



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

500º Pleno del CESE de los días 9 y 10 de julio de 2014

2014/C 451/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países — (Dictamen exploratorio)	1
2014/C 451/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Completar la unión económica y monetaria — Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea — (Dictamen de iniciativa)	10
2014/C 451/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Financiación de las empresas: una investigación de los mecanismos de suministro alternativos» — (Dictamen de iniciativa)	20
2014/C 451/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Sociedad digital: acceso, educación, formación, empleo, herramientas para la igualdad — (Dictamen de iniciativa)	25
2014/C 451/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Ciberataques en la UE — (Dictamen de iniciativa)	31
2014/C 451/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del proceso de adhesión a la Unión Europea — (Dictamen de iniciativa)	39

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

500º Pleno del CESE de los días 9 y 10 de julio de 2014

2014/C 451/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE — COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)	45
---------------	---	----

2014/C 451/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión — Hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de paquetes — Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea — [COM(2013) 886 <i>final</i>].	51
2014/C 451/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la notificación de las operaciones de financiación de valores y su transparencia — [COM(2014) 40 <i>final</i> — 2014/0017 (COD)]	59
2014/C 451/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo — COM(2014) 86 <i>final</i>	64
2014/C 451/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Liberar el potencial de la microfinanciación colectiva en la Unión Europea» — COM(2014) 172 <i>final</i>	69
2014/C 451/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los equipos de protección individual — COM(2014) 186 <i>final</i> — 2014/0108 (COD)	76
2014/C 451/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las instalaciones de transporte por cable — COM(2014) 187 <i>final</i> — 2014/0107 (COD)	81
2014/C 451/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas y la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a determinados elementos de la declaración sobre gobernanza empresarial — COM(2014) 213 <i>final</i> — 2014/0121 (COD)	87
2014/C 451/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación a largo plazo de la economía europea — [COM(2014) 168 <i>final</i>]	91
2014/C 451/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad — [COM(2014) 154 <i>final</i>]	96
2014/C 451/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La agenda de justicia de la UE para 2020 — Reforzar la confianza, la movilidad y el crecimiento en la Unión — [COM(2014) 144 <i>final</i>]	104
2014/C 451/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo — [COM(2014) 167 <i>final</i> — 2014/0091 (COD)].	109
2014/C 451/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre un Marco de calidad de la UE para la anticipación del cambio y la reestructuración (nueva consulta) — [COM(2013) 882 <i>final</i>]	116
2014/C 451/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Revisión de las Directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operan desde aeropuertos regionales — [C(2014) 963 <i>final</i>]	123

2014/C 451/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal — [COM(2013) 659 final].	127
2014/C 451/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Programa «Aire Puro» para Europa [COM(2013) 918 final], la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos y por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE [COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD)], la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas [COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD)], y la Propuesta de Decisión del Consejo sobre la aceptación de la modificación del Protocolo de 1999 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico [COM(2013) 917 final]	134
2014/C 451/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 1308/2013 y el Reglamento (UE) n° 1306/2013 en lo que atañe al régimen de ayudas para la distribución en los centros escolares de frutas y hortalizas, de plátanos y de leche — [COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD)].	142
2014/C 451/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La política y la gobernanza de internet — El papel de Europa en la configuración de la gobernanza de internet — [COM(2014) 72 final]	145
2014/C 451/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia — [COM(2014) 216 final]	152
2014/C 451/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 93/5/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1993, relativa a la asistencia a la Comisión por parte de los Estados miembros y a su cooperación en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios — COM(2014) 246 final — 2014/0132 (COD)	157

Corrección de errores

2014/C 451/27	Corrección de errores del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres — (<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i> C 424 de 26 de noviembre de 2014).	158
---------------	---	-----

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

500º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE JULIO DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países

(Dictamen exploratorio)

(2014/C 451/01)

Ponente: **Panagiotis Gkofas**

Coponente: **Luis Miguel Pariza Castaños**

El 6 de diciembre 2013..., de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia griega de la UE decidió solicitar al Comité Económico y Social Europeo la elaboración de un dictamen exploratorio sobre el tema

Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 64 votos a favor, 1 voto en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Este dictamen tiene como objetivo contribuir a los trabajos de la Presidencia griega, y darles asimismo continuidad durante la Presidencia italiana, para garantizar que se refuerce la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo de la UE. La inmigración es una cuestión especialmente compleja que requiere la cooperación de muchas partes interesadas y una gestión, común y global de la UE, tanto a nivel internacional como europeo ⁽¹⁾.

1.2 La UE tiene que dejar de considerar la política de inmigración como un asunto casi exclusivamente de política interior. Algunos de nuestros errores provienen de esta idea equivocada. El CESE considera que Europa ha de gestionar la inmigración en el marco de un enfoque global que incluya tanto la dimensión **interna** como la **externa**: la gestión interna de los flujos migratorios y la cooperación con terceros países constituyen componentes de una misma política, si quiere ser eficaz.

1.3 Debemos abordar de manera global **el desafío de la movilidad humana** en un contexto de **globalización económica**. La inmigración y la movilidad están estrechamente interrelacionadas. El diálogo internacional sobre la movilidad de las personas y las migraciones debe estar vinculado con otros aspectos de la política europea como el comercio, la cooperación para el desarrollo, los derechos humanos y la seguridad.

1.4 Cada Estado miembro de la UE por separado no puede gestionar adecuadamente la inmigración y el asilo; por eso el Tratado sienta las bases para una política común que debe ponerse en marcha con una legislación armonizada. El principio de solidaridad y de reparto equitativo debe reforzarse.

⁽¹⁾ Véase REX/375 y REX/351.

1.5 La UE debe asumir la responsabilidad en el control de las fronteras exteriores, que son las fronteras de toda la Unión Europea en el espacio Schengen. Frontex debe convertirse en un servicio europeo de guardia de fronteras. La UE debe reforzar la solidaridad entre los Estados miembros y una mejor distribución de responsabilidades.

1.6 Algunos territorios europeos debido a su situación geográfica tienen dificultades específicas, pues constituyen puntos intermedios para la inmigración irregular, y a veces reciben un volumen de personas que excede de su capacidad de acogida. Es necesario que la Unión Europea ponga en marcha procedimientos para repartir mejor las responsabilidades, de carácter operativo, de solidaridad financiera y de acogida.

1.7 En un mundo globalizado Europa tiene que colaborar con los países terceros y las instituciones internacionales en la promoción de un marco normativo internacional para las migraciones y la movilidad.

1.8 En este contexto, el CESE considera que es necesario abordar la inmigración en tres ámbitos interrelacionados: los **países de origen**, los **países de tránsito** y los **países de destino**, en este caso de la UE, **ya que solo de esta manera podremos afrontar con eficacia los flujos migratorios**.

1.9 La política de inmigración y asilo debe coordinarse mejor con la política exterior de la UE. El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) debe ejercer el papel que le corresponde e incorporar las políticas relativas a la inmigración, el asilo y el control de las fronteras, con objeto de reforzar su coherencia. El CESE, que ha contribuido a los trabajos de la Presidencia griega, valora positivamente la inclusión de una dimensión exterior de la inmigración, el asilo y el control de las fronteras en las directrices estratégicas adoptadas por el Consejo Europeo los días 26 y 27 de junio de 2014. Asimismo se debe reforzar la función del Parlamento en estas materias.

1.10 En el marco de un Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (GAMM) la UE debe alcanzar acuerdos con países terceros, especialmente con los países vecinos, los países de origen de los inmigrantes y con los países de tránsito.

1.11 El Comité propone que, a tal efecto, se refuerce el diálogo con dichos países con el objetivo de alcanzar nuevos Acuerdos para la Movilidad y la Migración (AMM), con un contenido más amplio, como se señala en el punto 1.3. y en el 5.1.6.

1.12 Las Asociaciones para la Movilidad tienen ciertas limitaciones que deben superarse en los próximos años, pues no tienen carácter vinculante para las partes contratantes. Su flexibilidad ayuda a alcanzar acuerdos políticos, sin imponer obligaciones jurídicas, pero, en opinión del CESE, deben transformarse en acuerdos internacionales vinculantes.

1.13 Las AM deben incluir entre sus prioridades los aspectos relacionados con la inmigración económica y la movilidad, añadiendo a los de seguridad, repatriaciones y vigilancia de las fronteras una mayor prioridad a la organización de la migración legal y la política de visados, el reconocimiento de las titulaciones, los derechos de seguridad social y la contribución que para el desarrollo tiene la migración y la movilidad.

1.14 El Comité propone que se pongan en marcha oficinas migratorias de la UE en los países de origen, gestionadas por la Comisión Europea, con funcionarios del SEAE, de la DG HOME y de la DG EMPL. El portal (web) de inmigración de la UE es un instrumento positivo pero insuficiente; debe poder ser utilizado en más lenguas y tener un carácter más interactivo.

1.15 Es necesario mejorar la cooperación con los países de origen y tránsito, prevenir y evitar la inmigración irregular. Asimismo, es necesario recurrir a campañas informativas, y luchar eficazmente contra las redes criminales de tráfico y la introducción ilegal de inmigrantes. La cooperación policial y judicial es fundamental para combatir a las redes criminales. Los traficantes y los que introducen ilegalmente a las personas, para alcanzar beneficios económicos delictivos ponen en riesgo la vida y la seguridad de las personas. Los Acuerdos de Movilidad (AM) deben desarrollar nuevos sistemas de cooperación en el control de las fronteras, y de colaboración en el retorno asistido.

1.16 Igualmente son fundamentales las ayudas y los programas de desarrollo, sobre la base del **principio de condicionalidad positiva (*more for more*)**, abordando a la vez los distintos factores que implica la inmigración, incluida una política de retorno y readmisión. Así mismo es importante el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y su participación en los AM.

1.17 El CESE aboga, igualmente, por una cooperación de Frontex y Europol en la lucha contra la delincuencia organizada, en particular el tráfico ilícito y la introducción ilegal de inmigrantes, como, así mismo, una colaboración estrecha con organismos internacionales como la OIM, el ACNUR o el CIDPM. Por otra parte, el CESE respalda los Reglamentos de la Comisión a favor de una mayor flexibilidad en la gestión del Fondo de Asilo y Migración y el Fondo de Seguridad Interior a partir de 2014.

1.18 A escala de la UE, debe adoptarse una política común de inmigración que sea satisfactoria y coherente y se base en la solidaridad y el compromiso de todos los Estados miembros; la UE debe adoptar una política de retorno eficaz conforme a los tratados internacionales en materia de retorno y readmisión; las fronteras de la UE, incluidas las fronteras marítimas de los Estados miembros de la UE ribereños del Mediterráneo, son las fronteras de todos los Estados miembros de la UE y, como tales, es responsabilidad de todos garantizar activamente su protección de acuerdo con los Tratados.

1.19 Los derechos humanos de los inmigrantes irregulares deben respetarse en todo momento, desde su salvamento o acogida hasta que obtienen el estatuto de protección, mientras se encuentran en una situación irregular «sin papeles» o se los repatriaría al país de origen; la creación de más y mejores centros de estancia y centros de acogida para inmigrantes en todos los Estados miembros mediante la ayuda de toda la Unión Europea, teniendo especialmente en cuenta las condiciones sanitarias y de atención médica, así como un examen más rápido de las solicitudes de asilo o de asistencia social. El CESE reafirma su posición contraria a que se mantenga en centros de detención a los solicitantes de asilo y a los inmigrantes irregulares; especialmente los niños, los menores no acompañados, las mujeres embarazadas y las aquejadas de enfermedades graves.

1.20 El Comité observa con preocupación que en Europa crece la intolerancia, el racismo y la xenofobia contra los inmigrantes; y también está alarmado porque en algunos Estados miembros se está produciendo un deterioro de la protección de los derechos fundamentales.

1.21 Todas las instituciones comunitarias han insistido en la importancia de la inmigración para la UE, tanto por razones económicas como demográficas. También la Estrategia Europa 2020. Como ha insistido el CESE, la política europea de inmigración debe ser, en consecuencia, proactiva y proteger los derechos humanos, luchar contra la discriminación laboral o social, y desarrollar la agenda de la integración.

1.22 La Unión Europea debe dotarse de un sistema común de asilo con una legislación armonizada. El Convenio de Dublín debe ser sustituido por un sistema de mayor solidaridad dentro de la UE y que tenga en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo y garantice una distribución de responsabilidades más proporcionada entre los Estados miembros.

1.23 El nuevo reglamento del **Fondo de Migración, Asilo e Integración** concede especial atención a las situaciones de emergencia y de crisis. El CESE comparte la propuesta de la Comisión para asegurar una capacidad de acción flexible a nivel europeo, con recursos financieros suficientes para las emergencias. La llegada de numerosas personas procedentes de Siria y de otras zonas de guerra en África requiere que la UE se movilice, pues son situaciones de emergencia humanitaria.

2. Introducción

2.1 La ausencia de una política europea común de inmigración, los trágicos acontecimientos recientes, que se siguen repitiendo, con las muertes ocurridas en el mar en zonas de Libia, Malta, Grecia, Italia y España, el aumento continuo de los refugiados en las fronteras de Siria, la complejidad del problema y la gran magnitud de los flujos migratorios han generado una presión particular en la capacidad de respuesta, especialmente de los países mediterráneos. Por ello, el Comité acoge con satisfacción que los aspectos relativos a la inmigración sigan siendo una prioridad para Italia, el Estado miembro actualmente en ejercicio de la Presidencia, al igual que lo fueron para Grecia, la Presidencia saliente.

3. Europa y la gobernanza internacional de las migraciones

3.1 En el siglo XXI va a aumentar la movilidad de las personas y también los flujos migratorios. En la actualidad solamente el 3 % de la población mundial vive fuera de su país de nacimiento, pero la tendencia es a que estos movimientos crezcan en el futuro (la tasa de crecimiento anual es del 3 %). Por otro lado, hay que señalar que los flujos migratorios son cada vez mayores entre los países del Sur, especialmente hacia los llamados emergentes. También aumenta la movilidad dentro de los países miembros de la UE ⁽²⁾ y en el espacio económico europeo.

