou, comisaria responsable de Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud, y Neelie Kroes, vicepresidenta de la Comisión responsable de la Agenda Digital, se concentra principalmente en tres ámbitos:

- creación de oportunidades de innovación para las organizaciones, los profesores y los alumnos;
- aumento de la utilización de recursos educativos abiertos (REA) para garantizar que los materiales didácticos producidos con financiación pública sean accesibles a todos, y
- mejora de la infraestructura en materia de TIC y de la conectividad en los centros de enseñanza.

2.3 Las iniciativas vinculadas al plan de acción «Apertura de la educación» se financiarán con cargo a Erasmus+, el nuevo programa de la UE en el ámbito de la educación, formación, juventud y deporte, y Horizonte 2020, el nuevo programa de investigación e innovación, así como a los Fondos Estructurales de la UE. Por ejemplo, Erasmus+ ofrecerá financiación a los proveedores de enseñanza para garantizar que los modelos empresariales se adaptan al cambio tecnológico y para ayudar al desarrollo de los profesores mediante cursos en línea abiertos. Todos los materiales educativos que cuenten con el apoyo del programa Erasmus+ estarán libremente a disposición del público con licencias abiertas.

2.4 La repercusión de la iniciativa «Apertura de la educación» se verá impulsada por las recomendaciones que está previsto que publique el próximo verano el Grupo de alto nivel sobre la modernización de la enseñanza superior. El grupo, puesto en marcha por la comisaria Vassiliou y presidido por Mary McAleese, antigua presidenta de Irlanda, está evaluando en la actualidad cómo puede la enseñanza superior aprovechar mejor los nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje.

2.5 Esta iniciativa también está vinculada a la Gran Coalición para el Empleo Digital, una plataforma multilateral para subsanar la falta de competencias en TIC y cubrir los cerca de 900 000 puestos vacantes en ese sector.

## 3. Observaciones generales

3.1 «La educación es un proceso social» (John Dewey), y seguirá siéndolo con el uso a gran escala de las TIC. Su cometido no se limita a transmitir conocimientos, sino también a formar a los ciudadanos.

3.2 El CESE acoge favorablemente la Comunicación «Apertura de la educación» de la Comisión Europea como forma de promover un sistema educativo moderno que apoye la capacidad de desarrollo de la comunidad estudiantil, de los profesores y de la sociedad en general, facilitando el uso de las nuevas competencias digitales y de las nuevas soluciones de las TIC, y asegurando así la eficiencia en el proceso de transmisión del conocimiento.

3.3 La educación es uno de los pilares de las sociedades modernas y un derecho humano. Ningún país puede sobrevivir ni desarrollarse sin un buen sistema educativo. Actualmente, la clave para el éxito estriba en la aplicación de las TIC a la transmisión de conocimientos gracias a la combinación de métodos modernos y tradicionales. La educación debe seguir el planteamiento adecuado, centrándose en el desarrollo integrado de cada individuo y consiguiendo, al mismo tiempo, satisfacer las necesidades reales de competencias por parte del mercado. Además, sin olvidar las necesidades de los mercados rentables, los sistemas educativos de la Unión Europea también tienen que satisfacer las necesidades de los mercados no rentables, como ciertas áreas de investigación y de las ciencias, así como las artes.

3.4 Las escuelas siempre han desempeñado un papel pionero en términos de innovación. Por ello, en opinión del CESE, el equilibrio entre los llamados métodos «tradicionales» de enseñanza y el uso de nuevas tecnologías y planteamientos es fundamental para el éxito de la educación. Además, el CESE considera que los sistemas educativos deben adaptarse a la evolución de la sociedad a nivel mundial y a los nuevos desafíos.

3.5 Hace varios años que el CESE viene tratando la cuestión de los planteamientos innovadores en la educación<sup>(1)</sup>. Por ejemplo, el reciente Dictamen del CESE sobre «un nuevo concepto de educación» subraya que la enseñanza de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM) debe seguir mereciendo una atención especial en los sistemas de educación porque estas disciplinas constituyen todavía el centro de una sociedad dominada por las tecnologías y el desarrollo tecnológico y porque la demanda de trabajadores muy cualificados con conocimientos científicos de altura será cada vez mayor. Ahora bien, es esencial que estas disciplinas se presenten a la comunidad estudiantil de una forma más creativa y atractiva, empezando en el jardín de infancia. Este planteamiento temprano ha dado buenos resultados y puede verse como una buena práctica en varios Estados miembros.

3.6 También son muy importantes los métodos educativos digitales y en línea. Con todo, el CESE defiende que, a la hora de utilizar nuevos materiales, formatos y competencias para asegurar la transmisión de conocimientos, es vital mejorar el contenido, la eficiencia del aprendizaje y los resultados de este.

3.7 El CESE cree que la participación de la comunidad docente, así como de los interlocutores sociales que representan sus intereses, es esencial para la eficacia del proceso de abrir la educación. Por ello el CESE acoge favorablemente la idea de promover redes de voluntariado de profesores para compartir las buenas prácticas y emprender nuevas iniciativas.

3.8 Desde el punto de vista comercial, el CESE es consciente de que el nuevo planteamiento y entorno digital brindan grandes oportunidades. Sin embargo, el CESE aconseja prudencia, sobre todo a la hora de utilizar «fuentes abiertas». Si bien el CESE considera que los cursos y recursos abiertos tienen un importante papel en este proceso, el mercado requiere cierta normalización y clasificación (voluntaria), habida cuenta del proceso de certificación y los derechos de propiedad intelectual<sup>(2)</sup>. Un análisis crítico sobre la calidad de los recursos educativos también es importante y recomendable.

3.9 El CESE reconoce las ventajas de una «industria» de «recursos educativos abiertos» si estos son pertinentes para los procesos educativos y capaces de promover el aprendizaje de lenguas. Un acceso universal e ilimitado a contenidos educativos abiertos y de elevada calidad de nada sirve si una comunidad no puede explorar esos contenidos por presentarse en una lengua que la mayor parte de los miembros no domina.

3.10 Para el CESE, está claro que, a pesar de las políticas de la UE defendidas en el documento, la aplicación de las soluciones depende, en realidad, de la forma en que cada Estado miembro estructure sus políticas. Por ello, el CESE insta a los dirigentes políticos de los Estados miembros a que se comprometan realmente a garantizar la aplicación de las soluciones sugeridas a nivel europeo, independientemente de las disparidades entre el nivel de progreso de los Estados miembros en estos ámbitos.

<sup>(1)</sup> DO C 181 de 21.6.2012, pp. 143–149; DO C 68 de 6.3.2012, pp. 11–14 y DO C 68 de 6.3.2012, pp. 1–10.

<sup>(2)</sup> DO C 191, 29.6.2012 — Capítulo 4.

3.11 Como ya se ha dicho anteriormente, esta «revolución», al igual que todos los grandes cambios, requiere el empeño de los dirigentes políticos de todos los Estados miembros. En este sentido, el CESE aboga por la utilización adecuada de los programas disponibles de financiación de la UE y, en particular, de los nacionales para apoyar la «revolución» educativa propuesta. Si bien, a pesar del considerable aumento de las dotaciones presupuestarias, el programa Erasmus+ y algunas medidas del programa Horizonte 2020 no constituyen soluciones para todo, la correcta coordinación de los presupuestos nacionales con esos programas podrá imprimir un verdadero impulso a los sistemas educativos. Un planteamiento de este tipo exige estrategias y decisiones políticas acertadas por parte de cada Estado miembro, dado que no hay soluciones universales.

3.12 Independientemente de lo que se ha manifestado sobre la importancia de las tecnologías digitales, la educación también debe abrirse a otras formas de aprendizaje (por ejemplo, la educación no formal fuera de las escuelas). En este contexto, cabe subrayar también que los medios de comunicación (como recurso de educación informal) siguen teniendo relativamente poco peso en el proceso educativo, a pesar del enorme potencial de su complementariedad con la educación formal y de su contribución a la comprensión de los contenidos digitales.

3.13 El fomento del uso de las nuevas tecnologías debe basarse en los principios de acceso e inclusión social de toda la comunidad estudiantil, teniendo en cuenta, sobre todo, los diferentes orígenes sociales de los estudiantes y los distintos tipos de contacto con el mundo digital que suponen dichos orígenes.

3.14 El CESE reitera la necesidad de implicar no solo a la comunidad estudiantil, sino también a toda la sociedad, en la definición de las mejores prácticas y planteamientos que contribuyan decisivamente a mejores resultados educativos.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1 Entornos de aprendizaje abierto

4.1.1 Es necesaria una mayor y mejor inversión en la calidad de la educación y formación para mejorar las competencias y la empleabilidad en los países de la UE. Las prioridades tienen que ser claras para toda la comunidad, especialmente en algunos Estados miembros. No tiene sentido invertir en infraestructuras si paralelamente no se invierte lo suficiente en la formación de los profesores. Las inversiones deben tener una doble vertiente de i) reforzar la capacidad logística de las escuelas y las infraestructuras de apoyo e ii) mejorar el componente «conocimiento» del proceso educativo. Esta opción es fundamental para aprovechar correctamente las oportunidades brindadas por los diversos programas de financiación nacionales y de la UE.

4.1.2 Las mejores prácticas deben compartirse a gran escala. A pesar de las diferencias (no solo estructurales, sino también culturales) entre los Estados miembros, las ideas, los procesos y los planteamientos pueden adaptarse a la situación sobre el terreno en un país determinado. El CESE acoge favorablemente la idea de la Comisión de crear una red a nivel europeo que promueva las mejores prácticas y las haga accesibles a todos los Estados miembros.

4.1.3 Los alumnos pueden ser nativos digitales, pero siguen necesitando que se les oriente para aprender a utilizar las nuevas tecnologías con fines educativos, a fin de garantizar el éxito del proceso de educación digital. Ciertos hábitos de utilización de la tecnología también tendrán que cambiar. Los alumnos tendrán que adaptarse a ejecutar ciertas tareas recurriendo a la tecnología, lo que al principio será ciertamente difícil, pero más tarde resultará gratificante. En muchos aspectos, los estudiantes tendrán que cambiar tanto como sus profesores, y este esfuerzo conjunto debe estar presente.

4.1.4 Hay que considerar la tecnología como un medio y no como un fin. Si no se forma a los profesores y estudiantes, estos acabarán por utilizar las nuevas herramientas de forma anticuada. Los directores de escuela y otras autoridades educativas deberán asegurarse de que se informe a los padres sobre los nuevos métodos educativos si desean su verdadera implantación. El sector educativo necesitará dirigentes visionarios.

4.1.5 En el proceso educativo, los profesores son más importantes que el tamaño del aula, el tiempo pasado en la misma, la presencia o ausencia de tecnología en el aula y la propia organización de la escuela o de las clases. El hecho de que la tecnología esté «invadiendo» las aulas puede considerarse una oportunidad para mejorar el estatus de los profesores, lo que supone reconocer y mejorar su papel fundamental en la comunidad. Integrar nuevos procesos educativos y nuevas tecnologías de enseñanza en las aulas no es tarea fácil, ya que se requieren profesores cualificados para liderar el proceso de cambio.

4.1.6 Por consiguiente, los responsables de las decisiones políticas tienen que asegurar que la tecnología no se imponga a la educación de forma que socave la profesionalidad y dedicación de los profesores. Es la tecnología la que debe someterse al proceso educativo dirigido por los profesores y no al contrario.