3.2 La pobreza, el desempleo, las tendencias demográficas, la falta de oportunidades, los conflictos, los desastres ecológicos y el cambio climático son algunas de las causas que impulsan las migraciones internacionales.

3.3 El CESE ha propuesto que, en el ámbito de la política exterior, la UE debe promover un marco normativo internacional para las migraciones y la movilidad que alivie la presión ejercida sobre los Estados miembros. Este marco normativo internacional debe incluir los principales convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares, que aún no ha sido ratificada por los Estados miembros de la UE ⁽³⁾. El Comité solicita a la Comisión que elabore un informe sobre las medidas que están tomando los Estados miembros para crear las condiciones de su pronta ratificación.

3.4 El objetivo principal de este dictamen es examinar y hacer referencia a algunas de las principales cuestiones relacionadas con el fenómeno de la inmigración en su globalidad, tal como se ha señalado, con el fin de buscar soluciones integrales que conduzcan a una política de inmigración que sea efectiva, pero también respetuosa con los derechos de los inmigrantes.

4. La dimensión interior: La política común de inmigración, asilo, e integración de la UE

4.1 La política común de inmigración

4.1.1 Durante los últimos diez años, la UE ha ido adoptando un **marco jurídico común**, como el estatuto de residentes de larga duración y la reagrupación familiar. Se han armonizado las condiciones de admisión de los estudiantes y los investigadores; se ha creado la Tarjeta Azul para inmigrantes muy cualificados. También se ha adoptado una legislación horizontal: un permiso único para los trabajadores inmigrantes, la Directiva de admisión de temporeros y la Directiva para la admisión de trabajadores que son desplazados dentro de la misma empresa.

La UE necesita dar un impulso a la política común sobre inmigración laboral y dotarse de un marco jurídico que sea coherente, global, horizontal y guiado por el respeto a los derechos de los trabajadores, la igualdad de trato, las necesidades de las empresas y la contratación legal de dichos trabajadores. Una legislación y una cooperación con los países de origen que permita la inmigración a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta cualificación como en las actividades menos cualificadas.

Es necesario que haya una política integral y global de inmigración y asilo y de control de las fronteras y una armonización legislativa, con la activa participación de los Estados miembros, de los servicios de la Comisión Europea, del SEAE y de los organismos europeos competentes.

4.1.2 El CESE y la Comisión colaboran estrechamente en las **políticas de integración**. En el marco de unos Principios Básicos Comunes, la UE desarrolla una agenda para la integración, que también dispone de un Fondo financiero. El CESE y la Comisión van a seguir colaborando en las actividades del Foro Europeo de la Integración.

4.2 Sistema común de asilo

4.2.1 La UE se está dotando de un **sistema común de asilo** y de una legislación armonizadora, pero todavía estamos lejos de una situación adecuada, pues los Estados miembros mantienen políticas y legislaciones diferentes ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Véase SOC/373.

⁽³⁾ DO C 191 de 29.6.2012, pp. 134-141.

⁽⁴⁾ La UE está obligada por el Tratado de Funcionamiento de la UE, la Carta de Derechos Fundamentales y Convenios Internacionales en lo que hace a la política de asilo.

4.2.2 El Comité ha criticado que la UE tiene poca solidaridad en materia de asilo, pues el 90 % de las solicitudes se atendieron en solo diez Estados miembros. En términos relativos son los países más pequeños quienes tienen mayor presión, como Malta, Chipre y también Grecia.

4.2.3 El **Convenio de Dublín** determina el Estado miembro responsable del examen de cada solicitud de asilo, pero el CESE considera que este sistema no es solidario entre los Estados miembros de la UE. El solicitante de asilo debiera tener la oportunidad de presentar su demanda en cualquier Estado miembro. A medio plazo sería preciso dotar de nuevas competencias a la UE para que fuera ésta y no las autoridades nacionales quien gestionara las solicitudes. De esta manera se examinarían con mayor rapidez las solicitudes y se mejorarían las condiciones para la concesión de asilo. En suma, el Convenio de Dublín debe ser sustituido por un sistema de mayor solidaridad dentro de la UE y que tenga en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo y garantice una distribución de responsabilidades más proporcionada entre los Estados miembros.

4.2.4 Para ayudar a los Estados miembros en el desarrollo del sistema de asilo, se ha puesto en marcha la **Oficina Europea de Apoyo al Asilo** (EASO), que presta también asistencia técnica y operativa. EASO debe tener un mandato para evaluar los sistemas de asilo nacionales y su compatibilidad con las obligaciones con el Derecho europeo e internacional y con los derechos fundamentales.

4.2.5 EL CESE propone que aumenten los **programas de reasentamiento** para el traslado de refugiados desde fuera de la UE y su establecimiento en la Unión, en colaboración con terceros países y el ACNUR.

4.2.6 El Comité también propone que aumenten los **programas de realojamiento** en el interior de la UE, proporcionando incentivos financieros a aquellos Estados miembros que se comprometan. El Comité considera que actualmente es muy escasa la solidaridad entre los Estados miembros para el realojamiento de los beneficiarios de protección y demandantes de asilo.

4.2.7 El realojamiento debe realizarse sobre la base de un sistema establecido de modo permanente. En este contexto, la Comisión debería presentar una propuesta legislativa para que se establezca un mecanismo de realojamiento permanente y efectivo en el seno de la UE, basado en una Clave de Reparto de la UE para la reubicación de los solicitantes de asilo, tal como se expone en el Informe del Parlamento Europeo sobre una mayor solidaridad en la UE en el ámbito del asilo (2012/2032 INI). Para garantizar el funcionamiento óptimo de este mecanismo, la propuesta legislativa debería tener en cuenta asimismo la experiencia práctica adquirida con el proyecto piloto Eurema para Malta ⁽⁵⁾.

4.3 Prevención de la inmigración irregular

El CESE considera que es preciso reforzar el espíritu de la solidaridad en la UE. Algunos territorios europeos debido a su situación geográfica tienen dificultades específicas, pues frecuentemente constituyen puntos intermedios para la inmigración irregular, y a veces reciben un volumen de personas que excede de su capacidad de acogida. La Unión Europea debe poner en marcha procedimientos de solidaridad financiera, operativa y de acogida, teniendo en cuenta, entre otras cosas, la situación económica y social de los distintos Estados miembros.

4.3.1 El vínculo entre inmigración y delincuencia que se realiza en algunos discursos políticos no se corresponde con la realidad y fomenta actitudes xenófobas. La mayor parte de los inmigrantes que no se encuentran en situación regular han entrado legalmente con un visado de corta duración y alargan su estancia, o tienen un permiso de inmigración temporal y no retornan cuando finaliza.

4.3.2 Muchas de estas personas trabajan en condiciones laborales injustas, cuando no fuera del marco del derecho del trabajo, o en la economía no declarada, y se encuentran en situaciones de exclusión social. Ante determinadas situaciones de este tipo las organizaciones de la sociedad civil y el CESE han respaldado procesos de regularización de los inmigrantes irregulares y, en general, han solicitado que la UE adopte propuestas, recomendaciones y medidas para evitar estas situaciones.

4.3.3 Los derechos de los inmigrantes irregulares han de respetarse en toda circunstancia, desde el momento de su salvamento o retención hasta que se les concede la protección o se les repatrió a su país de origen. La inmigración irregular por vía marítima desemboca a menudo en la pérdida de vidas humanas. En este contexto, el CESE hace hincapié en la importancia de respetar en todo momento los derechos humanos fundamentales.

⁽⁵⁾ Eurema es un proyecto piloto de la UE para el realojamiento de los beneficiarios de protección internacional de Malta aprobado por el Consejo Europeo en sus Conclusiones de 18 y 19 de junio de 2009 (doc. 11225/2/09 CONCL 2).

4.4 Fronteras exteriores y visados

4.4.1 La Unión Europea necesita una política de fronteras exteriores creíble, efectiva, legítima y sujeta a controles democráticos. Los Estados miembros que forman el espacio Schengen no realizan controles en las fronteras que comparten entre sí. Esto supone que deben colaborar y compartir la responsabilidad en la gestión de las fronteras exteriores. El **Código de Fronteras Schengen** regula el cruce de fronteras y los controles, teniendo en cuenta los requisitos que los nacionales de terceros países deben cumplir para entrar y permanecer hasta tres meses. La UE elabora listas de países cuyos nacionales necesitan **visados**.

4.4.2 El CESE considera el papel de Frontex se debe reforzar para, a medio plazo, convertirse en un servicio europeo de guardia de fronteras compuesto por un contingente europeo de agentes de guarda de fronteras. Su función principal sería la aplicación de las reglas comunes previstas en el Código de Fronteras. El CESE considera que **debe reforzarse la solidaridad de la UE** con los Estados miembros, en función de su situación geográfica.

4.4.3 La lucha contra la trata y el tráfico ilegal de personas debe realizarse siempre garantizando a las víctimas la protección de la legislación humanitaria internacional y los convenios europeos de derechos humanos. Según el artículo 6.2 del Código de Fronteras Schengen, la guardia de fronteras no discriminará a las personas por motivos de sexo, origen étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual; y según el artículo 13, los nacionales de terceros países a los que se deniegue la entrada, tendrán el derecho a recurrir la resolución.

4.4.4 El Comité respalda la propuesta de la Comisión para modificar la legislación sobre visados. La colaboración con los países terceros es fundamental en la política de visados, que en muchos casos incluye la reciprocidad.

4.5 Retorno

4.5.1 Por lo que respecta a los procedimientos de retorno, es necesario que las Asociaciones de Movilidad se planteen recurrir prioritariamente al retorno voluntario, acompañado de sistemas de apoyo ⁽⁶⁾. No obstante, en caso de que se pongan en marcha procedimientos de retorno forzoso, hay que garantizar el pleno respeto de los derechos humanos de las personas implicadas de acuerdo con las recomendaciones del Consejo de Europa ⁽⁷⁾.

4.5.2 La celebración de acuerdos con terceros países debe basarse en el principio de condicionalidad positiva, la prestación de asistencia financiera y la creación de programas de desarrollo para prevenir la inmigración irregular.

4.5.3 La repatriación de los inmigrantes que han entrado en la UE de forma irregular debe gestionarse conforme a las reglas establecidas. En este sentido, los acuerdos de retorno con terceros países son cruciales para garantizar que los derechos de los inmigrantes repatriados se respetan plenamente.

4.5.4 La Carta prohíbe expresamente las expulsiones colectivas y garantiza que nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes (el principio de *non-refoulement*). Sin embargo diversas ONG han denunciado prácticas de expulsiones colectivas y de expulsiones de inmigrantes irregulares y de solicitantes de asilo a países en los que se violan los derechos humanos. El CESE recuerda que el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta contienen disposiciones que son aplicables a una política Europea en materia de inmigración irregular, con especial atención a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

4.5.5 Las personas con graves enfermedades no podrán ser detenidas ni expulsadas, tal y como ha sido interpretado por el TEDH en relación con el artículo 3 de la CEDH, pues necesitan atención sanitaria, así como las mujeres embarazadas. La situación de los menores de edad requiere igualmente una atención y protección específica, especialmente si no están acompañados.

⁽⁶⁾ En colaboración con la Organización Internacional para las Migraciones.

⁽⁷⁾ «Veinte directrices sobre el retorno forzoso», CM(2005) 40.

4.5.6 El CESE reafirma su posición contraria al mantenimiento habitual en condiciones de detención de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares, ya que **su internamiento en centros de detención** debe ser una medida en todo caso excepcional⁽⁸⁾. El Comité reclama mayor transparencia sobre los centros de internamiento dentro y fuera de la UE y que el ACNUR sea informado de la situación de las personas internadas.

5. La dimensión exterior de la política de inmigración y asilo.

5.1 El enfoque global de la migración y la movilidad

5.1.1 El primer paso se dio en el Consejo Europeo, que adoptó el **Enfoque Global sobre la Migración** (*Global Approach to Migration, GAM*) a finales de 2005. Para desarrollar la dimensión exterior de la política europea de migración se han puesto en marcha diversas iniciativas de la Comisión.

5.1.2 Las **Asociaciones de Movilidad** (AM) son el instrumento político más importante en la implementación del GAMM. La fase piloto de su aplicación ya ha sido superada y en el 2009 la Comisión llevó a cabo una evaluación política de su aplicación⁽⁹⁾.

5.1.3 La Comisión recomendó abordar nuevos retos para las políticas de inmigración y asilo (guerras y movimientos de población en el Mediterráneo) a través del establecimiento de un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad en la UE en su Comunicación *Un Diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional* [COM(2011) 292]. La UE inició desde entonces los diálogos con algunos países.

5.1.4 Se han concluido seis AM con los siguientes países: Cabo Verde (Mayo 2008)⁽¹⁰⁾, Moldavia (mayo 2008)⁽¹¹⁾, Georgia (noviembre 2009)⁽¹²⁾, Armenia (octubre 2011)⁽¹³⁾, Azerbaiyán (diciembre 2013)⁽¹⁴⁾ y Marruecos (junio 2013)⁽¹⁵⁾. La negociación de las AM con Túnez ha concluido y el pasado 3 de marzo se firmó la Declaración conjunta. La negociación de la AM con Jordania ha comenzado y se prevé que concluya durante la Presidencia griega; se van a iniciar nuevos diálogos sobre migración, movilidad y seguridad con otros países del Mediterráneo meridional, como Egipto, Libia, Argelia y Líbano. La Declaración sobre emigración y movilidad de la Cumbre Unión Europea-África⁽¹⁶⁾ es una declaración con un enfoque global que el CESE respalda.

5.1.5 En 2011, la Comisión publicó una evaluación sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM, por sus siglas en inglés)⁽¹⁷⁾, donde se instaba a la UE a reforzar su política exterior en materia de inmigración, y presentó un GAMM renovado que deberá basarse en los siguientes pilares: 1) organizar y facilitar la migración legal y la movilidad, 2) prevenir y reducir la migración ilegal y la trata de seres humanos, 3) promover la protección internacional y potenciar la dimensión externa de la política de asilo, y 4) maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración y la movilidad.

⁽⁸⁾ Véase el Dictamen del CESE de 16 de julio de 2009 sobre el tema «Acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros: normas mínimas», ponente: An LE NOUAIL-MARLIÈRE, aprobado en el pleno de los días 15 y 16 de julio de 2009.

⁽⁹⁾ Comisión Europea (2009), «Mobility partnerships as a tool of the global approach to migration» (Asociaciones para la movilidad como instrumento del Enfoque Global de la Migración), Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2009) 1240, Bruselas, 18 de septiembre.

⁽¹⁰⁾ Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea (2008) relativa a la asociación para la movilidad entre la Unión Europea y Cabo Verde, 9460/08 ADD2, Bruselas, 21 de mayo.

⁽¹¹⁾ Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea (2008) relativa a la asociación para la movilidad entre la Unión Europea y Moldavia, 9460/08 ADD1, 21 de mayo.

⁽¹²⁾ Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea (2009) relativa a la asociación para la movilidad entre la Unión Europea y Georgia, 16396/09, Bruselas, 20 de noviembre.

⁽¹³⁾ Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea (2011) relativa a la asociación para la movilidad entre la Unión Europea y Armenia, 14963/1/11, 11 de octubre de 2011.

⁽¹⁴⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1215_en.htm 5.12.2013.

⁽¹⁵⁾ Declaración conjunta del Consejo de la Unión Europea (2013) relativa a la asociación para la movilidad entre la Unión Europea y Marruecos, 6139/13, 3 de junio de 2013.

⁽¹⁶⁾ Cumbre UE-África, 2-3 de abril de 2014, Bruselas

⁽¹⁷⁾ Comunicación de la Comisión, Enfoque Global de la Migración y la Movilidad, COM(2011) 743 final, 18.11.2011.

5.1.6 Las AM adolecen de algunas limitaciones que el CESE considera deben ser superadas en los próximos años. Tienen una naturaleza jurídica de «derecho suave» (*soft law*). Son declaraciones conjuntas entre la UE, un grupo de Estados Miembros interesados y un país tercero, pero no tienen carácter vinculante para las partes. Su naturaleza flexible ayuda a alcanzar acuerdos políticos, pero no responsabilidades jurídicas. Tal y como el CESE ha señalado anteriormente ⁽¹⁸⁾ las AM deberían ser acuerdos internacionales vinculantes para las partes contratantes.

5.1.7 Las AM deben desarrollar de manera más completa y equilibrada los aspectos relativos a la movilidad y la migración, lo que debería ser una de sus prioridades. Hasta ahora las prioridades se han centrado en la seguridad, el retorno, la readmisión de los inmigrantes en situación irregular y la vigilancia fronteriza. La Comunicación de la Comisión sobre el Diálogo estableció también que «el incremento de la movilidad» estaría supeditado a condiciones específicas por parte del país tercero. En opinión del CESE, la UE debe ofrecer también a esos países otras oportunidades para la inmigración a través de procedimientos legales y transparentes ⁽¹⁹⁾.

5.1.8 El CESE propone que la UE ofrezca a los países socios la apertura de canales para facilitar la movilidad de las personas, la obtención de visados y la admisión de nuevos inmigrantes. El Comité ⁽²⁰⁾ respalda que se incluyan otros asuntos en los nuevos Acuerdos, como:

- la mejora de las capacidades para equilibrar la oferta y la demanda de mano de obra
- el reconocimiento de competencias y cualificaciones académicas y profesionales
- elaboración y aplicación de marcos jurídicos que permitan mejorar la transferencia de los derechos de pensión
- mejor acceso a información sobre empleos vacantes en la UE
- medidas para mejorar la cooperación sobre las competencias y el equilibrio de la oferta y la demanda de mano de obra, apoyándose en la labor ya realizada por la Fundación Europea de Formación.

5.1.9 La creación por parte de la UE de centros de migración en los países de origen fortalecerá la presencia de la UE en estos países y, al mismo tiempo, acabará con la desinformación generada en los circuitos del tráfico ilícito y fomentará las solicitudes de inmigración legal. Hay que prestar especial importancia al reforzamiento de la sociedad civil en el ámbito local y a su creación allí donde aún no esté establecida.

5.1.10 En situaciones de crisis humanitaria en territorios de tránsito a causa de desplazamientos masivos, a creación de centros de migración y centros de residencia de inmigrantes podría ser financiada por la UE teniendo en cuenta el principio de condicionalidad positiva. En colaboración con el ACNUR y la OIM, en estos centros se garantizará a las personas que lo necesiten la protección del sistema internacional de asilo.

5.1.11 La UE debe celebrar acuerdos con los países de tránsito otorgando especial importancia a las condiciones relativas a los principios de los derechos humanos y de la repatriación.

5.1.12 La celebración de acuerdos podría ampliarse a la cooperación con **Frontex** y **Europol**. La lucha contra la delincuencia organizada y la trata de seres humanos es una piedra angular de la prevención y reducción de los flujos migratorios irregulares. Las personas explotadas por los traficantes han de ser consideradas víctimas inocentes.

5.1.13 Tras la catástrofe en Lampedusa se estableció el Grupo Especial para el Mediterráneo [Task Force Mediterranean (TFM)] en el Consejo JAI de los días 7 y 8 de octubre de 2013. El Grupo finalizó con la publicación de la Comunicación sobre labor del Grupo Especial para el Mediterráneo [COM(2013) 869], que tiene un paquete de acciones a corto, medio y largo plazo, en cinco campos de acción principales: acciones en cooperación con terceros países; protección regional, reasentamiento y refuerzo de las vías legales de entrada en la UE; lucha contra el tráfico ilícito y la trata de seres humanos y la delincuencia organizada; refuerzo de la vigilancia de fronteras; y asistencia a los Estados Miembros que afrontan fuertes presiones migratorias y la solidaridad con ellos.

⁽¹⁸⁾ REX/351.

⁽¹⁹⁾ REX/351.

⁽²⁰⁾ Véase SOC/268 y REX/236.

5.1.14 El CESE considera esencial que se complementen las acciones a corto plazo con medidas a largo plazo destinadas a afrontar las causas profundas de la migración no voluntaria.

5.1.15 El Consejo Europeo de Diciembre 2013 respaldó las acciones propuestas y reiteró la necesidad de actuar con determinación para prevenir la pérdida de vidas en el mar y evitar tragedias en el futuro. Confirmó la prioridad de cooperar con los países terceros para prevenir estos sucesos.

Bruselas, 9 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Completar la unión económica y monetaria — Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea

(Dictamen de iniciativa)

(2014/C 451/02)

Ponentes: **Joost van Iersel** y **Carmelo Cedrone**

El 19 de septiembre de 2013, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Completar la Unión Económica y Monetaria — Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea.

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 19 de mayo de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 195 votos a favor, 8 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Una hoja de ruta para la próxima legislatura europea

Habida cuenta de los enormes desafíos que afronta la Unión Económica y Monetaria (UEM) de la UE, el CESE considera que:

- el objetivo de la UEM, piedra angular del desarrollo ulterior de la UE, es promover la calidad de vida, la prosperidad y la estabilidad en beneficio del ciudadano europeo. La creación de confianza y condiciones favorables para la economía real constituyen un requisito previo para el crecimiento, el empleo, la competitividad y la inversión. Estos aspectos ponen de relieve la importancia que reviste la UEM tanto para los países que son miembros de la zona del euro como para los que no lo son;
- el carácter imprevisible de los acontecimientos obliga a la zona del euro a crear urgentemente las condiciones idóneas, ya que en el contexto actual de globalización ningún país europeo puede, por sí solo, garantizar su propia libertad de acción. Esto tiene importantes consecuencias tanto para la gobernanza de la UEM como sus políticas;
- la UEM no es un compartimento estanco. Se concibió, en un principio, como la realización de un espacio europeo interno abierto y del Mercado Único. Además de la disciplina presupuestaria, la UE y los Estados miembros deben desarrollar conjuntamente políticas económicas y sociales de acompañamiento en favor del crecimiento y el empleo, que son factores centrales para que el saneamiento dé frutos⁽¹⁾;
- será necesario llevar a cabo una profunda adaptación de las políticas económicas y estructurales — que hasta hace poco eran en gran parte competencia exclusiva de los gobiernos nacionales —, para garantizar un proceso de convergencia entre los Estados miembros en diferentes ámbitos. La confianza mutua debe desplazar el recelo y la tensión. Una unión más estrecha beneficiará al conjunto de la sociedad. Debe garantizarse el diálogo social y civil a todos los niveles.

En vista de estas consideraciones, el CESE pide a la próxima legislatura europea que establezca cuanto antes una hoja de ruta para abordar los acuciantes problemas que se plantean.

Para ello, el CESE propone:

- I. **Completar una UEM** garantizada por una estructura sólida de gobernanza y gestión de la zona del euro y basada en:
 - i. un **pilar monetario y financiero**, incluido el establecimiento de una Unión Bancaria exhaustiva, impulsada por la UE, que permita crear un mercado de capitales paneuropeo, protegiendo al mismo tiempo al contribuyente de la asunción de riesgos excesivos y de quiebras desordenadas;

⁽¹⁾ Véase el dictamen ECO/336 del CESE sobre la «Política económica de los Estados miembros cuya moneda es el euro», ponente Sr. Delapina, punto 1.6 (DO C 133 de 9.5.2013).

- ii. un **pilar económico**, que refleje la creciente interdependencia de los Estados miembros tanto a nivel macro como a nivel micro, para reforzar el proceso decisorio relativo a la política económica, fomentando así el crecimiento, el empleo, la competitividad, la convergencia y la solidaridad europea;
 - iii. un **pilar social** para que se tengan suficientemente en cuenta las consecuencias sociales de los ajustes económicos;
 - iv. un **pilar político**, incluida una mayor asunción de responsabilidad y legitimidad democrática, para reforzar la credibilidad y la confianza.
- II. Poner en marcha, con carácter urgente, un verdadero **plan europeo en favor del crecimiento y el empleo** basado en un programa de inversiones significativo, respaldado por inversiones públicas y privadas, que active un impulso presupuestario. Debería garantizarse el reajuste y la **aplicación correcta de los instrumentos existentes**, concretamente, el «paquete de seis medidas», el «paquete de dos medidas» y el Semestre Europeo.
- III. Establecer un calendario y disposiciones para el **lanzamiento de una Europa política**, incluido un proceso de reflexión sobre su marco institucional en el contexto de una nueva convención europea.
- IV. Empezar una estrategia de **comunicación y simplificación** de la UEM, en el marco de un esfuerzo conjunto de la Comisión, el PE, los Estados miembros y la sociedad civil.

2. La UEM: una piedra angular

2.1 El CESE subraya que el impacto de una UEM completa y coronada por el éxito va mucho más allá de las disposiciones presupuestarias, monetarias y bancarias. Un liderazgo focalizado animará a los ciudadanos y los agentes económicos a creer en la misión común y el sentimiento de pertenencia a Europa.

2.2 Los próximos cinco años serán cruciales para que madure la aún frágil estructura de la UEM. Esto exige fundamentalmente responsabilización, apertura y transparencia, para lo cual se requieren políticas eficaces, así como un lenguaje sencillo y claro — ¡sin evasivas! — por parte de los gobiernos de los Estados miembros de la zona del euro, el Consejo y todos los demás órganos de la UE.

2.3 De acuerdo con el llamamiento hecho por algunas personalidades políticas europeas destacadas, el CESE considera que la unión política es un objetivo de cara al futuro⁽²⁾. Siguiendo esta argumentación, el CESE considera que la unión política no solo constituye el colofón de la UEM en sí misma, sino también una consecuencia del contexto internacional más amplio del actual mundo globalizado, que cuestiona fundamentalmente el orden de Westfalia y la capacidad normativa de cada uno de los Estados.

2.4 Ningún país europeo puede sobrevivir por sí solo en este mundo globalizado. Por tanto, la soberanía nacional está mejor garantizada en un marco político y económico común.

2.5 El informe del presidente Van Rompuy, «Hacia una auténtica Unión Económica y Monetaria» y la correspondiente Comunicación de la Comisión Europea, de noviembre y diciembre de 2012 respectivamente, presentaron un proyecto de hoja de ruta con medidas concretas que van en la misma línea. El CESE valoró positivamente esta propuesta⁽³⁾. El problema principal es que, a pesar de los considerables avances realizados, la separación entre una moneda común y la gobernanza económica de carácter intergubernamental está creando una tensión difícil de superar. El CESE insiste en que el informe Van Rompuy debe seguir siendo la base política de las iniciativas legislativas a lo largo del próximo período.

2.6 La crisis económica y financiera ha afectado especialmente a la zona del euro, poniendo de relieve las limitaciones actuales de la UEM. Así pues, muchos perciben el euro como un elemento de discordia entre los países y la sociedad civil en vez de un elemento de integración en Europa, lo que supone una amenaza para el futuro de la Unión. Esta percepción errónea no tiene en cuenta que la crisis — cuyas causas se encuentran mayormente fuera de la zona del euro — habría sido más profunda sin la moneda única.

⁽²⁾ Véanse los discursos de Wolfgang Schäuble, concretamente los pronunciados en Paulskirche y Karlspreis, el 3 de octubre de 2011 y en mayo de 2012 respectivamente, así como el discurso de Giorgio Napolitano, pronunciado ante el Parlamento Europeo, el 3 de febrero de 2014.

⁽³⁾ Véase el dictamen ECO/340 del CESE sobre «Una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica», ponente: Sr. Cedrone (DO C 271 de 19.9.2013).