4.1.7 En general, las inversiones en la formación de los profesores deberían superar las cantidades invertidas en la tecnología propiamente dicha.

4.1.8 La tecnología tiende a ser más útil para los estudiantes que menos ayuda necesitan. Las estadísticas demuestran que los estudiantes de enseñanza superior y los licenciados tienen más probabilidades de completar un MOOC que otros. Los MOOC no son suficientes para solucionar los desafíos educativos más acuciantes, pero sería beneficioso introducirlos en la educación secundaria y la formación profesional.

4.1.9 La transparencia y el reconocimiento de las competencias adquiridas a través de las TIC (tanto dentro como fuera de la escuela) revisten una gran importancia, al tiempo que garantizan la calidad de los procesos de reconocimiento. Profesores, educadores y empresarios deben participar en el diseño de los procesos de reconocimiento y sentirse motivados por ellos.

#### 4.2 Recursos educativos abiertos

4.2.1 Para fomentar el uso de recursos y contenidos digitales, es claramente necesario aumentar la enseñanza de lenguas extranjeras (especialmente de la lengua inglesa), no solo en la comunidad estudiantil, sino también entre los profesores.

4.2.2 La creación de aulas digitales requiere una sólida capacidad pedagógica y organizativa de quien las proyecta. Las aulas podrán potenciar los efectos del aprendizaje digital si se conciben como espacios activos de aprendizaje centrados en los estudiantes y dotados de los recursos que permitan satisfacer las necesidades educativas de todos los tipos de estudiantes.

4.2.3 El CESE reconoce que el portal «Educación Abierta en Europa» es un paso importante para que la comunidad pueda seguir el proceso. Asimismo, cree que habrá que fomentar debidamente el uso del mismo y supervisar y evaluar sus contenidos constantemente. Habrá que prestar especial atención a la diversidad lingüística de los recursos para facilitar su uso.

#### 4.3 Conectividad e innovación

4.3.1 El CESE es consciente de que la capacidad de las infraestructuras de las TIC varía de un Estado miembro a otro, lo que constituye un importante hecho que hay que tener en cuenta a la hora de aplicar las diferentes propuestas. Sin embargo, el desarrollo de la infraestructura de banda ancha, especialmente en las áreas alejadas, debería, al menos, ser o seguir siendo una prioridad.

4.3.2 Es importante asegurar el acceso de banda ancha a las TIC para los colectivos desfavorecidos, permitiéndoles integrarse. Los centros y servicios comunitarios que ofrecen acceso a internet y a la enseñanza en línea, así como las «bibliotecas electrónicas» escolares ofrecen un enorme potencial.

#### 4.4 Un esfuerzo concertado para aprovechar las oportunidades que ofrece la revolución digital

4.4.1 El CESE considera fundamental evaluar el impacto de estas políticas. Tal como se ha dicho anteriormente, hay planteamientos diferentes y niveles distintos de participación de las comunidades en el proceso educativo. La «revolución digital» debe poder medirse con indicadores clave que abarquen no solo cuestiones prácticas (porcentaje de alumnos y estudiantes en el sistema educativo, número de nuevos usuarios de los recursos abiertos, número de ordenadores y de libros electrónicos en las aulas, etc.), sino también el impacto de los nuevos métodos digitales en las escuelas, los estudiantes y los profesores, así como en la mejora de sus competencias lingüísticas.

4.4.2 Nunca está de más recordar que toda la comunidad debe participar en el proceso. Ya se ha subrayado debidamente el papel fundamental de los profesores, pero también cabe reconocer el destacado papel de las familias y del entorno social. A la hora de aplicar políticas educativas innovadoras e integradoras, la familia siempre será decisiva para ayudar a la comunidad estudiantil a adaptarse a los nuevos instrumentos digitales de enseñanza. Es esencial que las familias participen de manera positiva en este proceso de cambio. El CESE también reconoce la extraordinaria contribución de los trabajadores que se ocupan de los jóvenes y de otros trabajadores sociales, que, como parte de su trabajo profesional, permiten y animan a las personas de todas las edades a sacar partido de diversas iniciativas educativas.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*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 al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas»**

COM(2013) 857 final

(2014/C 214/07)

Ponente: **Indré Vareikytė**

El 4 de diciembre de 2013, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas*

COM(2013) 857 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 6 de febrero de 2014.

En su 496º pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 27 de febrero de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 196 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 En el curso de las dos últimas décadas, los períodos de prácticas se han convertido en una importante puerta de entrada al mundo laboral para los jóvenes. Sin embargo, aunque estos períodos se han convertido en un fenómeno común en los mercados laborales europeos –y muchas empresas han comenzado a contribuir de manera activa en este proceso–, a medida que se han ido extendiendo ha crecido también la preocupación por el contenido didáctico y las condiciones laborales que ofrecen. Para que los períodos de prácticas faciliten realmente el acceso al empleo, deben ofrecer contenidos didácticos de calidad y condiciones de trabajo adecuadas, y no constituir una alternativa a los puestos de trabajo regulares o una condición previa a la contratación laboral.

1.2 Los períodos de prácticas son un importante medio para combatir el desempleo y las asimetrías en las cualificaciones, así como para garantizar la transición del sistema educativo al mercado laboral, aunque no deben percibirse como el único medio de actuación. La resolución de estos problemas exige actuaciones complejas y conexas entre sí, tanto a escala europea como nacional. Unas medidas adecuadas, especialmente en el ámbito nacional, pueden incrementar las oportunidades de los jóvenes a la hora de emprender un período de prácticas.

1.3 Además de las recomendaciones específicas que se formulan a lo largo del texto, se presentan a continuación las condiciones fundamentales para mejorar los regímenes de prácticas y hacerlos más accesibles:

1.3.1 La recomendación debe incluir los períodos de prácticas vinculados a programas educativos y los vinculados a políticas activas del mercado laboral –cuyo diseño responde a las necesidades de los jóvenes desempleados, que por lo general carecen o presentan un nivel muy bajo de capacitación–, ya que constituyen las modalidades de prácticas más eficaces en la UE.

1.3.2 Se ha de prestar mayor apoyo a la incorporación de los períodos de prácticas en los planes de estudio y, en la medida de lo posible, estos períodos deberán tener lugar durante los cursos lectivos, no tras obtener el título.

1.3.3 Tanto a nivel europeo como nacional se debe llevar a cabo un esfuerzo común para lograr una mayor disponibilidad de los períodos de prácticas, especialmente en las PYME.

1.3.4 En el caso de los períodos de prácticas «de libre mercado», hay que ofrecer un paquete básico en materia de seguridad social (seguro de salud y de accidentes y, en el caso de los períodos de prácticas remuneradas, baja por enfermedad).

1.3.5 Se debe facilitar el apoyo económico necesario a los trabajadores en prácticas.

1.3.6 Se necesitan directrices de acompañamiento que ayuden a los Estados miembros y a las empresas y organizaciones de acogida a comprender las distintas maneras de apoyar los regímenes de formación a través de las fuentes de financiación –nacionales y de la UE– ya disponibles, así como a establecer unos sistemas de prácticas flexibles con una responsabilidad financiera compartida.

1.3.7 Es necesario brindar más oportunidades de participar en períodos de prácticas transfronterizas para incrementar la movilidad de los jóvenes dentro de la UE. Si bien se acoge con satisfacción la extensión de los servicios de la red EURES a los períodos de prácticas, hay que prever nuevas medidas que incentiven una oferta abierta y transparente en el ámbito de las prácticas.



1.3.8 Se necesita reunir información más sólida y llevar a cabo una evaluación de todas las modalidades de períodos de prácticas, tanto en el ámbito nacional como en el europeo. Aquí se incluye la recopilación de datos cuantitativos y cualitativos que puedan ser útiles para valorar la cantidad, calidad, repercusión y eficacia de los períodos de prácticas.

1.3.9 Es crucial garantizar la participación de las personas con discapacidades en los períodos de prácticas adoptando las medidas apropiadas para lograr una mayor concienciación y accesibilidad.

1.3.10 Es importante implicar a todos los agentes relevantes (interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil y, en especial, organizaciones juveniles) a la hora de formular directrices, llevar a cabo un seguimiento y evaluar la aplicación de este marco de calidad.

## 2. Observaciones generales

2.1 En diciembre de 2012, la Comisión Europea lanzó el paquete de medidas para el empleo juvenil, que incluía tres propuestas clave: la Garantía Juvenil, el Marco de calidad para los períodos de prácticas y la Alianza Europea para la Formación de Aprendices, así como la ampliación de la red EURES. El CESE está siguiendo de cerca el proceso de aplicación de todos estos instrumentos.

2.2 El Comité valora positivamente la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa al desarrollo de un marco de calidad para los períodos de prácticas, bien como medida para garantizar la calidad de los contenidos didácticos y de unas condiciones laborales adecuadas durante los períodos de prácticas, bien como instrumento para impedir su utilización como alternativa a los puestos de trabajo regulares o como condición previa a la contratación laboral.

2.3 El CESE reconoce que los períodos de prácticas de gran calidad son fundamentales para la ejecución con éxito de la Garantía Juvenil<sup>(1)</sup> («que pretende velar por que todos los jóvenes de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal»), y para alcanzar el objetivo principal de la Estrategia Europa 2020 de emplear al 75 % de la población de entre 20 y 64 años de aquí a 2020. Es importante señalar que el uso idóneo de los regímenes de prácticas puede contribuir a corregir las asimetrías en las cualificaciones y servir de puente para la transición desde el sistema educativo al mercado laboral.

2.4 A pesar de los progresos que se han registrado en numerosos Estados miembros, el Comité respalda la conclusión de que los principales obstáculos con que se topan en la actualidad los períodos de prácticas en la UE son la insuficiencia de los contenidos didácticos y las condiciones laborales inadecuadas. Este punto de vista se ve respaldado por una reciente encuesta del Eurobarómetro<sup>(2)</sup> según la cual más del 28 % de los trabajadores en prácticas creen que su experiencia no les ha sido, o no les será, útil a la hora de encontrar un trabajo regular.

2.5 El CESE cree que los períodos de prácticas no son sino uno más de los instrumentos a los que se puede recurrir para luchar contra el desempleo y las asimetrías en las cualificaciones. La resolución de estos problemas exige la aplicación de medidas complejas y conexas entre sí, tanto a escala europea como nacional.

2.6 Además, el Comité señala que la Recomendación incluye únicamente los períodos de prácticas de «libre mercado» y de carácter transnacional, y no presta una atención particular a otras modalidades de prácticas más comunes y eficaces en toda la Unión Europea<sup>(3)</sup>, como los períodos de prácticas vinculados a programas educativos y los vinculados a políticas activas del mercado laboral para jóvenes desempleados, que por lo general carecen o presentan un nivel muy bajo de capacitación.

2.7 El marco ha de ser lo suficientemente flexible para que refleje los distintos puntos de partida y legislaciones y prácticas nacionales de los Estados miembros, respetando en todo momento el principio de subsidiariedad.

2.8 Incluir más períodos de prácticas vinculados a programas educativos en el Marco de calidad para los períodos de prácticas permitiría aplicar un enfoque más sistemático en el ámbito de las prácticas de «libre mercado», sobre todo si se tienen en cuenta los métodos de garantía de la calidad que ya existen en el sector educativo, que podrían servir de modelo para incorporar un mecanismo eficaz de control de la calidad a todos los regímenes de prácticas. La creación de un instrumento único para garantizar la calidad en todos los tipos de prácticas haría más comprensibles y transparentes los requisitos previos en materia de calidad, a la vez que ayudaría a orientar los períodos de prácticas hacia la consecución de resultados en el plano educativo. Sin embargo, es importante garantizar que un instrumento de estas características no entra en conflicto con la legislación correspondiente en los Estados miembros.

<sup>(1)</sup> Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, DO C 120, 26.4.2013, p. 1.

<sup>(2)</sup> «The experience of traineeships in the EU, Eurobarómetro, 2013.»

<sup>(3)</sup> «Study on a comprehensive overview on traineeship arrangements in Member States, European Union, 2012.»

2.9 En cualquier caso, el CESE destaca que la adopción de un marco legislativo y normativo no puede garantizar de manera automática la calidad de los períodos de prácticas. Lo fundamental a la hora de asegurar unas prácticas de gran calidad es aplicar la normativa y realizar un seguimiento exhaustivo de todo el proceso. Los Estados miembros han de poder decidir cuál es la mejor manera de enfocar los períodos de prácticas a fin de garantizar su calidad y evitar los abusos.

2.10 Es necesario brindar más oportunidades de participar en períodos de prácticas transfronterizas para incrementar la movilidad de los jóvenes dentro de la UE. Se valora muy positivamente la extensión de los servicios de la red EURES al ámbito de las prácticas, habida cuenta sobre todo de los beneficios añadidos que entraña la promoción de los períodos de prácticas transnacionales (hoy por hoy, apenas el 9 % de las prácticas se realizan en un país extranjero<sup>2</sup>). No obstante, se deben emprender más medidas para potenciar la apertura y la transparencia en la oferta de plazas para personas en prácticas recurriendo a los canales de información y a instrumentos institucionales. En las directrices de las eventuales organizaciones de acogida se podrían definir los principios por los que regirían unos procedimientos de contratación abiertos y transparentes, así como unos criterios de calidad para los períodos de prácticas. Igualmente, se deberá informar mejor a los colectivos destinatarios sobre los programas y oportunidades que ya existen en el ámbito de las prácticas, recurriendo en particular a los medios sociales e internet.

### 3. El papel de la inversión en la formación

3.1 El CESE cree que, en su puesto de trabajo, los trabajadores en prácticas pueden contribuir a los resultados de las empresas y del conjunto de la economía, siempre y cuando el entorno de aprendizaje en el puesto de trabajo se estructure lo suficientemente bien para facilitar esta circunstancia.

3.2 Aun cuando un período de prácticas representa una oportunidad de aprendizaje, es importante reconocer los beneficios que reviste para todas las partes interesadas (el trabajador en prácticas, el empleador, el conjunto de la economía y, por ende, la sociedad). Así pues, garantizar unos sistemas de prácticas de alta calidad y accesibles ha de ser una responsabilidad compartida.

3.3 El Comité cree que la Recomendación debería ser más activa a la hora de promover la inversión en formación relacionada con períodos de prácticas. Hay que prestar gran atención a las PYME, ya que, si no se las apoya de manera específica, estas no cuentan a menudo con capital suficiente para invertir en las personas en prácticas.

3.4 Los motivos por los que las empresas más pequeñas no invierten suficientemente en los períodos de prácticas se explican por las características específicas de las PYME: el cortoplacismo y la incapacidad para acumular los beneficios a corto plazo de las personas en prácticas, así como los distintos costes y beneficios de la formación. Los períodos de prácticas son una inversión cuyos resultados no se dejan ver en la actividad empresarial de manera inmediata. Otro problema que afrontan las empresas pequeñas que se plantean ofrecer períodos de prácticas es que el seleccionado no permanece en la compañía el tiempo suficiente para que esta recupere el gasto que entraña su formación.

3.5 El CESE cree que la presencia de una mano de obra altamente cualificada y formada ofrece ventajas competitivas que van mucho más allá de las que benefician al trabajador o a la empresa. Así pues, cabe justificar que el Estado intervenga en el mercado con ayudas a la empresa privada en este ámbito. Como quiera que las PYME son grandes creadoras de empleo y un motor de crecimiento económico, la inversión en los períodos de prácticas en las empresas pequeñas puede justificarse si lo que se pretende es corregir un fallo del mercado motivado por causas externas y bienes públicos (como las asimetrías en las cualificaciones derivadas del sistema educativo): de este modo, una pequeña empresa podría contribuir en mayor medida a un crecimiento económico global y al bienestar de la sociedad en su conjunto<sup>(4)</sup>.

3.6 Por consiguiente, el Comité recomienda que se elaboren unas directrices de acompañamiento tanto para los Estados miembros como para las empresas y organizaciones de acogida sobre las posibles maneras de apoyar los sistemas de formación a través de las fuentes de financiación –nacionales y de la UE– ya disponibles. Estas directrices deberán incluir también casos de buenas prácticas sobre cómo aplicar los sistemas de formación en las empresas y las organizaciones.

3.7 El CESE considera importante garantizar que los empresarios conozcan los beneficios netos que pueden esperar si ponen a disposición plazas en régimen de prácticas. Al demostrar los verdaderos réditos económicos, los estudios centrados en el conjunto de los costes y beneficios pueden alentar a los empresarios a acoger a trabajadores en prácticas. Al mismo tiempo, es necesario dar a conocer mejor el hecho de que las empresas necesitan unos períodos de prácticas de calidad.

### 4. Compensación y seguridad social

4.1 Dado que apenas el 62 %<sup>(5)</sup> de los jóvenes con experiencia de prácticas suscribió un convenio o contrato por escrito con la organización o empresa de acogida, el Comité apoya el llamamiento en favor de la obligatoriedad de los convenios de prácticas por escrito. Hay que dotar a estos convenios de prácticas de una normativa jurídica común. Debe señalarse que los convenios o contratos legales benefician tanto a quien ofrece el período de prácticas como a quien ocupa la plaza, ya que refuerza las responsabilidades y los derechos de ambas partes.

<sup>(4)</sup> «Management Training in SMEs, OCDE, 2002.»

<sup>(5)</sup> «The experience of traineeships in the EU, Eurobarómetro, 2013.»

4.2 El Comité recomienda no obstante que, en el caso de los períodos de prácticas de «libre mercado», la empresa u organización de acogida debe ofrecer un paquete básico en materia de seguridad social (seguro de salud y de accidentes y, en el caso de los períodos de prácticas remuneradas, baja por enfermedad) e incluirlo automáticamente en el convenio de prácticas. Si el período de prácticas es considerado una relación laboral, de conformidad con la legislación y las prácticas nacionales todas las disposiciones del Derecho Laboral, de la legislación social y de los convenios colectivos (incluidas las condiciones salariales) del Estado miembro deben ser de aplicación. En caso de litigio respecto de la existencia de una relación laboral, el Comité recomienda que se considere a las personas en prácticas la parte más débil y se les preste el apoyo que necesitan.

4.3 Entre los métodos más comunes en los Estados miembros para financiar las distintas modalidades de prácticas figuran los fondos europeos y los fondos nacionales y regionales, las ayudas institucionales (como las becas universitarias), la autofinanciación y los recursos de las empresas. Allí donde se cuenta con financiación pública, esta proviene en un volumen considerable de los fondos europeos y, en particular, del Fondo Social Europeo (FSE). Sin embargo, por lo que respecta a los períodos de prácticas de «libre mercado», la autofinanciación es muy común ya que, en numerosos casos, los empleados en prácticas perciben una compensación insuficiente o nula. El hecho es que el 59 %<sup>5</sup> de todos los empleados en prácticas no reciben ninguna compensación económica y deben confiar en otras fuentes de financiación, como sus propios ahorros o el apoyo de sus familias.

4.4 El Comité hace hincapié en que los trabajadores en prácticas no deben vivir bajo la amenaza de la pobreza mientras preparan sus futuras carreras profesionales e incrementan sus posibilidades de ser contratados. Los períodos de prácticas han de ser accesibles por igual a todos, por lo que la falta de compensación económica limita el acceso a los regímenes de prácticas (en toda la UE, solo el 46 % de los participantes en la encuesta siguieron un período de prácticas<sup>5</sup>). Esto implica discriminación para determinados colectivos de jóvenes atendiendo a su situación económica.

4.5 Por lo que respecta al planteamiento de la responsabilidad compartida, el Comité anima a los Estados miembros a que busquen una solución flexible a la cuestión de la compensación de los trabajadores en prácticas. Este enfoque debería garantizar una elevada calidad de los períodos de prácticas, que deberán ofrecer unas condiciones dignas sin, por ello, desalentar a las empresas que ofrecen dichos períodos. La compensación por las prácticas no debe percibirse únicamente en tanto que salario, sino también como una medida para asegurar la igualdad de oportunidades a todos los jóvenes que participen en un sistema de prácticas.

4.6 El CESE recomienda que se revisen y debatan todas las opciones con los interlocutores sociales: regímenes de deducción fiscal para las empresas de acogida, uso de los fondos europeos y nacionales, rebajas en los paquetes de la seguridad social, etc. para no cargar exclusivamente en las empresas y organizaciones el peso de las compensaciones.

4.7 El CESE anima a la Comisión Europea a que formule cuanto antes directrices con casos de buenas prácticas orientados a los Estados miembros y las empresas.

4.8 Las buenas prácticas en esta materia, establecidas en las recomendaciones sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas, deben aplicarse en el «libre mercado», pero también en el sector público y las instituciones de la UE.

## 5. Otros aspectos

5.1 El CESE apoya la recomendación de limitar la duración máxima de los períodos de prácticas a seis meses y de restringir la repetición de los mismos para garantizar que las personas en prácticas no se convierten en sustitutos de los empleados y evitar que sean utilizados incorrectamente como alternativas al empleo permanente. Podría ser conveniente que los períodos de prácticas transfronterizas fueran más largos que los que tienen lugar en el país de origen del trabajador en prácticas.

5.2 El CESE considera que es crucial garantizar que las personas con discapacidades puedan participar en los regímenes de prácticas en igualdad de condiciones y recomienda que se adopten las medidas apropiadas para incrementar la accesibilidad y la sensibilización en este ámbito.

5.3 El CESE hace un llamamiento a los interlocutores sociales para que continúen trabajando en el reconocimiento de las aptitudes y competencias adquiridas en los períodos de prácticas y por otras vías (como, por ejemplo, las actividades de voluntariado). En este orden de cosas, el Espacio Europeo de las Aptitudes y Cualificaciones, que ha sido recientemente objeto de debate, podría imprimir mayor transparencia a este respecto.

5.4 El Comité desearía destacar la cuestión de los certificados de los períodos de prácticas y recomienda adoptar un estándar común para dichos certificados. Propone, además, que se tengan en cuenta las posibilidades de vincular estos certificados al Pasaporte juvenil y al Marco Europeo de Cualificaciones para hacerlos más beneficiosos y reconocibles entre los jóvenes y sus futuros empleadores.

5.5 El Comité aboga por impulsar el diálogo a nivel nacional y de la UE implicando a todos los agentes relevantes (interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil y, en especial, organizaciones juveniles) a la hora de formular directrices, llevar a cabo el seguimiento y evaluar la aplicación de este marco de calidad.

Bruselas, 27 de febrero de 2014.

*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 por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico**

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)

(2014/C 214/08)

Ponente: **Seamus Boland**

El 15 de noviembre de 2013, el Consejo, y el 18 de noviembre de 2013, el Parlamento Europeo, decidieron, de conformidad con los artículos 114, apartado 3, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico*

COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de febrero de 2014.