2.7 Por el momento, los desequilibrios y las diferencias económicas existentes entre grupos de países, que perduran desde 1991 y nunca se han abordado, están poniendo freno al proceso de integración. Incluso están resurgiendo peligrosas discrepancias y una tendencia a la renacionalización.

2.8 Así pues, el futuro es imprevisible. Las señales de recuperación siguen invitando al optimismo y a no seguir funcionando en «modo de crisis». Sin embargo, en parte debido al carácter incompleto de la UEM y la fragmentación del mercado financiero europeo, se prevé una tasa de crecimiento baja o moderada durante bastante tiempo. Habida cuenta de la inestabilidad de la economía y las reacciones negativas que podrían producirse en los próximos años, el CESE previene contra la complacencia en lo que a estas cuestiones se refiere.

2.9 En este contexto, se consideran muy necesarias y urgentes decisiones recientes como el «paquete de seis medidas» y el «paquete de dos medidas», al igual que la unión bancaria, pese a su carácter limitado. Sin embargo, estos nuevos mecanismos de gobernanza se basan en mayor medida en consideraciones presupuestarias y de estabilidad que en una preocupación por los intereses de los ciudadanos, razón por la cual se han obviado cuestiones como el crecimiento y las medidas sociales. Además, el largo proceso de toma de decisiones y la complejidad del sistema llevan consigo una resistencia, ya sea tácita o abierta, en los Estados miembros y en el Consejo como consecuencia de la desconfianza política y la importancia otorgada a la soberanía nacional. Esta situación, que ya ha generado costes económicos y sociales a la Unión, debilita su posición a nivel internacional, razón por la cual las medidas de creación de confianza son fundamentales para superar los obstáculos.

2.10 Por consiguiente, el CESE hace hincapié en la necesidad de elaborar para la próxima legislatura europea una hoja de ruta convincente y con plazos concretos, en la que se establezcan medidas adicionales que deberán centrarse en la realización de la UEM en estrecha relación con los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y sus iniciativas emblemáticas. El presente dictamen propone algunos de los elementos esenciales de dicha hoja de ruta.

2.11 La integración diferenciada dentro de la UE, que ya se ha aplicado con éxito en diversas políticas, debe seguir siendo un principio fundamental. Muchas de las decisiones necesarias para completar la UEM pueden tomarse de conformidad con la legislación vigente o mediante una cooperación reforzada, mientras que otras requerirán un nuevo tratado o la modificación de los existentes. Estas decisiones permitirán superar los retrasos en la realización de la UEM y aplicar una serie de medidas urgentes, prestando atención a las perspectivas a largo plazo y teniendo en cuenta el hecho de que la zona del euro también requiere, a nivel institucional, una verdadera reforma estructural, en paralelo a las que deben acometerse en cada uno de los países.

3. Primeros pasos: un verdadero plan de crecimiento y empleo conforme a la legislación en vigor

3.1 Un primer paso inmediato de la hoja de ruta de la próxima legislatura europea sería la firma y aplicación de un verdadero pacto para el crecimiento, el empleo y la estabilidad, al objeto de impulsar la recuperación y crear las condiciones necesarias para el pago de la deuda (un «New Deal» europeo). Este plan debería incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- *eurobonos emitidos por el BEI o el FEI* (ya se ha puesto en marcha, en parte, con los bonos para proyectos), sin aumentar las deudas nacionales, para financiar las pymes y los proyectos en sectores como las infraestructuras, la sanidad, la educación, la regeneración urbana, el medio ambiente y las redes transeuropeas. Este tipo de acción específica del BEI y el FEI será una señal del compromiso activo de Europa con la creación de un entorno más propicio para las inversiones privadas ⁽⁴⁾;
- *inversiones públicas*, también en el sector social ⁽⁵⁾, por parte de los Estados miembros, para completar las inversiones públicas de la UE mediante un sistema de parámetros establecidos de común acuerdo y que, combinadas con reformas estructurales adecuadas, fomentarán la inversión privada (regla de oro);
- *diluir o suspender temporalmente, durante la crisis, las políticas de austeridad*, que son una de las causas principales de la recesión, la reducción de la demanda y el aumento del desempleo, y han alargado el tiempo de recuperación. En otras palabras, es necesario pasar de la austeridad por sí sola a las reformas acordadas conjuntamente, para fomentar el crecimiento sostenible, la creación de empleo y una mayor productividad ⁽⁶⁾;

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE ECO/307 sobre el tema «Reactivar el crecimiento» (DO C 143 de 22.5.2012), ECO/334 sobre el tema «¿Adónde va el euro?» (DO C 271 de 19.9.2013) y ECO/340 sobre «Una Unión Económica y Monetaria profunda y auténtica» (DO C 271 de 19.9.2013), ponente: Sr. Cedrone.

⁽⁵⁾ Véase el dictamen SOC/496 del CESE sobre «El impacto de la inversión social», ponente: Sr. Greif (pendiente de publicación en el DO).

⁽⁶⁾ Véase el dictamen ECO/336 del CESE sobre la «Política económica de los Estados miembros cuya moneda es el euro», ponente Sr. Delapina (DO C 133 de 9.5.2013).

- *prever medidas de acompañamiento concertadas en materia de crecimiento, empleo y aspectos sociales* en el proceso de aplicación del «paquete de dos medidas», el «paquete de seis medidas» y el Pacto Presupuestario;
- *aplicar mejor el Semestre Europeo*: desde el punto de vista de la realización de la unión económica, el Semestre, que empezó hace cuatro años, está llamado a desempeñar un papel fundamental en el proceso de convergencia y ajuste de las economías. Puede dar buenos resultados pese a ser un producto del método blando de coordinación. Debería, no obstante, implementarse correctamente, ser más transparente y comunicarse debidamente. Debe garantizarse la participación y el compromiso de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, tanto a nivel europeo como a nivel nacional;
- *garantizar una adecuación correcta a los programas nacionales de reforma (PNR)*: la gobernanza es crucial. Para ello, es decisiva la forma en que trabajan las administraciones nacionales y, en su caso, debería destacarse claramente la necesidad de aportar mejoras concretas. La aplicación de los PNR, también en lo que se refiere a la calidad de la administración nacional, debería someterse al examen de todas las partes interesadas y a un estrecho seguimiento por parte de la Comisión;
- *una plena responsabilización de los Estados miembros*: el proceso del Semestre, en su configuración actual, sigue siendo de carácter excesivamente tecnocrático, lo cual está dificultando su implementación. Los parlamentos nacionales deben participar en el proceso, entablando debates apropiados sobre el Semestre, junto con los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil ⁽⁷⁾.

4. Profundizar y completar la UEM durante la próxima legislatura

4.1 El pilar monetario y financiero

4.1.1 En lo que respecta a la política monetaria, con arreglo a una gobernanza macroeconómica reforzada en la zona del euro, es necesario completar el mandato del BCE para ponerlo en pie de igualdad con otros bancos centrales de fuera de Europa y de países europeos no pertenecientes a la UE y la zona del euro, con el fin de que, entre otras cosas, pueda actuar como prestamista de última instancia y como agente en igualdad de condiciones en los foros internacionales, sin dejar de respetar su plena autonomía. El BCE debe estar plenamente capacitado para impedir crisis de liquidez de tal modo que se vean favorecidas las inversiones (pymes).

4.1.2 Sin embargo, el BCE no puede considerarse como el único responsable. Una Unión Bancaria completa es esencial para la realización de una unión presupuestaria y económica ⁽⁸⁾. Debido a la asociación persistente entre los gobiernos y los bancos, los Estados miembros siguen mostrándose reacios a la hora de crear las condiciones políticas y económicas necesarias, lo cual ha dado lugar al aplazamiento de las decisiones más apropiadas y eficaces ⁽⁹⁾. Esto también impide una supervisión eficaz por parte del BCE de todo el sector bancario, que debería poner fin a la fragmentación financiera, reducir los vínculos poco recomendables entre la política nacional y los bancos y crear condiciones favorables para la realización de fusiones bancarias transfronterizas.

4.1.3 En sus negociaciones con el Consejo sobre la Unión Bancaria, el Parlamento Europeo logró llegar a un acuerdo sobre la forma de avanzar hacia un Mecanismo Único de Resolución y un Fondo Único de Resolución ⁽¹⁰⁾. El CESE suscribe plenamente la posición del PE. Estas decisiones deberían contribuir, en un futuro próximo, a la creación de un mercado de capitales europeo unificado, comparable al de los Estados Unidos.

4.1.4 Una unión bancaria completa requiere un mecanismo único de resolución bien estructurado, sistemas de garantía de depósitos armonizados en los Estados miembros y un Mecanismo Europeo de Estabilidad que permita una recapitalización bancaria directa ⁽¹¹⁾. El sistema decisorio correspondiente debe ser eficiente y permitir la adopción rápida de medidas. Debe acelerarse el proceso por el que se establecen y aplican estos elementos.

4.1.5 La unión bancaria por sí sola tampoco basta para estimular la economía y las inversiones. Para lograr un *sector financiero europeo* más sólido, la agenda para los próximos años deberá centrarse también en la plena aplicación de Basilea III, en el Consejo de Estabilidad Financiera y en la búsqueda de una solución para los bancos considerados «demasiado grandes para quebrar», con arreglo a los acuerdos internacionales existentes (G-20).

⁽⁷⁾ Véase el dictamen EUR/006 del CESE sobre el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014», ponente: Sra. Pichenot (pendiente de publicación en el DO).

⁽⁸⁾ Véase el dictamen ECO/339 del CESE relativo al «Paquete sobre la unión bancaria», ponente: Sr. Trias Pintó (DO C 11 de 15.1.2013).

⁽⁹⁾ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de diciembre de 2013.

⁽¹⁰⁾ Véase el acuerdo sobre el Mecanismo Único de Resolución alcanzado por el Consejo y el PE el 20 de marzo de 2014.

⁽¹¹⁾ Véanse los dictámenes del CESE ECO/333 sobre el tema «Rescate y resolución de entidades de crédito», ponente: Sra. Roussenova (DO C 44 de 15.2.2013) y ECO/350 sobre el «Mecanismo Único de Resolución», ponente: Sr. Mareels (DO C 67 de 6.3.2014).

4.1.6 El comisario Barnier publicó recientemente un voluminoso paquete legislativo sobre bancos y mercados financieros, que puede contribuir de forma significativa al buen funcionamiento de los mercados financieros en Europa y a reforzar la estabilidad y la fiabilidad del sector bancario. Esto es de suma importancia para la economía real. Las últimas decisiones del Consejo en la materia solo van hasta cierto punto en la dirección deseada.

4.1.7 Un nivel de crédito adecuado es una de las máximas prioridades desde el punto de vista de la recuperación y el crecimiento de la economía y el desarrollo, lo cual significa que la legislación de la UE debe establecer un equilibrio entre la necesidad de garantizar unas condiciones marco estrictas para el sector bancario y la creación de oportunidades suficientes para las actividades operativas de los bancos, especialmente con el fin de facilitar las inversiones, que son indispensables para cualquier política de crecimiento. Huelga decir que la adopción de disposiciones favorables para las empresas incipientes y las pyme es un aspecto decisivo⁽¹²⁾.

4.2 El pilar macroeconómico y presupuestario

4.2.1 A este respecto, el laborioso debate al que han dado lugar en el Consejo Europeo los contratos vinculantes de reforma económica es a la vez significativo y decepcionante⁽¹³⁾. Por consiguiente, el CESE insiste en que la Comisión siga desarrollando su propuesta sobre estos acuerdos contractuales que necesitan un examen adicional de su configuración, financiación y legitimación democrática⁽¹⁴⁾.

4.2.2 Las asociaciones basadas en un sistema de acuerdos contractuales mutuamente acordados y mecanismos asociados de solidaridad podrían ayudar a facilitar y respaldar la adopción de políticas de ajuste adecuadas. Estos acuerdos contribuirán tanto a la responsabilización de los Estados miembros en un marco común como a reformas en todos los ámbitos relacionados con el crecimiento sostenible, la competitividad y el empleo, que reforzarán, todos ellos, a la UE en su conjunto⁽¹⁵⁾. Este marco podría contribuir a contar con una respuesta de la UE ante los choques asimétricos que sufran los países por separado, lo que representaría una forma de solidaridad de la UE.

4.2.3 Este tipo de asociaciones podría favorecer la convergencia y la confianza entre los ciudadanos, lo cual resulta esencial para vencer las preocupaciones que suscita la soberanía nacional. Esto, a su vez, contribuirá a una «comunalidad» europea que será una base indispensable para el desarrollo de instrumentos de la UE como el presupuesto de la zona del euro, el Fondo de Solidaridad Europeo y los eurobonos.

4.2.4 La convergencia de los sistemas económicos, incluidos los sistemas fiscales⁽¹⁶⁾, acompañada de un instrumento de solidaridad, representa un aspecto fundamental para superar gradualmente los desequilibrios macro y microeconómicos que existen entre los países. A medio plazo, aunque resulte necesario modificar los tratados, este instrumento está destinado a convertirse en un mecanismo de compensación económica para reequilibrar e integrar las economías de la zona del euro. Con el tiempo, podría pasar a formar parte de un presupuesto común a la zona del euro. Los Fondos Estructurales y de Cohesión también podrían emplearse para tal fin.

4.2.5 La nueva Comisión, que será una de las principales partes interesadas en el proceso, deberá asumir la responsabilidad de presentar propuestas legislativas, conforme al método seguido por el comisario Barnier para regular el sistema financiero, en ámbitos en los que el debate ha estado dominado hasta ahora por los Estados miembros, con el fin de estimular un examen fructífero en el Consejo sobre la base de propuestas concretas.

4.2.6 Por el momento, la Comisión no ha utilizado este método de manera suficiente. Como ejemplos de casos en los que debería utilizarse, cabe mencionar la coordinación ex ante de los planes de las grandes reformas de política económica, los contratos de reforma económica acompañados de un mecanismo de solidaridad, la constitución de un fondo europeo de amortización de la deuda y las «euroletras». En caso de que estas propuestas requieran modificaciones de los tratados, la Comisión debería dejarlo claro a los miembros de la zona del euro.