En su 496<sup>o</sup> pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 227 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de la Comisión Europea de modificar la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico. Sin embargo, llama la atención sobre las críticas generalizadas que cuestionan que la Directiva propuesta pueda alcanzar su objetivo de reducir el uso de bolsas de plástico a corto plazo.

1.2 El CESE admite que el uso continuado de bolsas de plástico ligeras provoca un grave daño medioambiental a la vida marina y que tiene graves consecuencias tanto para varias especies marinas como para la salud humana.

1.3 El CESE es consciente de la gran complejidad jurídica en torno al control de las bolsas de plástico; no obstante, recomienda encarecidamente que la propuesta de Directiva garantice que cada Estado miembro se comprometa plenamente a erradicar de este tipo de residuos de forma permanente.

1.4 El CESE se muestra preocupado por que la propuesta no logre fijar unos objetivos de reducción básicos debido a la falta de un objetivo de prevención claro a escala de la UE que proporcione un punto de referencia para la efectividad de las medidas de los Estados miembros y cuyo incumplimiento pueda sancionarse.

1.5 En este sentido, del CESE formula las siguientes recomendaciones:

- la UE debería establecer un objetivo cuantitativo de reducción del uso de bolsas de plástico ligeras, que debería determinarse tomando como referencia la experiencia de los Estados miembros en los que se consumen pocas bolsas de plástico ligeras;
- su incumplimiento resultará en las sanciones anteriormente mencionadas.

1.6 Aunque se entiende que las diversas medidas para controlar las bolsas de plástico surten distinto efecto en los diferentes Estados miembros, el CESE recomienda que cada uno analice cuál es la mejor manera de cumplir la Directiva y, a continuación, elija la opción que más se ajuste a sus necesidades y que sea realista en cuanto a sus obligaciones para alcanzar el objetivo global de la UE.

1.7 El CESE recomienda que, a la hora de establecer su propia política de aplicación, los Estados miembros valoren cuidadosamente cómo afectará a consumidores, vendedores y al medio ambiente.

1.8 El CESE acoge favorablemente las conclusiones del informe de evaluación de impacto de 2011 de la DG Medio Ambiente, que indican que la reducción del uso de bolsas de plástico tendrá consecuencias laborales cuando menos neutras y quizá incluso contribuirá a aumentar el número de puestos de trabajo asociados a las bolsas reutilizables alternativas, que crearían menos problemas medioambientales.

1.9 En línea con un dictamen anterior –NAT/600 Estrategia europea frente a los residuos de plásticos en el medio ambiente (Libro Verde)–, el CESE recomienda que se reconozca claramente el papel que desempeña la sociedad civil para mejorar las actitudes.

## 2. Información general sobre las iniciativas legislativas

2.1 Con arreglo a la legislación de la UE, las bolsas de plástico están consideradas como envases en virtud de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases. No hay, sin embargo, ninguna normativa ni política de la Unión centrada específicamente en esas bolsas. Algunos Estados miembros han desarrollado ya diversas políticas muy eficaces para reducir su uso, aunque muchos otros no lo han hecho.

2.2 La propuesta tiene por objeto disminuir en la Unión Europea el consumo de bolsas de plástico con un espesor de menos de 50 micras (0,05 milímetros). Para hacernos una idea, la Directiva va dirigida a las bolsas de plástico ligeras que nos dan en la caja de supermercados y tiendas para llevarnos la compra.

2.3 Las dificultades jurídicas para diseñar y aplicar un objetivo de reducción común a la UE y aplicable en todos los Estados miembros han contribuido en gran medida a agravar el problema. En lugar de establecer un objetivo común que reduzca significativamente el número de bolsas de plástico en circulación, parece preferible introducir en la Directiva 94/62/CE la obligación de que todos los Estados miembros reduzcan el consumo de bolsas de plástico ligeras, dejándoles al mismo tiempo la posibilidad de fijar sus propios objetivos nacionales de reducción y de elegir qué medidas adoptar para alcanzarlos. Estas medidas no deberían conducir a un aumento global en la producción de otros envases.

2.4 La Unión Europea no ha logrado sincronizar las políticas correctamente de manera que pueda ofrecerse una respuesta uniforme para resolver los problemas que genera la transformación de bolsas de plástico en basura. Por ejemplo, Italia quiere prohibirlas. Austria ha puesto en tela de juicio dicha propuesta por razones jurídicas. Otros países, como Dinamarca, Irlanda y Bulgaria, han aplicado una tasa sobre las bolsas de plástico. Reino Unido introducirá una tasa limitada en 2015 que afectará a los minoristas con más de 250 empleados. Los minoristas en Francia, Alemania, Portugal, Hungría y los Países Bajos han empezado a cobrar por las bolsas de plástico.

## 3. Contexto y síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1 El Parlamento Europeo y el Consejo desean consultar al Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con los artículos 114, apartado 3, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre la modificación de la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico.

3.2 La Comisión ha realizado una evaluación de impacto para preparar su propuesta legislativa <sup>(1)</sup>. Según esta evaluación de impacto, se calcula que en 2010 cada ciudadano de la UE utilizó 198 bolsas de plástico. Se estima también que alrededor del 90 % de ellas eran bolsas ligeras, que son reutilizables con menos frecuencia y más proclives a su transformación en basura.

3.3 Ese mismo informe afirma que en 2010 más de 8 000 millones de bolsas de plástico fueron lanzadas en la UE a la naturaleza. Esta basura afecta gravemente al entorno marino, pues se acumula en grandes cantidades en nuestros mares. Incluso en los países sin costa, las bolsas de plástico llegan a los océanos a través de ríos y arroyos. Que una bolsa de plástico pueda durar siglos supone un enorme problema mundial, pues contamina y perjudica a los ecosistemas de nuestros océanos.

3.4 El análisis de la Comisión concluye que el uso de este tipo de bolsas varía enormemente: oscila entre cuatro bolsas por persona en Dinamarca y Finlandia y 466 en Polonia, Portugal y Eslovaquia.

## 4. Observaciones generales y particulares

4.1 En su dictamen NAT/600 — «Estrategia europea frente a los residuos de plásticos (Libro Verde)», elaborado por Josef Zboril, el CESE destacó los graves problemas que causan los residuos de plástico en general y recomendaba una serie de acciones clave para gestionar toda la contaminación relacionada con el plástico <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Evaluación de impacto sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE, relativa a los envases y residuos de envases, para reducir el consumo de bolsas de plástico (COM(2013) 761 final — 2013/0371 (COD)).

<sup>(2)</sup> Dictamen sobre la *Estrategia europea frente a los residuos de plásticos* (Libro Verde). DO C 341 de 21.11.2013, p. 59-66.



4.2 Una reducción drástica de las bolsas de plástico contribuirá a disminuir la presión sobre la biodiversidad, especialmente en el entorno marino, en línea con la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad, cuyo objetivo es detener la pérdida de biodiversidad y de servicios ecosistémicos en la UE hasta 2020.

4.3 Se sabe que hay al menos 267 especies que han sufrido los efectos de quedar enredadas con bolsas de plástico o de ingerir residuos marinos cuyo origen son también las bolsas de plástico. En el Mar del Norte, el 94 % de todas las aves tienen restos de plástico en el estómago. Asimismo, se han encontrado bolsas en el estómago de varias especies marinas en peligro de extinción.

4.4 Entre los fallos subyacentes que contribuyen a agravar el problema encontramos:

- un fallo del mercado y una escasa sensibilización de la opinión pública;
- fallos en la aplicación y el cumplimiento del marco legislativo vigente en materia de envases y residuos de envases;
- no haber logrado establecer objetivos reales que reduzcan de manera significativa el uso de bolsas de plástico ligeras;
- la falta de voluntad política de muchos Estados miembros para resolver el problema estableciendo objetivos significativos.

4.5 Por otro lado, las enormes diferencias en el número de bolsas de plástico ligeras per cápita de los distintos Estados miembros demuestran que es posible reducir radicalmente su uso en relativamente poco tiempo, siempre y cuando haya voluntad política para actuar. Por ejemplo, en Irlanda se logró reducir las bolsas de plástico un 80 % cuando se introdujo una tasa en el punto de venta.

4.6 Si no se toman medidas eficaces, se prevé que el número de bolsas de plástico en el mercado aumente de 99 000 millones en 2010 a 111 000 millones en 2020 (UE-27) <sup>(3)</sup>. Si no se adoptan medidas enérgicas e inmediatas que limiten el uso de bolsas de plástico y su posterior transformación en basura, el problema afectará al medio ambiente y las ciudades tanto de la UE como fuera de ella, así como al sector del reciclaje de plástico, las autoridades públicas, el sector pesquero, el turístico y las empresas locales.

4.7 Muchas organizaciones ecologistas tienen claro que la propuesta de la Comisión es débil, pues en el artículo 1, apartado 2, afirma que «Los Estados miembros tomarán medidas dentro de los dos años siguientes a la entrada en vigor de la presente Directiva con el fin de reducir en su territorio el consumo de bolsas de plástico ligeras» sin establecer un objetivo claro de prevención.

4.8 Asimismo, se entiende que las Directivas, cuya única responsabilidad recae sobre los Estados miembros y que carecen de una clara sanción acordada en caso de no aplicación, son sustancialmente menos eficaces.

4.9 Establecer una meta de prevención cuantitativa para el uso de las bolsas de plástico marcaría un objetivo claro y un punto de referencia para los Estados miembros que podría supervisarse y cuyo cumplimiento podría exigirse jurídicamente en caso de que fuera necesario. Por otro lado, daría flexibilidad a los Estados miembros sobre qué medidas aplicar para alcanzar esta meta. Entre los posibles instrumentos cabe citar los incentivos económicos, como tasas o impuestos, campañas de sensibilización dirigidas a los consumidores, medidas reguladoras o una mezcla de estos instrumentos, según cuáles sean las circunstancias particulares de cada Estado miembro. En la evaluación de impacto se ha barajado un objetivo de prevención de 35 bolsas por persona y año. Este objetivo se basaría en el consumo medio de bolsas de plástico ligeras de los seis o siete Estados miembros con un menor consumo por habitante en 2010 y, por tanto, podría considerarse un punto de referencia razonable y alcanzable para otros Estados miembros. Si se convirtiera en un objetivo de prevención a escala de la UE, significaría una reducción del 80 % del consumo de bolsas de plástico desechables en la UE, que debería ser el objetivo mínimo.

4.10 De la evaluación de impacto de la Comisión se desprende que las medidas para reducir el uso de bolsas de plástico desechables no tendrían consecuencias inaceptables en la economía o el empleo.

Concluye lo siguiente:

- habrá una disminución en el número de personas que trabajan en el sector de la fabricación de **bolsas de plástico desechables**;
- no obstante, probablemente aumente el empleo en el sector de la fabricación de **bolsas de plástico reutilizables, bolsas de papel y bolsas de basura**;
- el informe de Prodcom de 2011, que se menciona en la evaluación de impacto, afirma que en 2006 una tercera parte de las bolsas de plástico ligeras se había importado, principalmente de Asia. Asimismo afirma que, desde entonces, son muchas más las bolsas que se fabrican en ese continente. Menciona que en el Reino Unido casi el 98 % de este tipo de bolsas se importa de Extremo Oriente;

<sup>(3)</sup> Según los cálculos de Prodcom, una base de datos de Eurostat que proporciona estadísticas sobre la fabricación de bienes manufacturados. (Evaluación de impacto de la Comisión, capítulo 2.4).