⁽¹²⁾ Véanse los dictámenes del CESE ECO/347 sobre «Financiación a largo plazo — sector de los servicios financieros», ponente: Sr. Smyth (DO C 327 de 12.11.2013) y ECO/365 sobre «Financiación a largo plazo — Seguimiento», ponente: Sr. Smyth, coponente: Sr. Farrugia (pendiente de publicación en el DO).

⁽¹³⁾ Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de los días 19 y 20 de diciembre de 2013.

⁽¹⁴⁾ Véase el dictamen ECO/348 del CESE sobre el tema «ICC/Grandes reformas de la política económica», ponente: Sr. Croughan (DO C 271 de 19.9.2013), y el dictamen del CESE EUR/006 sobre el «Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014», ponente Sra. Pichenot (pendiente de publicación en el DO).

⁽¹⁵⁾ Véase, asimismo, el discurso en la misma línea pronunciado por el presidente del Eurogrupo, Sr. Dijsselbloem, en el seminario de la OCDE «The Euro Area at the crossroads», celebrado el 17 de febrero de 2014 en Bruselas.

⁽¹⁶⁾ Véase el dictamen ECO/336 del CESE sobre la «Política económica de los Estados miembros cuya moneda es el euro», ponente Sr. Delapina (DO C 133 de 9.5.2013). También deberían tenerse en cuenta progresivamente otros aspectos fiscales pertinentes.

4.2.7 Este enfoque obligará al Consejo a pronunciarse sobre estas propuestas. Además, será un factor de transparencia y claridad para las diferentes posiciones políticas y el único método que permitirá salir del punto muerto intergubernamental en que se encuentra el sistema actual. La Comisión debe comunicar esta información adecuadamente a las diferentes partes interesadas, incluido el público en general.

4.2.8 Por tanto, a medio plazo es necesaria (como lo ha sido desde el Tratado de Maastricht) una gobernanza económica para la zona del euro en lo que respecta a las políticas micro y macroeconómicas, para pasar del actual método de coordinación, que hasta ahora ha dado escasos resultados, a una toma de decisiones en común sobre los aspectos fundamentales de estas políticas. La zona del euro no puede permitirse seguir teniendo la misma moneda y políticas económicas separadas, que deben por tanto integrarse, entre otras cosas, para facilitar la labor del BCE.

4.2.9 *El mecanismo de redistribución* que debe utilizarse en situaciones de perturbación asimétrica: el principio de responsabilidad, no solo de los Estados, sino también de los contribuyentes, no puede disociarse del principio de solidaridad. Por consiguiente, durante un período limitado, deberían tomarse medidas concretas en beneficio de los grupos más vulnerables de la población. Es una responsabilidad que incumbe a todos los ciudadanos y a cada uno de los países.

4.2.10 Igualmente, es necesario avanzar hacia un *presupuesto propio adecuado para la zona del euro*, con normas acordadas conjuntamente; esta es la única forma de evolucionar hacia una política fiscal común y absorber cualquier perturbación que pueda producirse en el futuro. Este presupuesto podría financiarse, por ejemplo, mediante un impuesto específico, un impuesto sobre las transacciones financieras (siempre que se aplique en toda la zona del euro), una tasa sobre las emisiones de carbono o una contribución temporal aplicada a los excedentes de la balanza de pagos que superen el 6 % y, por último, mediante la emisión de bonos garantizados conjuntamente.

4.2.11 *La deuda soberana*: debería crearse un mecanismo que mantenga la responsabilidad de cada país por su deuda y excluya a los especuladores financieros. La deuda nacional, convertida progresivamente hasta un máximo del 60 % (como propuso el CESE ⁽¹⁷⁾) o para la parte que excede del 60 % (según la propuesta de la Comisión relativa a un «Fondo de Amortización de la Deuda» ⁽¹⁸⁾), podría mantenerse en una cuenta de deuda consolidada y el servicio de la deuda podría ser asumido prorata por los diferentes Estados miembros. También podría crearse un fondo temporal de euroletras mediante un tratado intergubernamental, que permitiría emitir instrumentos de deuda de la zona del euro a corto plazo y eliminaría, por tanto, el riesgo de una crisis de liquidez gubernamental en la zona del euro. Según las conclusiones de su grupo de expertos, constituido con el mandato específico de analizar las ventajas y los riesgos de cada una de las opciones de emisión de deuda conjunta, la Comisión debería ahora presentar una propuesta que indique qué instrumentos deben utilizarse y en qué plazo.

4.3 *El pilar microeconómico*

4.3.1 También es necesario prestar especial atención a las políticas microeconómicas, en particular las políticas industrial y sectorial, que son fundamentales para el crecimiento de la economía europea, que ya no admite planteamientos diferenciados. Por tanto, es necesario poner en común algunas políticas (y los correspondientes procedimientos decisorios) que tienen una incidencia indirecta en los presupuestos nacionales, con el fin de lograr una visión compartida y acciones conjuntas de la Comisión y los Estados miembros, en particular en lo que se refiere a:

- la realización del mercado único;
- la creación de condiciones favorables para que las empresas se queden o vengan a Europa, concretamente poniendo fin a la fragmentación del mercado;
- una política industrial común ⁽¹⁹⁾, que consolide los resultados económicos existentes, innovadores y sostenibles en todo el continente;

⁽¹⁷⁾ Véase el dictamen ECO/307 del CESE sobre el tema «Reactivar el crecimiento», ponente: Sr. Cedrone (DO C 143 de 22.5.2012).

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 777 final/2.

⁽¹⁹⁾ Véase el dictamen CCM/108 del CESE sobre el tema «Política industrial (revisión)», ponente: Sr. van Iersel, coponente: Sr. Gibellieri (DO C 327 de 12.11.2013).

- una política energética común, que tanta falta hace y que es de vital importancia para la creación de unas condiciones económicas equitativas y estables en la UE;
- proyectos de infraestructuras comunes y a gran escala, y políticas de transporte para mejorar la conectividad;
- la convergencia del impuesto de sociedades;
- los servicios, incluidos los empresariales;
- el mercado de trabajo y la movilidad de los trabajadores;
- la política de investigación.

4.4 El pilar social

4.4.1 El CESE insiste en la necesidad de tomar medidas concretas en relación con la dimensión social de la UEM⁽²⁰⁾. La tasa de empleo juvenil se mantiene a un nivel demasiado bajo. La nueva Comisión debería asumir, junto con los Estados miembros, la responsabilidad de mejorar las condiciones de vida y de trabajo:

- respaldando la creación de empleo y las empresas incipientes;
- proponiendo ajustes a las políticas educativas a todos los niveles y en toda Europa, así como a las políticas sanitarias cuando sea necesario;
- creando las condiciones necesarias para la movilidad laboral transfronteriza;
- presentando propuestas fiscales destinadas a facilitar la creación de empleo;
- presentando propuestas destinadas a salvaguardar los derechos de los consumidores;
- garantizando la igualdad de género;
- realizando inversiones sociales⁽²¹⁾.

4.4.2 Es necesario un diálogo social adecuado a todos los niveles. Esto significa que deben superarse los obstáculos a consultas eficaces en y entre los Estados miembros. La UE debería ser de gran ayuda a la hora de reunir a las partes interesadas de distintos países con el fin de estudiar buenas prácticas y trazar planes de mejora de las condiciones necesarias para crear empleo.

4.4.3 Para completar la Unión y, en particular, la zona del euro, no pueden ignorarse las consecuencias sociales de las actuales políticas económicas, dejándolas totalmente en manos de los distintos países. Las medidas tanto económicas como sociales deben tener en cuenta no solo los parámetros del Pacto de Estabilidad, sino también una gama más amplia de parámetros macroeconómicos (por ejemplo, la tasa de desempleo, la tasa de crecimiento, la balanza de pagos, la tasa de empleo, la tasa de pobreza, la distribución de las rentas y la riqueza, etc.). Es imposible garantizar la estabilidad de la UEM sin ningún mecanismo social para la zona del euro que pueda hacer frente a las consecuencias de las recesiones económicas profundas o de los desequilibrios. Algunas de estas medidas podrían exigir modificaciones de los tratados. Podrían incluir a medio plazo:

- la creación de un sistema común de seguro de desempleo, como complemento a los sistemas nacionales, posiblemente vinculado al establecimiento de normas comunes para el mercado laboral de la zona del euro y a la movilidad laboral;
- la provisión de una renta mínima suficiente para algunos grupos de población por debajo del umbral de pobreza y el establecimiento de normas comunes en materia de bienestar y asistencia.

⁽²⁰⁾ Véase el dictamen de iniciativa SOC/494 del CESE sobre el tema «Reforzar la dimensión social de la Unión Económica y Monetaria», ponente general: Sr. Dassis, (DO C 67 de 6.3.2014).

⁽²¹⁾ Estas inversiones también deberían contribuir a la erradicación de la pobreza. Véase, a este respecto, el dictamen SOC/496 del CESE sobre «El impacto de la inversión social», ponente: Sr. Greif (pendiente de publicación en el DO).

4.4.4 Asimismo, deberían ponerse en común, en interés de los ciudadanos, otras políticas que refuercen el sentido de pertenencia y faciliten la movilidad, por ejemplo:

- el reconocimiento mutuo de cualificaciones y títulos;
- la calidad y el suministro de bienes y servicios públicos en la zona del euro para garantizar su continuidad, sobre todo en tiempos de crisis, etc.

4.5 *El pilar político*

4.5.1 Este programa tan amplio solo puede llevarse a cabo con la necesaria legitimidad democrática del proceso de toma de decisiones. El CESE reconoce plenamente los considerables avances realizados durante los últimos años y considera que solo se podrá dar un nuevo salto adelante durante la próxima legislatura si se presta especial atención a la responsabilidad, la legitimidad, la democracia, la transparencia y la comunicación.

4.5.2 En toda Europa está teniendo lugar un debate político cada vez más intenso sobre el proceso de integración. En lo que respecta a la UE, los partidos políticos deben definir claramente sus opciones, que deben promover los puntos de vista de los diversos grupos políticos del Parlamento Europeo y contribuir a una mayor visibilidad de los partidos políticos europeos. El debate europeo se vería reforzado y facilitado en gran medida por unas elecciones europeas transnacionales en la que participarían formaciones políticas transfronterizas.

4.5.3 La corresponsabilización y el necesario apoyo público requieren una participación mucho mayor de los parlamentos nacionales en el debate europeo. Las propuestas legislativas de la UE y los PNR deberán examinarse debidamente en los parlamentos. Deberían preverse consultas interactivas sobre cuestiones estratégicas entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, lo que también daría lugar a una cooperación más intensa entre los parlamentos nacionales.

4.5.4 La Comisión debe aplicar el método comunitario de la forma más eficaz posible al presentar medidas y propuestas legislativas, también en los casos de competencia compartida con los Estados miembros. Como en el pasado, una actitud proactiva y valiente dará sus frutos.

4.5.5 A petición de los parlamentos o de la sociedad civil, se debería invitar a la Comisión a participar en los debates nacionales sobre cuestiones europeas.

4.5.6 El Consejo Europeo y los consejos de ministros, en particular el Consejo ECOFIN, son importantes órganos decisorios, fundamentales en términos de responsabilidad y legitimidad. Por tanto, se requiere una mayor transparencia, ya que así se satisfacen los requisitos democráticos.

4.5.7 Los miembros del Consejo, que representan a los intereses nacionales y participan en el procedimiento de codecisión a nivel europeo, suelen tener un discurso cuando hablan en su país y otro cuando lo hacen en Bruselas, lo cual genera una confusión considerable y dificulta el consenso. Este doble discurso no es aceptable. Los Estados miembros deberían acordar y respaldar un mensaje político común en todos los niveles del proceso decisorio.

4.5.8 Los Estados miembros son a la vez sujeto y objeto de la estructura de la UEM. Si bien es posible adecuarse a la metodología europea, preservando al mismo tiempo los procedimientos administrativos y las tradiciones nacionales, en algunos países se requerirán ajustes considerables. Unas prácticas políticas y administrativas fiables resultarán cruciales a la hora de generar confianza.

4.5.9 El CESE subraya que la sociedad civil también está llamada a desempeñar su papel, a menudo infravalorado, en la futura estructura de la UE y de una zona del euro más integrada. Son muchos los ámbitos en los que el progreso depende parcial o totalmente de agentes no gubernamentales. La sociedad civil debe participar plenamente. En demasiados países, la sociedad civil sigue quedando al margen, por lo que es preciso dotarla de los instrumentos necesarios para interactuar con los responsables políticos institucionales. La sociedad civil debe asumir su parte de responsabilidad y participar en el proceso decisorio de la UE a fin de reforzar su legitimidad democrática. Sin su compromiso activo, la UEM nunca podrá realizarse con éxito.

4.5.10 Para los interlocutores sociales, en particular, sería bastante útil examinar los resultados de un modelo de consenso en los Estados miembros, del que es firme partidario el CESE. Asimismo, hay que fomentar el intercambio de prácticas.

4.5.11 El CESE considera que se ha puesto de manifiesto que las normas actuales son insuficientes y no han funcionado como se esperaba, y que el enfoque intergubernamental no está a la altura de los retos que afronta la UEM. A medida que va remitiendo la crisis, tampoco podemos engañarnos pensando que los mecanismos de estabilización creados con premura en medio de la tormenta serán suficientes para avanzar y evitar nuevas crisis.

4.5.12 Para evitar que se repitan situaciones similares, lo único que se puede hacer es modificar las normas y el proceso decisorio de la zona del euro para que sea más transparente y democrática. Para ello, es preciso:

- crear una autoridad única, capaz de hablar con una sola voz, al frente del euro, mediante la institucionalización del Eurogrupo. Para mejorar la gobernanza de la zona del euro, el Eurogrupo debería estar capacitado para tomar decisiones rápidas e intervenir en caso de crisis, haciendo más democrático y transparente el proceso de toma de decisiones, empezando por la supresión del derecho de veto;
- disponer de un mecanismo de redistribución y/o un verdadero presupuesto para la zona del euro, como se sugiere en los puntos 4.2.9 y 4.2.10, mediante un proceso escalonado, para garantizar la provisión de bienes públicos a los ciudadanos, un reparto más equitativo de los recursos para apuntalar los procesos de reforma y reducir los desequilibrios entre países, con la posibilidad de aplicar una política común en materia fiscal, etc.;
- contar con un representante único en los organismos internacionales;
- las acciones de este «órgano de gobierno» se verían refrendadas mediante votaciones en las que participarían los diputados al Parlamento Europeo pertenecientes a la zona del euro (Europarlamento) y que estarían abiertas a los otros miembros, pero sin derecho de voto.

5. A largo plazo: puesta en marcha de la Europa política en su conjunto

5.1 Además de completar la UEM con arreglo a lo expuesto anteriormente, sería útil emprender, a lo largo de la próxima legislatura, un proceso de reflexión seria sobre la profundización del conjunto de la UE y el funcionamiento de sus órganos institucionales, así como seleccionar las políticas que deberían ser comunes. A juicio del CESE, esta reflexión debería centrarse en los aspectos que se exponen a continuación.

5.2 Someter las iniciativas de la Comisión a la aprobación del Parlamento Europeo, que también podría compartir el derecho de iniciativa. Asimismo, el Parlamento Europeo podría ser elegido sobre la base de listas europeas constituidas por los partidos europeos.

5.3 A fin de fomentar la visibilidad, la legitimidad democrática y la separación de poderes, debería abolirse la diarquía entre el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión, que sería elegido por el Parlamento Europeo o directamente por el pueblo, para lo cual se modificaría su papel. El actual Consejo podría convertirse en un «senado de los Estados» con un nuevo reglamento interno.

5.4 En cuanto a las políticas cuya aplicación correspondería parcial o totalmente a la UE y para las cuales tendría poder de decisión, cabría incluir la política exterior y el papel de la Unión en el plano internacional, en particular, la representación única en las organizaciones internacionales, la política de defensa — a título voluntario —, la política energética, la política de investigación, la política de asilo e inmigración, y el respeto de las normas y los derechos con capacidad para emprender acciones contra Estados infractores, como ya es el caso para las cuestiones económicas y las normas presupuestarias.

5.5 El nuevo marco institucional, que no podrá establecerse únicamente mediante una cooperación reforzada, y el papel del Parlamento Europeo, del Consejo, de la Comisión, del CESE y del CDR, podrían determinarse por medio de una nueva Convención que finalizaría sus trabajos antes de 2019, fecha en que se celebrarán las elecciones posteriores a las de 2014.

6. Comunicación y simplificación

6.1 El proceso de recuperación de la confianza pasa por una comunicación eficaz. El CESE está convencido de que la mejor forma de garantizar una comunicación óptima es a través de la aplicación de buenas prácticas y políticas desde una perspectiva a largo plazo para el conjunto de la sociedad europea.

6.2 Es necesario fomentar y mejorar la comunicación al público. La comunicación genera interés, lo cual ayuda a entender las cosas. Este precepto no se ha tenido suficientemente en cuenta, de lo cual son responsables la Comisión y los Estados miembros. Debería recurrirse a todo el espectro de los medios sociales.

6.3 La UEM y sus ámbitos conexos se han presentado a menudo como una cuestión técnica, lo cual no es cierto ya que se trata de un ámbito fundamentalmente político que incide sobremedida en la vida de cada ciudadano. No obstante, rara vez son objeto de debate, y menos aún de comunicación de información desde esa perspectiva, lo que también explica en gran medida la enorme brecha entre la UE y el ciudadano medio.

6.4 Las diferentes tradiciones y situaciones ponen de manifiesto cada día la exasperante ausencia de un «lenguaje común de la UEM», lo que a veces resulta muy confuso y hace que disminuya el apoyo público. En opinión del CESE, la Comisión es la única instancia capaz de aportar una solución ya que es depositaria del derecho de iniciativa en el proceso legislativo de la UE. Esta cuestión debe considerarse desde la perspectiva de una Comisión y un Parlamento Europeo con más fuerza política que en el pasado.

6.5 Como partes corresponsables, la sociedad civil y los interlocutores sociales deben desempeñar el papel que les corresponde en el ámbito de la comunicación, que hasta ahora no se ha desarrollado suficientemente. La sociedad civil y los interlocutores sociales deben comunicar a las autoridades las preocupaciones de los ciudadanos y las empresas, además de ayudar a darles respuesta. El intercambio de opiniones debe ir en ambos sentidos.

6.6 Europa tiene que dejar de proyectar la imagen de torre de marfil que percibe gran parte de la opinión pública. Es necesario explicar claramente a los ciudadanos las ventajas de la integración europea, los avances concretos y los consiguientes beneficios, especialmente para las inversiones, la creación de empleo y los consumidores. Esta «nueva narrativa para Europa» debería tener su punto de partida en una estrategia de comunicación y simplificación conjunta de la Comisión y los Estados miembros, que son agentes fundamentales junto con los partidos políticos y la sociedad civil.

Bruselas, 9 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Financiación de las empresas: una investigación de los mecanismos de suministro alternativos»

(Dictamen de iniciativa)

(2014/C 451/03)

Ponente: **Michael Smyth**

El 22 de enero de 2014, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Financiación de las empresas: una investigación de los mecanismos de suministro alternativos

(Dictamen de iniciativa).

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 17 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Después de más de seis años de perturbaciones financieras y económicas, los canales normales de financiación de las empresas y, en particular, de las pymes, se mantienen parcialmente bloqueados. Los bancos, la fuente tradicional de financiación para la mayoría de las pymes, están menos dispuestos a prestar debido a una serie de factores como el actual desapalancamiento, los requisitos más estrictos en materia de coeficiente de capital y liquidez, las provisiones por deudas incobrables y la aversión al riesgo. Esta fragmentación de los mercados financieros y los canales de financiación ha sido uno de los rasgos más persistentes de la crisis financiera en Europa.

1.2 La reducción de los créditos a las empresas para capital circulante es una forma crónica de fallo del mercado, que requiere una respuesta apropiada de los responsables políticos de la UE. Hasta la fecha esta respuesta no ha sido proporcional al problema.

1.3 La iniciativa LTRO⁽¹⁾ del BCE consiguió evitar el colapso del sistema bancario, pero la mayor parte de su financiación no se ha transmitido a la economía real. En cambio, se ha utilizado para consolidar los balances de los bancos y representa una oportunidad desperdiciada porque las empresas siguen careciendo de capital circulante.

1.4 El BEI, que se ha mostrado muy activo a la hora de apoyar a las pymes en toda Europa, se ha visto sustancialmente recapitalizado y ha aumentado sus créditos a las pymes. El apoyo a las pymes representa la principal prioridad política del grupo del BEI, pues supone más del 20 % del volumen de créditos anual del BEI y el 100 % de las actividades del FEI. Aun cuando el BEI es un proveedor importante de financiación del desarrollo para las pymes, su proporción de los créditos totales concedidos a las empresas en la zona del euro sigue siendo pequeña.

1.5 El CESE apoyó el Libro Verde del pasado año sobre la financiación a largo plazo de la economía⁽²⁾ y a este le ha seguido un paquete de medidas⁽³⁾ recientemente publicado para promover la financiación a largo plazo en general y dirigir la financiación a las pymes en particular. El paquete comprende medidas para fomentar el recurso a la titulación de los créditos a las pymes. La Comisión también propone nuevas normas para animar a los fondos de pensiones a invertir en activos financieros y así apoyar la financiación del crecimiento a más largo plazo en la economía real⁽⁴⁾. También hay propuestas para crear un mercado secundario líquido y transparente para bonos de sociedades y otros tipos de bonos. El CESE acoge favorablemente estas propuestas y considera que, con el tiempo, pueden contribuir a un mercado reformado y más eficiente para la financiación de las pymes.

⁽¹⁾ Refinanciación a plazo excepcionalmente largo, concediendo a los bancos de la zona del euro préstamos a bajo interés.

⁽²⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 11.

⁽³⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 167 final.

1.6 Se encuentran en marcha otras iniciativas para eliminar los obstáculos a una evaluación más exacta de la solvencia y el riesgo por las entidades de crédito. Estas incluyen un mayor uso de los referentes digitales con solicitudes estándar para los registros de empresas, oficinas estadísticas, evaluaciones de créditos bancarios y otras entidades de crédito y el establecimiento eventual de un registro central europeo de créditos. Una información mejor y más actualizada sobre los resultados financieros de las pymes permitiría una mejor evaluación del riesgo por parte de las entidades de crédito y una tarificación más apropiada del riesgo.

1.7 En la actualidad están en curso o se están considerando otras propuestas para mejorar el acceso a la financiación de las pymes. El CESE apoya esta respuesta más proactiva de los responsables políticos, pero hará falta mucho tiempo para llevarla a buen término. Subsiste el problema de qué hacer ahora y a corto plazo para mejorar el acceso de las pymes a la financiación.

1.8 Una solución «estándar» puede no ser adecuada en todos los Estados miembros. Algunos Estados miembros han desarrollado planteamientos que son adecuados para sus estructuras y regulaciones financieras. Una de las iniciativas más interesantes es el *Funding for Lending Scheme* del Reino Unido⁽⁵⁾, que tuvo un gran éxito a la hora de fomentar los créditos hipotecarios y los créditos a las familias en el Reino Unido a lo largo de los dos últimos años y ahora lo está teniendo en el fomento de los créditos a las pymes. Esta iniciativa anima a los bancos participantes a aumentar su concesión neta de créditos a las pymes reduciendo el coste de la financiación. Los partidarios de esta iniciativa afirman que, sin ella, los créditos a las pymes serían mucho menores.

1.9 El CESE considera que el *Funding for Lending Scheme* es un ejemplo de buenas prácticas y recomienda que el BCE considere seriamente la introducción de una iniciativa similar en la zona del euro. El 5 de junio de 2014, el BCE anunció un conjunto de medidas de liquidez destinadas a reactivar la concesión de préstamos bancarios a las pymes⁽⁶⁾. El CESE toma nota con satisfacción de que la propuesta principal del BCE, denominada «LTRO específica», es similar al FLS descrito en el presente dictamen. Cabe señalar, asimismo, que el trabajo realizado por el CESE en este dictamen refleja la evolución del pensamiento de los responsables políticos.

2. La crisis del crédito a las empresas en Europa

2.1 El debate en torno a la financiación y el crédito a las empresas ha tendido a centrarse en la oferta y la demanda de capital de inversión o desarrollo, especialmente para las pymes. Las entidades de crédito tienden a señalar una escasez de nuevos proyectos y la consiguiente poca demanda de financiación del desarrollo. Los representantes de pymes y de empresas de capitalización bursátil mediana (mid-cap) suelen quejarse tanto de la oferta de financiación para el desarrollo como del coste de tal crédito, afirmando que los bancos han sobrestimado la financiación del riesgo. Ambos puntos de vista pueden contener elementos de verdad. En cualquier caso, el volumen del crédito a las empresas, tanto grandes como pequeñas, ha permanecido estático en el mejor de los casos y en drástica caída en todos los Estados miembros de la UE, en el peor de los casos.

2.2 A efectos del presente dictamen, el CESE no se centra en el capital de desarrollo o la financiación de nuevas empresas ni en innovaciones. En lugar de eso, el dictamen considera la cuestión del acceso al capital circulante, los descubiertos y las facilidades renovables que son la columna vertebral de la mayoría de las empresas. Las tendencias de concesión de crédito para el capital circulante son difíciles de identificar precisamente por la falta de datos, pero la tendencia general puede verse en los datos del BCE sobre la concesión de crédito a empresas no financieras. Estos datos muestran una caída del crédito durante los últimos cuatro y cinco años y solo han mostrado algunas señales de recuperación durante los últimos meses.

2.3 Una de las dimensiones más duraderas de la crisis financiera y económica de los últimos seis años es la fuerte caída de la financiación de las empresas. A medida que los bancos europeos se han esforzado por reducir su exposición a préstamos impagados y deuda sin valor, la oferta normal de capital circulante a empresas, especialmente a las empresas más pequeñas y las microempresas, ha disminuido tanto en términos nominales como reales. Esta reducción del crédito a las empresas podría describirse como una forma crónica de fallo del mercado. Además, la fragmentación de los mercados financieros europeos ha conducido a una estructura en dos niveles para los tipos aplicados a los préstamos. Por ejemplo, las pymes afrontan unos gastos de intereses mucho más elevados en Italia y España que en Alemania y el Reino Unido. Hasta la fecha, la respuesta de los responsables políticos de la UE no ha sido proporcional al problema y hay cierta evidencia de que los efectos de una mayor regulación bancaria internacional y de la UE puede haber exacerbado el problema del crédito a las empresas al aumentar la aversión de los bancos al riesgo.

⁽⁵⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽⁶⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.es.html

3. La respuesta de los responsables políticos

3.1 Los responsables políticos de la UE han hecho todo lo posible para hacer frente a las consecuencias de la crisis financiera y su impacto en la economía real. La fragilidad del sistema bancario de la UE ha supuesto una considerable limitación para la recuperación económica. Para contribuir a superar esta fragilidad, en 2012-2013 el Banco Central Europeo (BCE) emprendió una iniciativa sin precedentes para dar a los bancos de la UE acceso a más de un billón de euros a un interés relativamente bajo. Esta iniciativa se denominó refinanciación a plazo excepcionalmente largo (LTRO). Se trataba de una respuesta a la amenaza de una congelación bancaria o de un colapso bancario en unos momentos en que los bancos luchaban por equilibrar sus balances y cumplir unos ratios de capital reguladores más rigurosos. La LTRO consiguió evitar el colapso, pero la mayor parte de esta financiación no se transmitió a la economía real. En cambio, se ha utilizado para consolidar los balances de los bancos. En cierto sentido, este resultado era predecible y comprensible. La prioridad para la mayoría de los bancos europeos era y sigue siendo la supervivencia. Y en otro sentido, este resultado representa una oportunidad perdida porque las empresas siguen careciendo de capital circulante.