- 
- el informe señala que las bolsas fabricadas en los países de la UE suelen ser ligeramente más gruesas;
  - el informe de evaluación de impacto afirma que no habrá consecuencias adicionales en el ámbito laboral (p. 86). Asimismo, señala que la mayoría de fabricantes produce varios tamaños y que las acciones para reducir las bolsas de plástico ligeras pueden aumentar la demanda de bolsas reutilizables y, en consecuencia, crear empleo.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*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 modifica el Reglamento (UE) n° 525/2013 en lo relativo a la ejecución técnica del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático**

COM(2013) 769 final 2013/0377 (COD)

(2014/C 214/09)

Ponente: **Richard Adams**

El 18 de noviembre de 2013, el Parlamento Europeo, y el 10 de diciembre de 2013, el Consejo, de conformidad con los artículos 192, apartado 1, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 525/2013 en lo relativo a la ejecución técnica del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático*

COM(2013) 769 final 2013 — 2006/0377 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de febrero de 2014.

En su 496° pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 226 votos a favor, 5 en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

## **1. Conclusiones y recomendaciones**

1.1 La propuesta facilita y permite la ejecución técnica de los acuerdos vigentes relacionados con el Protocolo de Kioto. El Comité respalda la propuesta en la versión presentada.

## **2. Introducción general**

2.1 El Protocolo de Kioto, un acuerdo internacional adoptado en 1997 tendente a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en todos los países, entró en vigor en 2005. Los países industrializados se comprometieron a reducir para 2012 sus emisiones de carbono anuales, medidas a partir de seis gases de efecto invernadero, en un porcentaje que, por término medio, representaba un 5,2 % respecto de los niveles de 1990. Pese a que el total de las emisiones de gases de efecto invernadero ha aumentado un 40 % desde 1990, el Protocolo de Kioto sigue considerándose un primer paso –pequeño pero esencial– en la acción a escala internacional.

2.2 En virtud del Protocolo de Kioto, la UE-15 se comprometió a reducir en un 8 % respecto de los niveles de 1990 sus emisiones totales de gases de efecto invernadero durante el periodo comprendido entre 2008 y 2012, objetivo que probablemente haya cumplido con creces. Los Estados miembros que han ingresado en la UE a partir de 2004 también tienen objetivos de reducción de Kioto del 5 %, 6 % u 8 %, que están a punto de cumplir e incluso de superar. Para 2020, la UE ha asumido el compromiso unilateral de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero de sus 28 Estados miembros en un 20 % en relación con los niveles de 1990.

2.3 Aunque el PIB de la UE creció un 45 % entre 1990 y 2011, las emisiones totales de gases de efecto invernadero de sus 28 Estados miembros actuales –incluidas las emisiones de la aviación, cubiertas por el compromiso unilateral de la UE– fueron en 2011 un 16,9 % inferiores al nivel de 1990 y en 2012 un 18 % estimado por debajo del nivel de ese mismo año. Las previsiones más recientes de los Estados miembros muestran que el total de emisiones en 2020, incluidas las emisiones de la aviación, será un 21 % inferior al nivel de 1990.

2.4 La «Enmienda de Doha» del Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático establece el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, que se inició el 1 de enero de 2013 y finalizará el 31 de diciembre de 2020.

2.5 El segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto continuará y reforzará el actual sistema general de contabilización de las emisiones para garantizar la transparencia de los resultados obtenidos por las Partes y el cumplimiento de sus obligaciones.

2.6 La aplicación del Protocolo de Kioto después de 2012 requiere el establecimiento de una serie de normas de ejecución técnica para la Unión Europea, sus Estados miembros e Islandia. El recientemente adoptado Reglamento sobre el mecanismo de seguimiento no contiene una base jurídica que permita a la Comisión la adopción de los actos delegados destinados a aplicar las normas para el segundo periodo de compromiso. Por consiguiente, es necesario modificar el Reglamento (UE) n.º 525/2013 para crear la base jurídica necesaria.

### 3. Síntesis de la propuesta de modificación del Reglamento

3.1 El Reglamento propuesto establece la base que permitirá aplicar una serie de cuestiones técnicas mediante la adopción de actos jurídicos. En concreto, se trata de:

- los procesos de gestión de unidades como las transacciones de unidades de Kioto (emisión, transferencia, adquisición, cancelación, retirada, arrastre, sustitución o cambio de fecha de vencimiento) en o entre los registros nacionales de la Unión Europea, de los Estados miembros y de Islandia;
- los procesos contables relacionados con la transición del primer al segundo periodo de compromiso, incluido el arrastre de excedentes de unidades contables del primer al segundo periodo de compromiso;
- el establecimiento y el mantenimiento de una reserva de excedentes del periodo anterior y una reserva del periodo de compromiso para cada miembro de un acuerdo de cumplimiento conjunto;
- la exacción de un canon o «de la parte de los fondos devengados» a la emisión de unidades de reducción de emisiones (URE) y a la primera transferencia internacional de unidades de cantidad atribuida (UCA) en el segundo periodo de compromiso.

### 4. Observaciones generales

4.1 En resumidas cuentas, la propuesta permitirá a la UE aplicar el segundo periodo de compromiso del Protocolo de Kioto, permitiendo la emisión, las transferencias y el arrastre de las unidades contables de Kioto. También permitirá a la Comisión tomar decisiones sobre «actos delegados». La propuesta facilita y permite la ejecución técnica de los acuerdos vigentes. El Comité respalda la propuesta en la versión presentada.

Bruselas, 26 de febrero de 2014

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henri MALOSSE

---

**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014»**

COM(2013) 800 final

(2014/C 214/10)

Ponente general: **Evelyne Pichenot**

El 13 de noviembre 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 — Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014*

COM(2013) 800 final.

El 18 de noviembre de 2013, la Mesa del Comité encargó al Comité Director Europa 2020 la preparación de los trabajos en este asunto.

En vista del carácter urgente de este dictamen, el Comité Económico y Social Europeo designó a Evelyne PICHENOT como ponente general en su 496<sup>o</sup> pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero de 2014), y aprobó por 187 votos a favor, 2 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

## 1. Conclusiones y recomendaciones

### 1.1 Consolidar el Semestre Europeo y reforzar la participación de la sociedad civil

1.1.1 Para mejorar la **apropiación a nivel nacional y la legitimidad democrática**, que son aspectos esenciales del proceso del Semestre Europeo, el CESE, aunque reconoce la diversidad de las prácticas nacionales, recomienda reforzar la participación de los agentes de la sociedad civil. Por consiguiente, emite las recomendaciones siguientes:

- elaborar una **guía práctica** sobre los instrumentos del Semestre Europeo destinada a los agentes económicos y sociales y a los cargos electos tanto nacionales como territoriales;
- desarrollar más los contactos y las audiencias por parte de las instituciones europeas, en particular la Comisión, con los **parlamentos nacionales**, que conservan su plena legitimidad democrática en materia presupuestaria y de reformas;
- proseguir el debate con la sociedad civil sobre el calendario de las reformas estructurales y sobre el impacto recíproco de las políticas desarrolladas simultáneamente por los Estados miembros;
- incitar en mayor medida a todos los Estados miembros a vincular a los **interlocutores sociales** y los **organismos consultivos** en la elaboración de las reformas derivadas de las recomendaciones específicas por país, así como en la elaboración y el seguimiento del Programa Nacional de Reformas (PNR);
- lograr la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil en la **evaluación de las políticas** públicas que anteceden a cualquier medida de racionalización o de modernización;
- seguir dirigiendo al Consejo Europeo el **informe anual integrado de los CES nacionales** <sup>(1)</sup> e instituciones similares: a tal respecto, se debería animar más a los organismos consultivos nacionales a participar en la elaboración de este informe integrado;
- obtener del Consejo y de la Comisión una **respuesta formal** a estas contribuciones escritas de las sociedades civiles nacionales que corresponda al carácter riguroso de la consulta y se integre en el debate sobre las recomendaciones específicas por país;
- generar una metodología para alcanzar estándares de **calidad en cuanto a la participación** de las organizaciones de la sociedad civil y el diálogo social en los Estados miembros, basándose en el estudio que se publicará en 2014 emprendido por el Comité Director Europa 2020 del CESE.

<sup>(1)</sup> Véase CESlink: <http://www.eesc.europa.eu/ceslink/?i=ceslink.fr.home>

1.1.2 En el estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014, completado por los informes anexos<sup>(2)</sup>, la Comisión presenta una visión de la política económica y social de la Unión Europea haciendo hincapié en la coordinación entre las políticas europeas y las iniciativas nacionales. Basándose en las mismas prioridades que en años anteriores, el Estudio inaugura así el Semestre Europeo.

**El procedimiento de vigilancia macroeconómica y presupuestaria establecido anteriormente prosigue su evolución en 2014** y se basa en textos orientados por una lógica de **disciplina concertada, de vigilancia y de sanción**. Se asienta en un **mecanismo de alerta** para evitar la aparición de desequilibrios macroeconómicos, en los **programas nacionales de reforma** (PNR) y en **recomendaciones específicas por país** elaboradas tras consultar a cada Estado miembro. Además, el Semestre Europeo sigue estando estrechamente vinculado a la Estrategia Europa 2020 y a sus objetivos cuantificados.

1.1.3 La crisis financiera y, a continuación, económica que persiste en Europa ha puesto de manifiesto las deficiencias del sistema de gobernanza de la unión económica y monetaria: estas carencias se deben subsanar urgentemente para no poner en peligro la existencia misma del euro. El CESE, aunque reconoce **la importancia del camino recorrido en materia de gobernanza económica**, insiste en la imperiosa necesidad de garantizar la **legitimidad democrática** y la **apropiación a nivel nacional**. El dictamen que emite el Comité en 2014 supone una **continuidad respecto de sus dictámenes anteriores sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento**, que se resumen en la síntesis de las recomendaciones que figura en el punto 2.1 del presente dictamen. Así, este dictamen los completa y actualiza, abre perspectivas en cuanto a 2015 y se apoya en las conclusiones de numerosos dictámenes recientes.

1.1.4 El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 constituye la primera fase del procedimiento cuyo seguimiento realizará el **Comité Director Europa 2020** durante todo el año, con la participación de los consejos económicos y sociales nacionales e instituciones similares en cuanto a la ejecución de las reformas y de las políticas a nivel nacional. El Comité se congratula de que se establezca expresamente un vínculo entre la **Cumbre Social Tripartita de primavera** y el proceso del Semestre Europeo. Como complemento, pide que se publiquen las posiciones de los interlocutores sociales europeos como anexo a los documentos del Semestre Europeo. Además, desea que el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento esté acompañado por un informe sobre el estado de la ejecución de la Estrategia Europa 2020. Este diagnóstico es necesario para preparar la revisión intermedia.

1.1.5 Convencido de que aún no se ha superado la crisis, el Comité exhorta a las instituciones europeas y a los Estados miembros a hacer compatibles un esfuerzo de saneamiento presupuestario modulado y una **acción decidida y perseverante en favor del crecimiento, el empleo y la competitividad** en toda la Unión de los 28. Anima a la futura Comisión a que instaure un **programa de inversión** ambicioso que facilite a las pequeñas y medianas empresas el acceso a la financiación. Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos deberán contribuir a la realización de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y podrían, eventualmente, completarse con las reformas descritas en las recomendaciones específicas de la UE por países. Paralelamente, el Comité anima a la Comisión a presentar una hoja de ruta para la aplicación concreta del conjunto de medidas sobre «inversión social».