3.2 En marzo de 2013, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) fue sustancialmente recapitalizado. Su capital suscrito recibió una inyección de efectivo de 10 000 millones de euros por parte de los accionistas. El BEI espera poder aumentar su ya sustancial concesión de créditos a las pymes en hasta 40 000 millones de euros a lo largo de los próximos tres o cuatro años. La recapitalización ha ayudado al BEI a aumentar su concesión de créditos a las pymes. El apoyo a la pymes representa la principal prioridad política del grupo del BEI, pues supone más del 20 % del volumen de créditos anual del BEI y el 100 % de las actividades del FEI. Sin embargo, el crédito del BEI a las pymes tiende a utilizarse principalmente para el capital de desarrollo, la innovación y nuevos proyectos. Parece ser que el BEI está considerando la concesión de crédito para el capital circulante y será interesante observar el resultado de esas deliberaciones. Aun cuando el BEI es un significativo proveedor de financiación del desarrollo para las pymes, su proporción de los créditos totales concedidos a las empresas en la zona del euro sigue siendo pequeña.

3.3 En el Reino Unido y Estados Unidos, las autoridades monetarias han recurrido a algunas medidas nada ortodoxas, como las facilidades cuantitativas para insuflar liquidez al sistema bancario. Esta política supone la compra de enormes cantidades de bonos soberanos y de empresa por los bancos centrales y la inyección de nuevo dinero al sistema bancario. Asimismo, ha ayudado a evitar la congelación de los mercados de dinero y el mecanismo de transmisión monetaria tanto en Estados Unidos como en el Reino Unido. Hay algunos indicios de que en Estados Unidos el programa de facilidades cuantitativas ha contribuido a aumentar el crédito y la financiación en la economía real. Las autoridades monetarias estadounidenses están contemplando ahora la posibilidad de disminuirlo a medida que se afianza la recuperación económica. En el Reino Unido, la orientación del Banco de Inglaterra sugiere que, una vez se afiance la recuperación económica, también llegará a su término la política de facilidades cuantitativas.

3.4 En marzo de 2013 la Comisión publicó un Libro Verde sobre la financiación a largo plazo de la economía⁽⁷⁾ y a renglón seguido presentó un paquete de medidas para promover la financiación a largo plazo en general y dirigir la financiación a las pymes en particular⁽⁸⁾. En este paquete destacan las medidas para fomentar el uso de valores garantizados por activos de los créditos a las pymes. Un mayor uso de los valores garantizados por activos liberaría a los bancos y a otras instituciones financieras de sumirse en volúmenes mayores de créditos a las empresas. La Comisión también propone nuevas normas para animar a los fondos de pensiones a invertir en activos financieros como los valores garantizados por activos y así apoyar la financiación del crecimiento a más largo plazo en la economía real⁽⁹⁾. También hay propuestas para crear un mercado secundario líquido y transparente para bonos de sociedades y aumentar el atractivo de los bonos garantizados y de la colocación privada de valores. Hay una Comunicación sobre la microfinanciación colectiva⁽¹⁰⁾, que tiene como objetivo fomentar las mejores prácticas, supervisar el desarrollo de los mercados de microfinanciación colectiva y facilitar la emergencia de una etiqueta de calidad de la microfinanciación colectiva.

3.5 A este respecto son pertinentes otras iniciativas. Los obstáculos que impiden a las entidades de crédito evaluar con más precisión la solvencia y el riesgo generalmente giran en torno al coste y la falta de información financiera pertinente. El Instituto de Finanzas Internacionales (IIF, por sus siglas en inglés) propone una serie de medidas para reducir esos obstáculos. Estas incluyen un mayor uso de los referentes digitales con solicitudes estándar para los registros de empresas, oficinas estadísticas, evaluaciones de créditos bancarios y otras entidades de crédito. Estos referentes nacionales de los datos sobre riesgo crediticio deberían consolidarse con el Banco Europeo de Datos, que eventualmente llevará a un registro central europeo del crédito. El IIF aboga por el establecimiento de normas europeas para la recogida y transmisión de la información, para permitir los análisis cruzados entre empresas y naciones. Una información mejor y más actualizada sobre los resultados financieros de las pymes permitiría una mejor evaluación del riesgo por parte de las entidades de crédito y una tarificación más apropiada del riesgo

⁽⁷⁾ COM(2013) 150/2 final.

⁽⁸⁾ COM(2014) 168 final.

⁽⁹⁾ COM(2014) 167 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2014) 172 final.

3.6 Otras propuestas para mejorar el flujo de la financiación a las pymes incluyen:

- medidas para que las instituciones colectivas, mutualistas y cooperativas puedan conceder créditos a las pymes apoyándolas directamente con fondos públicos;
- abandonar el beneficio fiscal en favor de la deuda haciendo que el nuevo capital accionarial sea deducible;
- conceder a las agencias de desarrollo regional un papel formal en las evaluaciones de riesgo, haciendo al mismo tiempo un ajuste apropiado para tener en cuenta los efectos del optimismo;
- fomentar un mayor recurso al seguro de crédito cuando sea rentable, a fin de asegurar las carteras de préstamos no garantizados a las pymes que los bancos podrían entonces vender a inversores no bancarios;
- conceder incentivos para los inversores en capital de inversión y capital riesgo, a fin de ampliar la inversión en las pymes y colmar las lagunas en la financiación;
- utilizar incentivos fiscales para ampliar la base inversora en pymes y fondos de pymes;
- dar a conocer a las pymes las opciones alternativas de financiación y los beneficios relativos de los mecanismos alternativos de financiación;
- mejorar los regímenes de garantía del crédito y compartir los conocimientos y las mejores prácticas para contribuir a mejorar los actuales regímenes nacionales de garantía;
- recurrir en mayor medida a la financiación del comercio, préstamos de empresa a empresa e instrumentos de factoring y arrendamiento.

Se está avanzando en la aplicación de muchas de esas propuestas, pero sigue planeando el problema de qué puede hacerse ahora y a corto plazo para mejorar el acceso de las pymes a la financiación.

4. Un canal alternativo para la financiación de las empresas

4.1 La tarea de diseñar un sistema para fomentar un mayor acceso a la financiación en toda la Unión no es sencilla. Algunos Estados miembros han desarrollado ciertas soluciones que son adecuadas para sus estructuras y regulaciones financieras. Un planteamiento «estándar» puede no ser adecuado en todos los Estados miembros. Una de las iniciativas más interesantes es el *Funding for Lending Scheme* (FLS) del Reino Unido, y convendría considerarla detenidamente.

4.2 En julio de 2012, el Tesoro del Reino Unido y el Banco de Inglaterra introdujeron el FLS para fomentar el crédito a la economía real⁽¹¹⁾. El Tesoro, como accionista del Banco de Inglaterra, supervisa el funcionamiento del FLS. El FLS ofrece a los bancos participantes una fuente económica de financiación y estos costes más bajos de financiación deberían permitir a los bancos aumentar la disponibilidad de crédito reduciendo los tipos de interés de sus créditos. El sistema anima a los bancos a aumentar su concesión de créditos y así les permite obtener fondos adicionales del sistema. Desde su comienzo, el FLS ha contribuido a una reducción sustancial de los costes de la financiación bancaria, lo que se ha traducido en mejores condiciones crediticias. Es justo decir que la mayor parte del éxito del FLS hasta la fecha ha estribado en estimular los créditos a las familias y, en particular, los créditos hipotecarios. Pero tuvo menos éxito en fomentar el crédito a las empresas y, así, en noviembre de 2013, las autoridades ajustaron el FLS para concentrarse solo en fomentar el crédito a las pymes.

4.3 El FLS es un sistema diseñado para dar un incentivo comercial a los bancos participantes para que aumenten su importe neto de los créditos concedidos (es decir, importe bruto de los créditos concedidos menos reembolsos). El sistema ofrece una financiación a bajo interés a todos los bancos, incluso a aquellos que están procediendo al desapalancamiento. El sistema no tiene ningún límite superior en cuanto al importe de financiación que los bancos pueden obtener. A título de ejemplo, si un banco participante ha concedido créditos a empresas por un importe de 100 000 millones de euros al principio del sistema, podría obtener al menos 5 000 millones de euros en financiación. Si el mismo banco aumenta posteriormente el importe neto de los créditos concedidos a pymes con otros mil millones de euros, tendría derecho a obtener otros 5 000 millones de euros del FLS. Esta proporción de 5 a 1 de aportación a un nuevo importe neto de concesión de créditos a las pymes, junto con el coste más económico de la financiación, proporciona a los bancos poderosos incentivos para aumentar la concesión de créditos⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ <http://www.bankofengland.co.uk/markets/Pages/FLS/default.aspx>

⁽¹²⁾ Para una amplia descripción del funcionamiento del FLS, véase R. Churm y A. Radia «The Funding for Lending Scheme» BoE Quarterly Bulletin, 2012 Q4 <http://www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/qb120401.pdf>

4.4 El Banco de Inglaterra está supervisando el FLS revisado. La mayoría de las instituciones financieras del Reino Unido participan en el FLS. El sistema revisado que solo pretendía fomentar la concesión de créditos a las empresas lleva operando desde noviembre de 2013 y probablemente es demasiado pronto para sacar conclusiones significativas sobre su eficacia. Algunos de los bancos más grandes del Reino Unido y de la zona del euro siguen recurriendo con bastante ligereza al desapalancamiento y probablemente a esto se debe gran parte de la disminución de los créditos a las empresas. Los partidarios del FLS afirman que la situación crediticia en el Reino Unido sería mucho peor si no se dispusiera de la financiación del FLS.

4.5 El CESE considera que en la zona del euro debería establecerse un sistema similar al FLS. Un sistema como el FLS en la zona del euro podría, a lo largo de un período limitado de hasta dos o tres años, contribuir a restaurar la financiación de las empresas hasta alcanzar niveles más normales, facilitando el proceso actual de desapalancamiento.

4.6 El 5 de junio de 2014, el BCE anunció un conjunto de medidas de liquidez destinadas a reactivar la concesión de préstamos bancarios a las pymes⁽¹³⁾. El CESE toma nota con satisfacción de que la propuesta principal del BCE, denominada «LTRO específica», es similar al FLS descrito en el presente dictamen.

4.7 La mayor parte de las propuestas presentadas por la Comisión para mejorar el acceso de las pymes a la financiación han sido acogidas favorablemente por el CESE, pero la mayoría son a medio o más largo plazo y pueden requerir nueva legislación o nuevas instituciones. Entre tanto, la crisis de financiación en capital circulante para las empresas es urgente, acuciante y, seguramente, cada vez peor. El CESE cree que los responsables políticos de la UE deberían hacer más para aportar soluciones a más corto plazo como los sistemas de incentivos (FLS o LTRO) expuestos supra. Todo riesgo financiero o de reputación debe sopesarse con los 26 millones de desempleados (5,6 millones menores de 25 años) de la UE.

Bruselas, 9 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹³⁾ http://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2014/html/pr140605_2.es.html.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Sociedad digital: acceso, educación, formación, empleo, herramientas para la igualdad

(Dictamen de iniciativa)

(2014/C 451/04)

Ponente: **Isabel Caño Aguilar**

El 22 de enero de 2014, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Sociedad digital: acceso, educación, formación, empleo, herramientas para la igualdad.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 128 votos a favor y ninguno en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Unión Europea debe dejar de ser una mera usuaria digital y convertirse en diseñadora y productora, para lo cual debe fomentar sus talentos. A tal efecto, entre sus prioridades figura informar, formar y educar.

1.2 El CESE considera que la accesibilidad a la sociedad digital debe ser un objetivo prioritario para el conjunto de la sociedad europea. Las políticas implementadas en este campo son insuficientes para afrontar la brecha digital, que continúa ahondándose.

1.3 El CESE recuerda que se deben tomar las medidas pertinentes para garantizar el acceso de las personas con discapacidad a la sociedad digital y la igualdad de condiciones ante las nuevas tecnologías.

1.4 La sociedad digital no puede ser un factor complementario de exclusión. El CESE recalca especialmente la necesidad de adoptar políticas adecuadas para que las personas mayores no sean excluidas y, en cambio, se integren plenamente en la utilización de tecnologías que forman parte de la vida cotidiana de las personas.

1.5 Es necesaria una actuación conjunta de las autoridades europeas y nacionales para que existan equipos y programas informáticos a precios más asequibles, y que respeten el multilingüismo.

1.6 La política de educación europea debe preparar a los ciudadanos para la vida. El CESE insiste en que las organizaciones profesionales del sector de la enseñanza deben ser consultadas.

1.7 Dentro de las posibilidades financieras de los Estados miembros, para el CESE el apoyo a la enseñanza pública es fundamental para lograr el objetivo de igualdad.

1.8 El CESE destaca la importancia de las bibliotecas públicas en el proceso de formación y educación al mundo digital.

1.9 El CESE aconseja promocionar modelos de innovación abierta y estándares abiertos. Hay que evitar medidas injustificadas para proteger la propiedad intelectual que puedan restringir los procesos de innovación en la economía digital.

1.10 El CESE sugiere que se sigan las recomendaciones de la European Foundation for Quality in e-Learning (EFQUEL) en materia de enseñanza.

1.11 El CESE reitera el papel importante de la formación profesional y la educación en la lucha contra la crisis económica y a favor de la recuperación, destacando el papel del CEDEFOP en este campo. Por consiguiente, el CESE aboga por:

- poner más énfasis en la formación inicial y permanente del profesorado;
- fomentar la enseñanza de idiomas;
- orientar hacia la formación profesional los recursos educativos abiertos.