## 1.2 Una gobernanza más coherente para lograr una auténtica unión económica y monetaria

1.2.1 A raíz del informe titulado «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria»<sup>(3)</sup>, el CESE observa con satisfacción la **evolución paulatina de una «coordinación»** a una gobernanza económica más coherente entre Estados miembros, a través del proceso del Semestre Europeo. Constata, en particular, que el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se adapta a las nuevas normas de gobernanza, especialmente en la zona euro, al fijar la presentación de los **proyectos de presupuesto a mediados de octubre** para que la Comisión pueda evaluar si los Estados miembros adoptan las medidas necesarias con vistas a alcanzar los objetivos establecidos a nivel europeo. A continuación, se finalizarán los presupuestos a nivel nacional. Este procedimiento debe caracterizarse por el pleno respeto de la legitimidad democrática de los parlamentos nacionales, que son los únicos que pueden modificar y aprobar el presupuesto.

1.2.2 El CESE toma nota del avance parcial que supone el acuerdo alcanzado en el Consejo Europeo de diciembre de 2013 sobre las futuras normas comunes en materia de supervisión y de resolución de los bancos en quiebra. Constata que el proyecto de construcción de la unión bancaria se asienta sobre bases que aún tienen que madurar, pese a que por el momento quedan por afrontar múltiples desafíos, en particular respecto del saneamiento del sector financiero y del plazo para la instauración del Mecanismo Único de Resolución. El Comité tiene serias dudas sobre los riesgos que supone una **unión bancaria incompleta** y el recurso a un procedimiento intergubernamental<sup>(4)</sup>.

1.2.3 El CESE lamenta la reducción de los importes asignados al **marco financiero plurianual** (MFP) para el periodo 2014-2020. No obstante, acoge con satisfacción la capacidad de inversión de más de 400 000 millones de euros que podrán movilizarse rápidamente para fomentar el crecimiento y el empleo a nivel nacional y regional, a través de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos «ESI»), los cuales contribuirán así a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El Comité considera positivo que se vinculen, por primera vez, la **decisión política y el compromiso financiero**, que juntos constituyen un factor importante de fomento del crecimiento.

<sup>(2)</sup> Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (COM(2013)800 final + anexos).

<sup>(3)</sup> Van Rompuy.- «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria»- Bruselas, 12 de octubre de 2012 — Consejo Europeo.

<sup>(4)</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2013.

1.2.4 Mediante este Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, la Comisión intenta crear un marco europeo para fomentar el crecimiento en Europa combinando la **gobernanza económica**, el **marco financiero** plurianual y las políticas orientadas a completar los distintos aspectos del **mercado interior y la política comercial**. El Comité apoya el llamamiento de la Comisión a los Estados miembros para que tengan en cuenta **este marco europeo** cuando elaboren sus políticas nacionales. Observa que el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento sitúa actualmente entre las principales prioridades el crecimiento y la competitividad; subraya que la competitividad debe contemplarse en sentido amplio, integrando la calidad y el posicionamiento de los productos y servicios, en lugar de como una competitividad centrada meramente en los precios.

1.2.5 Para preservar el modelo europeo de cohesión social como preconiza igualmente el informe «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria», y con arreglo a la cláusula social horizontal del Tratado, el CESE hace un llamamiento al Consejo Europeo para que dé un gran paso adelante que permita conferir una dimensión social a la UEM. Dicha dimensión deberá plasmarse en la integración proactiva en el Semestre Europeo del **cuadro de indicadores sociales**<sup>(5)</sup>, en pie de igualdad con los indicadores macroeconómicos y presupuestarios. Esta dimensión social debe servir para prevenir los riesgos de desequilibrio social y debe acompañarse de mecanismos de estabilización, en particular, siguiendo el ejemplo de la Garantía Juvenil o de los Fondos Estructurales destinados, entre otras cosas, a la formación o a la reorientación.

El CESE hace un llamamiento, además, a que se tenga en cuenta la **dimensión de género** de la UE en todos estos instrumentos.

1.2.6 La profunda crisis que sufre Europa y las políticas desarrolladas para luchar contra los problemas de endeudamiento pueden impedir la consecución de muchos de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE solicita que se lance de entrada a principios de 2014 **la iniciativa sobre las pymes**. Acoge favorablemente el nuevo mandato conferido por el BEI al FEI orientado hacia las pymes y el microcrédito (4 000 millones de euros) y su afianzamiento mediante una ampliación de su capital.

1.2.7 El CESE insiste en que la UE posee **muchos activos** para salir de esta crisis, relativos ya sea a las infraestructuras, la calidad de los servicios o el mercado único. Hay que aprovechar estos activos para acelerar la transición ecológica, la innovación, el acceso al crédito por las pymes y la competitividad de todas las empresas con un enfoque de crecimiento sostenible, ecológico e integrador.

### 1.3 Una perspectiva dinámica y sostenible de la revisión de la Estrategia Europa 2020

1.3.1 Mediante este dictamen, orientado hacia las conclusiones del Consejo Europeo de marzo de 2014, se pretende también contribuir a **la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020**. Es un proyecto importante para la futura Comisión, que se emprenderá durante la Presidencia italiana. La Unión deberá demostrar a los ciudadanos una voluntad política y una visión concreta a favor de una integración más profunda para lograr una «mejor Europa», lo cual en determinadas políticas equivale a «más Europa». Para preparar esta revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020, se recomienda **articularla mediante los instrumentos del Semestre Europeo** para alcanzar un nuevo equilibrio entre responsabilidad y solidaridad. El Comité recomienda incluir en el Semestre Europeo un cuadro de indicadores medioambientales.

1.3.2 El Comité se congratula de que el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 anime a los Estados miembros a afrontar, pese a determinadas situaciones presupuestarias tensas, los **retos del siglo XXI** y a fomentar inversiones basadas en objetivos a más largo plazo, por ejemplo, el clima. El Semestre Europeo debe seguir incluyendo entre sus objetivos, métodos e instrumentos la ecologización de los procesos industriales de cada sector y de la economía en su conjunto para salir de la crisis adoptando un modelo de desarrollo más sostenible. Entre sus prioridades relativas al crecimiento y la competitividad, la Comisión menciona en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento el fomento y la utilización eficiente de los recursos mediante la mejora de la gestión de residuos y del agua, el reciclaje y la eficiencia energética.

En dicha revisión convendrá incluir **cuestiones y prácticas emergentes** como palancas de desarrollo sostenible, por ejemplo, la economía circular, la economía participativa y colaborativa, el diseño ecológico, la eficiencia ecológica, la movilidad ecológica o la renovación de los edificios y la urbanización sostenible.

1.3.3 Una nueva estrategia europea deberá basarse en una evaluación compartida entre las instituciones europeas y los Estados miembros e inscribirse en el marco de los objetivos de desarrollo sostenible (futuros ODS) **post 2015 de las Naciones Unidas**. La Unión Europea ha contribuido fuertemente a definir el **carácter universal** de estos futuros objetivos de desarrollo sostenible. Dicha revisión se inscribirá en la búsqueda de **coherencia** entre todas las políticas, principio bien asentado a nivel europeo en cuanto a su política de desarrollo. Conviene trasladar estos futuros **objetivos comunes al planeta en su conjunto**, mediante una **dinámica de desarrollo sostenible específica para el continente europeo**. Para ello, el Comité preconiza que la revisión intermedia se integre entre los objetivos de desarrollo sostenible de aquí a 2030, en estrecha colaboración con los Estados miembros.

(5) Se trata de cinco indicadores, a saber: la tasa de desempleo, los jóvenes sin formación ni inserción, el riesgo de sufrir pobreza que corre la población en edad laboral, las desigualdades y la renta bruta real de que disponen los hogares.



1.3.4 El Comité se compromete a ejercer plenamente el papel que le corresponde en este proceso de construcción de una transición económica sostenible y sigue atento a la necesidad de una política climática y de energía ambiciosa. Convendrá tener en cuenta los resultados de los trabajos de la conferencia de los días 13 y 14 de febrero de 2014 «Una nueva asociación global: posiciones de la sociedad civil europea sobre el marco post 2015»<sup>(6)</sup>, en la que el CESE participa activamente.

## 2. Continuidad y profundización del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014

2.1 El presente dictamen sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 constituye la **continuidad** de las observaciones formuladas por el Comité en dictámenes anteriores dedicados al Semestre Europeo y completadas mediante las contribuciones de los consejos económicos y sociales nacionales o de otros mecanismos consultivos similares. Se remite a **conclusiones que siguen siendo pertinentes** en 2014, a saber:

- el establecimiento en poco tiempo de un proceso evolutivo pero complejo de coordinación reforzada denominado «**Semestre Europeo**» en respuesta a la peor crisis multidimensional de la historia de Europa, crisis que reveló las carencias inherentes a la UEM inacabada;
- la inclusión del crecimiento entre los objetivos de la **Estrategia Europa 2020**; en particular, la importancia de la educación, la formación y el aprendizaje permanente; las medidas activas del mercado laboral, el espíritu de emprendimiento, el trabajo autónomo; las políticas de integración social y la eficiencia energética;
- la transición ecológica hacia un modelo de **producción y de consumo sostenibles** es ineludible para salir de la crisis;
- la agravación de las **divergencias** entre Estados miembros, entre regiones y territorios, entre el centro y la periferia; la necesidad imperiosa de políticas de cohesión para retomar la senda de la convergencia en la UE;
- la necesidad de que las instituciones europeas y los Estados miembros apliquen eficazmente las reformas;
- el **aumento de la deuda pública** alimentada por la crisis bancaria;
- la **diferenciación del saneamiento presupuestario**, compatible con la reactivación del crecimiento; las políticas de saneamiento de las finanzas públicas deben abarcar periodos más largos y orientarse hacia un equilibrio inteligente entre ingresos y gastos, oferta y demanda;
- paralelamente, la **urgencia de emprender una iniciativa para restablecer el crecimiento, el empleo y la competitividad**; la aplicación efectiva de reformas en los mercados laboral y de productos y servicios cuando sea necesario; el apoyo a la inversión y a las políticas de solidaridad; una **unión bancaria** completa;
- las graves repercusiones sociales de las políticas establecidas para salir de la crisis; la necesidad de tener en cuenta la **justicia social y la equidad** en los costes y beneficios de las reformas estructurales; la necesidad de una evaluación del impacto social de estas reformas;
- el respeto de la autonomía de los interlocutores sociales y los convenios colectivos; la colaboración y concertación estrechas con los **interlocutores sociales y la sociedad civil**; el fortalecimiento de la legitimidad democrática del Semestre Europeo; el refuerzo del diálogo social, especialmente en cuanto a las reformas del mercado laboral.

### 2.2 Instrumentos adecuados para un análisis del crecimiento

2.2.1 El CESE constata la evolución gradual de una mera coordinación hacia una gobernanza económica más vinculante para los Estados miembros a través del proceso del Semestre Europeo, que se plasmó en una evaluación a finales de 2013 de las recomendaciones específicas por país que orientarán las **próximas propuestas de recomendaciones de la primavera** de 2014 y su desglose en los PNR. La imbricación de los distintos instrumentos del Semestre Europeo que contribuyen a establecer el diagnóstico con vistas a reforzar la coordinación de las políticas económicas constituye un perfeccionado mecanismo de relojería cuyo control está lamentablemente reservado a un **puñado de expertos europeos y nacionales**.

<sup>(6)</sup> Una nueva asociación global: posiciones de la sociedad civil europea sobre el marco de acciones post 2015.

2.2.2 En otoño de 2013, la Comisión evaluó por primera vez **los proyectos de presupuestos nacionales** de los países de la zona euro, antes de que fueran debatidos y adoptados por los parlamentos nacionales. La Comisión no ha solicitado la revisión de ninguno de los proyectos de los trece Estados afectados de la zona euro, lo que evita de momento posibles conflictos de legitimidad. No obstante, el informe sobre el mecanismo de alerta que analiza aproximadamente diez indicadores macroeconómicos <sup>(7)</sup> revela que **este año dieciséis países** se someterán a un estudio pormenorizado cuyo propósito es determinar si existen desequilibrios y si son excesivos o no.

2.2.3 La Comisión considera la situación actual como un **momento crítico**, caracterizado por una perspectiva de **saneamiento agregado (del 1,1 % para la zona euro y del 1,4 % para la UE de los 28)** que convendría, por tanto, reforzar. El Comité expresa su preocupación por el hecho de que este principio de recuperación, todavía frágil, no se aprecie en el conjunto de los Estados miembros. No obstante, reconoce que este Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento refleja una evolución ya que sitúa entre las **principales prioridades el crecimiento y la competitividad**. El Comité velará por la aplicación de esta prioridad garantizando que los 400 000 millones de euros se canalicen hacia proyectos destinados a concretarla. Velará por que un nuevo instrumento de convergencia y de competitividad ayude a los países en crisis en cuanto al ritmo y la calidad de sus reformas.

### 2.3 ¿Persistencia de las incertidumbres?

2.3.1 En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se pone de relieve una **recuperación incipiente, aunque todavía modesta**. El Comité manifiesta su preocupación por las incertidumbres que pone de relieve el documento de la Comisión, como, por ejemplo, los vínculos entre los bancos en quiebra y las deudas soberanas o la contracción de la demanda de los países emergentes, la fragmentación del sistema financiero y las elevadas tasas de desempleo, que debilitan las perspectivas y ponen trabas al crecimiento.

2.3.2 El CESE constata que el tono general del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 denota más optimismo que las previsiones del FMI y de la OCDE, según las cuales el ritmo de la recuperación económica mundial es inferior de lo anunciado en mayo de 2013 debido, en particular, a la degradación de las perspectivas relativas a las economías emergentes <sup>(8)</sup>. Estos últimos años, la Comisión se ha mostrado a menudo optimista al anunciar recuperaciones que no se han materializado. Solicita que la futura Comisión vuelva examinar **las previsiones económicas y, si fuera necesario, cambie de rumbo**. En cualquier caso, subraya que un estancamiento o una recuperación demasiado lenta suponen una amenaza para los sistemas de protección social, en particular en aquellos países cuyos sistemas son todavía frágiles.

2.3.3 La degradación del mercado laboral debida a la crisis no viene acompañada de una mejora proporcional cuando se estabiliza la economía; el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se limita a evocar un desfase temporal y una mejora en cuanto al empleo. En caso de que persista, se corre el riesgo de que este desfase genere un **desempleo estructural de larga duración**. Por consiguiente, la **participación en el mercado laboral debería fomentarse** de distintas maneras: cualificaciones, formación permanente, participación de los interlocutores sociales, así como programas de inversión públicos y privados generadores de empleo.

2.3.4 Es aún demasiado pronto para afirmar que la crisis de la zona del euro ya ha pasado. Entre los riesgos que nos acechan figura tener una inflación demasiado baja (inferior al 1 %) durante un largo periodo que desemboque en una **deflación**, lo cual puede resultar desastroso para las perspectivas de recuperación. La **política monetaria del BCE** es, a este respecto, decisiva. En cuanto a otros posibles riesgos, el Comité subraya que varios bancos podrían encontrarse en situación demasiado frágil para cumplir con sus obligaciones. La próxima prueba de resistencia supervisada por el BCE constituye un indicador importante del estado de salud del sector financiero.

2.3.5 En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se reconoce que las **perspectivas son difíciles para las empresas** que presentan bajas previsiones de crecimiento en algunos países y tienen dificultades para acceder al crédito, lo cual pone en un aprieto a muchas pymes y acarrea quiebras.

2.3.6 El CESE reconoce que las **divergencias económicas y sociales** existentes dificultan el establecimiento de prioridades uniformes válidas para el conjunto de la Unión Europea. Para establecer recomendaciones específicas por país pertinentes, el Comité recomienda que se adopten medidas concretas para garantizar un **diálogo entre la Comisión** y la sociedad civil y reforzar el **diálogo social**.

<sup>(7)</sup> Indicadores del cuadro sobre la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos: saldo de la cuenta corriente, posición de inversión internacional neta, tipo de cambio efectivo real, cuotas de mercado de la exportación, costes salariales unitarios nominales, precios de la vivienda excluida la inflación, evolución de los flujos de crédito en el sector privado, tasa de desempleo (promedio sobre tres años), deuda del sector privado, deuda de las administraciones públicas, total de los pasivos del sector financiero.

<sup>(8)</sup> OCDE, perspectivas económicas, análisis y proyecciones, zona Euro — Resumen de las proyecciones económicas (noviembre de 2013), <http://www.oecd.org/fr/eco/perspectives/zoneeuroprojectionseconomiques.htm>.

2.3.7 El CESE sigue preocupado por los problemas derivados de la crisis. Considera alarmantes los riesgos potenciales del análisis de la calidad de los activos (siglas en inglés, «AQR») de los bancos y las pruebas de resistencia que se efectuarán en 2014, tratándose de una supervisión que debe ser creíble pero para la cual la unión bancaria no ofrece soluciones inmediatas.

2.3.8 El CESE acoge con satisfacción el acuerdo sobre la Directiva relativa a los sistemas de garantía de depósitos y la Directiva sobre rescate y resolución bancarias. **La consecución de la unión bancaria, en cuanto a sus facetas de supervisión y de resolución**, será un elemento importante para la recuperación y la restauración de la confianza. Por este motivo, el CESE pide que se adopte con rapidez el **mecanismo único de resolución**, que es un instrumento esencial de gestión en caso de nueva crisis bancaria. El Comité se declaró profundamente decepcionado ya que el Consejo reunido recientemente no logró alcanzar un acuerdo con vistas a una unión bancaria completa y ha escogido recurrir a un proceso intergubernamental.

### 3. Estabilización pero también fragmentación

3.1 El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento reconoce que la cuota europea en el conjunto de los intercambios comerciales a nivel mundial influye mucho en la riqueza de la UE, la cual orienta su recuperación hacia un **crecimiento inducido en mayor medida por las exportaciones** hacia los países emergentes mediante la práctica en algunos países de una devaluación interna.

En un contexto de fuerte competencia internacional, la UE mantiene un puesto prominente en el comercio mundial pese a la **evolución sensible de los flujos y de las cadenas de valor**. Aspira, también, a garantizar una mayor apertura en materia de inversiones. En respuesta a esta evolución, la Unión ha entablado negociaciones bilaterales que abarcan el comercio y las inversiones, así como la ejecución de acuerdos bilaterales. El Comité sigue insistiendo en hacer valer las normas, disposiciones y valores en todos los acuerdos, recurriendo en su caso a medidas de salvaguarda o de solución de diferencias de la OMC y participando en los mecanismos de seguimiento de los acuerdos.

3.2 La prioridad absoluta conferida en los primeros estudios prospectivos anuales sobre el crecimiento a las políticas draconianas y generalizadas de austeridad cede el paso actualmente a una política diferenciada con objetivos más matizados de saneamiento presupuestario. El CESE respalda el llamamiento hecho a los Estados miembros para que diseñen mejor sus programas de saneamiento y presten mayor atención a la **calidad, composición y dosificación de estos**. El CESE toma nota de que la Comisión Europea subraya expresamente la influencia de la política presupuestaria en el crecimiento, la eficacia del sector público y la justicia social, además de denunciar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente.

3.3 Como pone de relieve en su dictamen sobre la dimensión social de la UEM, el CESE manifiesta su preocupación ya que la situación económica y social refleja las **evoluciones claramente divergentes** entre países o grupos de países en materia de recuperación económica y de desigualdades sociales, que socavan de hecho una perspectiva de prosperidad compartida por los Estados miembros. A la UE incumbe la misión de **evitar una fragmentación económica y social** creciente, no solo en la zona euro, sino también en el mercado único. El CESE reitera su llamamiento a elaborar una Directiva marco para combatir la pobreza facilitando la integración en el mercado laboral.

3.4 La UE en su conjunto debe también comprometerse a realizar las reformas necesarias para adaptarse mejor a las realidades económicas cambiantes. Como ya subrayaba su anterior dictamen sobre la EAC 2013, los costes y beneficios de las reformas estructurales deben distribuirse de forma equitativa entre todos los agentes (trabajadores, hogares/consumidores y empresas).

3.5 El CESE considera que las prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 no reflejan suficientemente el vínculo existente con la **Estrategia Europa 2020 y sus objetivos cuantificados**. Reitera su inquietud por la **falta de avances** hacia la consecución de los objetivos de esta Estrategia. Se plantea interrogantes sobre la ausencia de análisis de los motivos de esta falta de avances y aguarda con impaciencia la revisión intermedia; se alarma ante la agravación de las tendencias divergentes en la UE en materia de actividad económica, de empleo y desempleo, así como de precariedad. En ciertos ámbitos, el objetivo de la Estrategia Europa 2020 no hace sino alejarse. La tasa de desempleo parece estabilizarse en un 10,9 % en la Unión Europea (un 12,1 % en la zona del euro), es decir a niveles nunca alcanzados desde la creación de la Unión Económica y Monetaria.

3.6 A pesar del llamamiento urgente hecho por las instituciones desde 2011 para reforzar la dimensión social de la UEM, el Comité lamenta los decepcionantes resultados del Consejo Europeo de diciembre de 2013, que había incluido esta prioridad en su orden del día. No obstante, desea recordar que disponía de **herramientas de diagnóstico eficaces en el Informe sobre el empleo**. Constata que el Semestre Europeo incluye el cuadro de indicadores sociales en el Informe sobre el empleo y preconiza que se integre en un marco único de supervisión, de manera que las dimensiones económica y social se apliquen en pie de igualdad. Hay que disponer de **objetivos cuantificables en materia de empleo y de actuación social**, que coexistan con los objetivos sobre la deuda y el déficit públicos. Se aplicarán mecanismos similares de ajuste y de solidaridad para corregir las desigualdades sociales y fomentar la inversión social. Desde hace mucho tiempo, el CESE ha puesto de relieve la **enorme necesidad de inversiones**, incluidas las inversiones sociales, que podrían crear empleo, reducir la pobreza y combatir la exclusión social. Ello requiere inversiones tanto privadas como públicas y, en caso necesario, la aplicación de **reformas estructurales**.

3.7 El CESE hace también hincapié en los problemas estructurales de los Estados miembros que deben atajarse en la fuente. La **competitividad estructural, el crecimiento económico y una fuerte dimensión social** son elementos esenciales para sacar a Europa de la crisis. El cuadro de indicadores sociales recientemente propuesto debe utilizarse para potenciar los cambios a corto y medio plazo, en estrecha colaboración y concertación con los interlocutores sociales.

3.8 Es indispensable integrar la **dimensión de género** en la nueva gobernanza económica. El Comité insta a las instituciones europeas y a los Estados miembros a tener en cuenta la dimensión de género en las reformas, a determinar datos específicos por sexo en todos los instrumentos y a precisar el impacto de la desigualdad entre los hombres y las mujeres sobre el crecimiento, en particular en los PNR y las recomendaciones específicas por país.

3.9 A falta de **coordinación suficiente de las políticas nacionales**, ciertas políticas de un Estado miembro pueden generar un impacto negativo en otro Estado miembro. Aunque el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento menciona este extremo, hay que ahondar en la reflexión emprendida en la Comunicación sobre los proyectos de grandes reformas económicas, que preconiza un **calendario coherente de reformas estructurales**. Esta reflexión abarca la **competencia fiscal y social o las decisiones sobre combinaciones energéticas o política migratoria**, que pueden tener repercusiones nefastas para otros Estados miembros.

3.10 Actualmente, el mayor desafío consiste en **apoyar la recuperación económica**, lo que supone, en particular, aplicar correctamente estas grandes reformas económicas y reforzar la **competitividad estructural**, es decir, la capacidad de innovar, de mejorar la calidad de los servicios y productos; de rediseñar la organización del trabajo y de la gestión y de desarrollar la investigación y sus aplicaciones paralelamente a **otros factores de competitividad relacionada con el precio** como, por ejemplo, el coste del capital productivo y el coste de la mano de obra, así como el tipo de cambio del euro que se considera demasiado elevado.

#### 4. Inversiones a largo plazo que fomentan el crecimiento sostenible

4.1 El CESE lamenta que no se preste suficiente atención a la inversión y la reactivación de la **demandas interior**. Europa necesita crecimiento y empleo, razón por la cual hace falta un **nuevo programa de inversión europeo**. El CESE reitera sus propuestas relativas a un plan de inversiones orientado a la creación de empleo de calidad, especialmente para los jóvenes, el desarrollo sostenible y los proyectos de futuro innovadores, así como la educación, la investigación, las infraestructuras y la ecoeficiencia. El criterio principal de un programa de estas características debería ser la creación de empleo, la reducción de la pobreza que genere y la reducción de la presión sobre los presupuestos públicos mediante una mayor participación en el mercado laboral.

4.2 Este programa de inversiones debe complementar y consolidar los esfuerzos realizados para reforzar la **competitividad de las empresas** y apoyar la recuperación económica para consolidar los resultados económicos de la UE en la escena internacional y para garantizarle un futuro próspero, integrador y eficiente en materia de recursos. La solidaridad y la lealtad —tanto en los Estados miembros como en Europa en su conjunto— son aspectos esenciales para garantizar que las iniciativas emprendidas resulten aceptables política y socialmente y redunden en beneficio de todos.

4.3 El CESE se declara satisfecho con la referencia al empleo eficaz de los **recursos naturales** y al establecimiento de **políticas energéticas** como prioridades del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014, con vistas a garantizar el crecimiento y la competitividad. Según el Comité, **la economía verde e integradora** será el principal desafío de los próximos años y constituye **un impulso para una salida de la crisis**. Las medidas para estimular el crecimiento y el empleo deben centrarse en una transición ecológica hacia una economía hipocarbónica y ecoeficiente respecto de los recursos de aquí a 2050. La UE deberá acelerar este proceso.

4.4 Dado que las restricciones presupuestarias no pueden, por sí mismas, propiciar el crecimiento, el CESE anima a la Comisión a que siga desarrollando sus ideas sobre las políticas de inversión privada, el acceso al crédito por parte de las pymes, la reactivación del consumo y las reformas estructurales en materia de política fiscal. Las medidas emprendidas a nivel nacional en estos tres ámbitos, **inversiones, consumo y fiscalidad**, solo podrán surtir todos sus efectos en un **marco europeo** claramente definido, coordinado y orientado hacia perspectivas de desarrollo sostenible y de prosperidad compartida.

4.5 El CESE reitera sus recomendaciones **a favor de la inversión** a nivel europeo, en particular mediante la **emisión de obligaciones del BEI** o del FEI para financiar el crecimiento, atraer los excedentes de ahorro mundiales, autorizar que se excluyan de la deuda pública determinadas inversiones estructurales de futuro y prestar mayor atención a la política industrial.



4.6 Para contribuir a la reactivación de la **demanda interior** en Europa hay que mejorar la participación en el mercado laboral, los servicios públicos de empleo y las medidas activas del mercado laboral. A tal respecto, acoge con particular satisfacción la **Garantía Juvenil**, pese a que dispone de una financiación demasiado modesta. Pero es igualmente necesario garantizar a los empleados y trabajadores **perspectivas estables en materia laboral y salarial**, sin las cuales no será posible restablecer la confianza ni reactivar el consumo.

4.7 Asimismo, para garantizar la recuperación del mercado interior, la modernización de la legislación sobre los contratos laborales con vistas a fomentar una mayor **flexibilidad** del mercado laboral deberá tomar en consideración, en aras de un equilibrio global, la **dimensión de «seguridad» del mercado laboral**. Eurostat estima que en 2011 ya había en la UE un 8,7 % de trabajadores pobres <sup>(9)</sup> y que el fenómeno de la precariedad no deja de ampliarse con la crisis económica.

4.8 De igual modo, el llamamiento de la Comisión a establecer una protección social más eficaz para apoyar el cambio social y reducir progresivamente **las desigualdades y la pobreza** debe interpretarse como una exigencia de calidad de los servicios prestados a los más vulnerables. En 2012, según Eurostat <sup>(10)</sup>, una cuarta parte de la población de la UE estaba en situación de riesgo de pobreza o de exclusión social, es decir, aproximadamente 125 millones de personas. En aumento desde 2008, esta cifra no puede achacarse a una gestión deficiente de los sistemas de protección social, sino a la crisis económica y a políticas que no han prestado suficiente atención a las cuestiones de equidad y justicia social.

4.9 Desde este punto de vista, el CESE recuerda con insistencia que los costes y los beneficios de las reformas estructurales deben distribuirse de forma equitativa entre todos los agentes, lo que significa ante todo que hay que empezar a reflexionar desde ahora sobre la **distribución de los frutos de la futura recuperación sostenible** esperada. El CESE solicita una vez más a la Comisión que aclare su punto de vista sobre los salarios, la inflación y la productividad.

## 5. Mejora de la gobernanza aunque aún limitada y desigual

5.1 El CESE considera que convendría, con ocasión de la evaluación de la nueva gobernanza económica europea, **efectuar una simplificación** de los procesos. Como ha subrayado el Comité en dictámenes anteriores, el calendario del Semestre Europeo está sobrecargado de instrumentos diversos: el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza (TECG), el paquete legislativo sobre gobernanza económica (denominado «*six-pack*»), el segundo paquete sobre gobernanza económica (denominado «*two pack*»), etc. El CESE constata que esta evolución de la gobernanza, aunque compleja, parece tranquilizar a los mercados en cuanto a la determinación de la UE y de sus Estados miembros a afrontar los **retos de la UEM**. A partir de ahora, convendrá combinar la credibilidad, la legibilidad y la legitimidad.

5.2 En cuanto a la participación de los **interlocutores sociales y de la sociedad civil**, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento insiste sobre todo en la apropiación a nivel nacional, pero no suficientemente en su participación efectiva en la elaboración de orientaciones y en la ejecución de las políticas. La credibilidad y la aceptación social de las reformas dependen de una estrecha colaboración y concertación con los interlocutores sociales, lo cual constituye la garantía del éxito de su aplicación.

5.3 Los ciudadanos europeos piden también a Europa y sus Estados miembros que esta nueva gobernanza afronte **otros retos** que les afectan: la lucha contra el calentamiento de la tierra, la política energética, la política industrial, el fomento de la utilización prudente y eficiente de los recursos, etc. A este respecto, el CESE se congratula por las prioridades que ha establecido la Comisión en materia energética.

5.4 En el marco de una gobernanza económica y social con un procedimiento único de vigilancia, se podría instaurar un mecanismo de incentivos para **apoyar las reformas nacionales** en aras de **la convergencia y la competitividad**. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 se remite al animado debate entablado sobre el nuevo instrumento de convergencia y competitividad dotado de «**acuerdos contractuales**» o «contratos para la competitividad» que prevean compromisos en materia de reformas en los Estados miembros a cambio de una ejecución facilitada mediante una ayuda financiera. Para el Comité, a espera de que se precise el modo de financiación (valor añadido respecto de los Fondos Estructurales existentes, tipos de reformas apoyadas, envergadura del instrumento financiero, fuente de financiación) y la orientación de dichos acuerdos contractuales, conviene mantener un **debate abierto y sereno**. El enfoque contractual, subyacente al instrumento de convergencia y de competitividad, podría brindar un margen de maniobra a escala nacional que facilite la participación de las sociedades civiles. Además, constituye un «**término medio**» entre la coordinación voluntaria y el enfoque vinculante en ámbitos en los cuales actualmente las competencias europeas son limitadas. Los Estados miembros analizarán de nuevo esta cuestión en el Consejo de octubre de 2014.

5.5 En cuanto a la reorientación de la **fiscalidad** laboral, en particular hacia el consumo, el CESE teme que, en el contexto actual, contribuya a debilitar la demanda interior. Por otra parte, manifiesta su preocupación por el riesgo de competencia salarial a la baja entre los Estados miembros, lo cual reduciría aún más la demanda.

<sup>(9)</sup> [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130424/LDM\\_BRI\(2013\)130424\\_REV1\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130424/LDM_BRI(2013)130424_REV1_FR.pdf).

<sup>(10)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-05122013-AP/FR/3-05122013-AP-FR.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-05122013-AP/FR/3-05122013-AP-FR.PDF).

5.6 En cuanto a la **fiscalidad medioambiental**, el CESE constata con interés que la Comisión establece como prioridad rediseñar la fiscalidad mediante el desplazamiento de la presión fiscal que pesa sobre el trabajo hacia otras bases impositivas, entre otras, la contaminación. Conviene tomar medidas para fomentar reformas de la fiscalidad medioambiental en los Estados miembros ya que pueden contribuir al saneamiento presupuestario y, al mismo tiempo, a la reducción del consumo de recursos naturales y de carburantes fósiles importados. Estas medidas perjudicarán menos al crecimiento y al empleo que los impuestos indirectos.

5.7 En cuanto a los **impuestos sobre los bienes inmuebles**, que en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento se mencionan como mera fuente alternativa a la fiscalidad laboral, el Comité pide a la Comisión que aclare sus ideas e incluya en el próximo Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento elementos sustanciales.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social Europeo*  
Henry MALOSSE

---



**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información**

**(texto codificado)**

[COM(2013) 932 final — 2010/0095 (COD)]

(2014/C 214/11)

El 13 de enero de 2014, el Parlamento Europeo, y el 21 de febrero de 2014, el Consejo, de conformidad con los artículos 43, 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

*Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información (texto codificado)*

COM(2013) 932 final — 2010/0095 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su dictamen CESE 966/2010, aprobado el 14 de julio de 2010 (\*), el Comité, en su 496º pleno de los días 26 y 27 de febrero de 2014 (sesión del 26 de febrero de 2014), decidió por 224 votos a favor, 4 en contra y 13 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre la propuesta.

Bruselas, 26 de febrero de 2014.

El Presidente  
del Comité Económico y Social Europeo  
Henri MALOSSE

---

(\*) Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Directiva CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información» (Texto codificado), DO C 44 de 11 de febrero de 2011, p. 142.





ISSN 1977-0928 (edición electrónica)  
ISSN 1725-244X (edición papel)



**Oficina de Publicaciones de la Unión Europea**  
2985 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

**ES**