1.12 La Iniciativa Horizonte 2020 debe contribuir a reforzar la posición europea en el campo de la tecnología digital, donde las empresas registran menos inversiones que sus competidoras asiáticas y estadounidenses.

1.13 El CESE considera fundamental la promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME) europeas en el sector de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ya que pueden impulsar proyectos innovadores que son vitales para una industria en constante transformación. Las medidas tributarias y de las mayores facilidades de financiación de las PYME supondrá, además, una gran aportación a la lucha contra la crisis económica.

1.14 El apoyo a las *start-ups* en el campo de la tecnología digital puede contribuir a potenciar la industria europea de hardware y software. El CESE aprecia la iniciativa de apoyar programas de alto riesgo en el marco de la Agenda Digital pero reclama más apoyo por parte del sistema financiero.

1.15 El CESE propone un conjunto de medidas para alentar la participación de mujeres en la sociedad digital.

2. Antecedentes

2.1 Varias decisiones políticas, programas e iniciativas de la UE se refieren a la incorporación de las TIC a la educación, entre ellas:

- el programa e-Learning (2004-2006);
- el Programa de Aprendizaje Permanente (2007-2013) en el que la promoción de las TIC en la educación se considera una prioridad en su parte transversal, integrándose los sub-programas Comenius, Erasmus, Grundtvig y Leonardo;
- el programa Erasmus + (2014-2020), que se enmarca en la Estrategia Europa 2020, en la estrategia Educación y Formación 2020 y en la estrategia «Replantear la educación»;
- la Comunicación sobre nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos («Apertura de la educación: Docencia y aprendizaje innovadores para todos a través de nuevas tecnologías y recursos educativos abiertos», COM(2013) 654 final).

2.2 La Agenda Digital para Europa (2010), estrategia clave de la Unión para cumplir los objetivos de Horizonte 2020, prevé numerosas actuaciones, entre ellas, las relativas a:

- interoperabilidad y estándares;
- Internet ultra rápido;
- e-learning;
- accesibilidad para personas con discapacidad;
- alfabetización, capacitación e inclusión digitales.

2.3 El CESE ha abordado estos aspectos en diversos dictámenes ⁽¹⁾.

2.4 Este dictamen de iniciativa aborda algunos aspectos relacionados con el acceso a la sociedad digital, la enseñanza, la igualdad y el empleo.

3. Comentarios generales

3.1 Acceso a la sociedad digital

3.1.1 Las herramientas que proporcionan las TIC son cada vez más utilizadas en la vida de las personas. El acceso a la sociedad digital es un derecho y una fuente de oportunidades que deben ser plenamente aprovechadas.

⁽¹⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p. 127; DO C 318 de 29.10.2011, p. 9; DO C 214, 8.7.2014, p. 31.

3.1.2 El CESE ha constatado reiteradamente la importancia de la banda ancha para la sociedad y la economía europeas ⁽²⁾ y, por ello, saluda la generalización vía satélite a los 28 Estados miembros. No obstante, persisten muchas de las causas de fractura digital, agravadas por el aumento del nivel de pobreza, el cual a su vez se ve agudizado por la crisis económica y social.

3.1.3 La brecha digital no se está cerrando, entre otros motivos por: la educación (las personas con altos estudios tienen tres veces más posibilidad de ser usuarios de Internet que el 33 % de la población con menor nivel educativo), la edad (Internet es de uso general entre los jóvenes y casi universal entre los estudiantes, pero en el caso de las personas mayores su nivel de uso es muy inferior), la información, que está mayoritariamente en inglés, las diferencias entre zonas rurales, urbanas e insulares, etc.

3.1.4 Las autoridades públicas se encuentran en muchos casos con serias dificultades para financiar el coste de la informática en la educación en un contexto de restricciones presupuestarias que parecen agravadas por el Pacto de Estabilidad. De los posibles medios de financiación, uno de ellos — la imposición de tasas a los usuarios — puede atentar contra la accesibilidad y la igualdad en la enseñanza.

3.1.5 La accesibilidad es un derecho humano ⁽³⁾. Debe recordarse, además, que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, parte integrante del Tratado de Lisboa, en sus artículos 20, 21 y 26 prohíbe cualquier discriminación por razón de discapacidad y reconoce el derecho de las personas con discapacidad a beneficiarse de medidas específicas; por su parte, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obliga a los Estados miembros a tomar medidas adecuadas para asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en igualdad de condiciones con las demás, a la información y a las tecnologías de comunicación, incluida Internet ⁽⁴⁾.

3.1.6 Dado que las personas con discapacidades tienen dos veces más probabilidades de ser desempleadas que las nuevas tecnologías (incluida la web) son la puerta de acceso al ocio, la educación, la cultura y muchos otros servicios públicos y privados, igualmente para fomentar la participación en la democracia. Por ello, las TIC accesibles son el medio indispensable para que las personas con discapacidad puedan competir en igualdad de condiciones en un mercado digital cada vez mayor y verse incluidas en la denominada sociedad digital.

3.1.7 La sociedad digital no puede ser un factor adicional de exclusión. Al contrario, las personas vulnerables deben hallar en ella una manera de superar la exclusión.

3.2 Educación en la sociedad digital

3.2.1 La sociedad digital exige una voluntad de apertura a los cambios en las instituciones. La UE debe fomentar sistemas de educación y formación accesibles a todos, que actúen a favor del desarrollo de conocimientos, habilidades y capacidades de los ciudadanos en una amplia gama de temas, competencias sociales, cívicas y culturales, la capacidad de aprender, así como la creatividad, la innovación y habilidades de trabajo en equipo.

3.2.2 Todos los responsables del sistema educativo deben propiciar un ambiente pedagógico en la escuela que propicie una actitud positiva hacia la innovación, la calidad y la cooperación en la práctica pedagógica; activación de todos los estudiantes en el proceso de enseñanza, la difusión de buenas prácticas, participación cívica y experiencias en la escuela, así como una cultura de la evaluación.

3.2.3 La política educativa de la UE no ha logrado estimular suficientemente a las autoridades educativas nacionales para que garanticen el uso pedagógico de las TIC por los docentes desde su formación inicial y por las instituciones educativas, en particular en la educación primaria, secundaria y formación profesional. En particular, no ha alentado a los Estados miembros en la medida necesaria para que realicen las inversiones que requiere una educación moderna, innovadora y de calidad basada en las TIC.

3.2.4 Los Ministerios de Educación deben programar formaciones específicas para los enseñantes y dar un impulso para repensar la manera de aprender.

3.2.5 El CESE destaca la importancia de las bibliotecas públicas para la formación y la educación al mundo digital.

⁽²⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 137.

⁽³⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 15.

⁽⁴⁾ DO 271 de 19.9.2013, p. 116.

3.2.6 Desde el principio de su escolarización, se podría iniciar a los niños de manera lúdica al funcionamiento de los ordenadores, y quizás a la programación, para que lo antes posible los europeos dejen de ser meros usuarios de TIC para convertirse en creadores y productores. La UE cuenta con polos de excelencia en materia de investigación (entre ellos, la investigación sobre los nanocomponentes electrónicos), pero debe ir más allá.

3.2.7 Los sistemas educativos europeos ofrecen ejemplos de educación de alta calidad desde la educación primaria, la formación profesional y la universidad. Sin embargo son necesarios cambios curriculares que incluyan el uso pedagógico de las TIC y su evaluación.

3.2.8 El CESE aconseja promocionar modelos de innovación abierta y estándares abiertos, así como evitar que medidas injustificadas para proteger la propiedad intelectual restrinjan los procesos de innovación en la economía digital.

3.2.9 El protocolo SPI (Simple Publishing Interface) — desarrollado por el Comité Europeo de Normalización (CEN) — tiene como objetivo facilitar la comunicación entre herramientas de producción de contenidos y bases que gestionan persistentemente recursos de aprendizaje y metadatos.

3.2.10 La interoperabilidad también puede facilitar el uso de tecnologías de asistencia que necesitan las personas con discapacidad para acceder a las TIC.

3.3 Formación. Una herramienta para afrontar la crisis económica

3.3.1 La educación y la formación profesional enriquecen a las personas de cara a la vida y la dotan de competencias que son necesarias en una sociedad democrática. El desarrollo social y económico depende fuertemente de la formación profesional, ya que proporciona el acceso a las competencias y a las vías de entrada en el mercado laboral. Para los colectivos menos favorecidos y marginados en particular, puede facilitarles una vida mejor. La formación profesional, sin embargo, no es solo un puente entre la educación y el empleo, sino que tiene gran importancia por sí misma. El Instituto Estadístico de la UNESCO ha señalado que existe una correlación entre desarrollo económico y formación profesional.

3.3.2 Erasmus Plus es la estrategia central de la Unión en este ámbito y, como ha destacado el CESE: *«debería ser un instrumento fundamental para aumentar el apoyo a la educación y a la formación a fin de mejorar las competencias de los ciudadanos, ayudar a combatir los elevados niveles de desempleo juvenil en numerosos Estados miembros»*. Sin embargo, son los Estados miembros — que tienen las competencias en este ámbito — quienes deben realizar el esfuerzo para dotar a la formación profesional de los recursos necesarios y del prestigio que debe tener como parte del sistema educativo.

3.3.3 El CESE recuerda que el trabajo del CEDEFOP sobre el aprendizaje permanente y la formación profesional aborda cuestiones — tales como la educación para adultos, las cualificaciones y competencias, la validación y los procesos de garantía de calidad — que son fundamentales para quienes tienen más dificultades para acceder al mercado laboral. Es conveniente dotar al CEDEFOP de mayores recursos.

3.3.4 El CESE propone:

- valorizar las enseñanzas profesionales;
- poner énfasis en la formación inicial y permanente del profesorado;
- fomentar la enseñanza de idiomas, fundamental para la movilidad de los trabajadores;
- orientar hacia la formación profesional los recursos educativos abiertos.

3.4 La economía digital y el empleo

3.4.1 La UE presenta una elevada tasa de paro y al mismo tiempo, según la Comisión, afronta a corto plazo la falta de 900 000 personas cualificadas para cubrir puestos de trabajo en el sector de las TIC.

3.4.2 Las TIC inciden profundamente en el empleo y el éxito de la Agenda Digital está vinculado a la existencia de empresas de alta tecnología: en 2008, las TIC aportaron a la UE un valor añadido de 574 millardos de euros y emplearon a 8,3 millones de personas. Las empresas europeas — que afrontan problemas como mercados fragmentados o insuficiente financiación — deben reforzar su posición frente a los gigantes que dominan los mercados mundiales, la mayoría de ellos norteamericanos.

3.4.3 Como cualquier evolución tecnológica, las TIC alteran profundamente el empleo. Ello debe analizarse con vistas a crear canales profesionales, de cualificaciones, competencias o certificaciones, tanto para las personas excluidas del empleo por las TIC como para aquellas integradas con la ayuda de las TIC.

3.4.4 La Gran Coalición para la Creación de Empleos en la Economía Digital — creada por la Comisión en marzo de 2013 — aborda las cuestiones principales (formación y adecuación de los cursos para empleos en el área digital; movilidad; certificación; sensibilización; aprendizaje y enseñanza innovadoras) pero no tiene dotación presupuestaria. Existen, además — en el marco de la Agenda Digital — otras iniciativas: Estrategia e-Skills, paquete de medidas sobre empleo, iniciativa «Apertura de la educación», estrategia «Replantear la educación», Iniciativa de Oportunidades para la Juventud y el Panorama de cualificaciones de la UE.

3.4.5 Se debe implicar en esta Coalición a la industria, pero también al mundo educativo, de tal manera que a través de la realización de prácticas en las empresas se produzca una mayor vinculación con el sector de las TIC.

3.4.6 Debe hacerse notar que en estos programas no se tienen en cuenta suficientemente las necesidades especiales de las personas excluidas por discapacidad, en especial en el logro de competencias digitales (e-Skills), la alfabetización digital y la inclusión en el mercado de trabajo digital.

3.4.7 Aunque las mayores compañías de alta tecnología de Europa invierten en I+D, lo hacen en menor proporción que las empresas asiáticas y estadounidenses. El CESE espera que Horizonte 2020, dotado de 78,6 millardos de euros de presupuesto, contribuya a reforzar la posición europea en los mercados mundiales.

3.4.8 El CESE considera fundamental la promoción de las PYME europeas en el sector de las TIC, ya que pueden impulsar proyectos innovadores que son vitales para una industria en constante transformación. Como contribución para superar la crisis, es necesario aportar soluciones a las dificultades de financiación que sufren tanto las pequeñas empresas como los proyectos innovadores («start ups») dedicados a la innovación tecnológica.

3.5 *La sociedad de la era digital debe ser inclusiva*

3.5.1 Actualmente, solo el 30 % de los siete millones de personas aproximadamente que trabajan en las TIC son mujeres, que están infrarrepresentadas en todos los niveles y, sobre todo, en los puestos de toma de decisiones. Las mujeres registran un porcentaje más alto de educación terciaria que los hombres pero persisten las desventajas para ellas en materia de empleo, salarios, condiciones laborales y acceso a puestos de gran responsabilidad.

3.5.2 Un cambio de política es especialmente necesario debido a una caída en el número de diplomadas en TIC: actualmente, solo 29 de cada 1 000 mujeres con títulos de postgrado lo han obtenido en el ámbito de las TIC y solo cuatro van a trabajar en ellas directamente.

3.5.3 Aunque la incorporación de más mujeres al sector de las TIC podría incrementar el PIB de la eurozona en 9 millardos de euros, varias razones (tradiciones y estereotipos culturales, entre otras) explican su insuficiente participación en ese sector, lo cual no es un problema solo europeo, sino generalizado.

3.5.4 Por ello, CESE sugiere:

- ahondar la investigación para determinar qué factores inciden en la falta de mujeres en el sector de las TIC, en general, y por qué ellas eligen menos estudios en ciencias, matemáticas y tecnología;
- considerar la adopción de planes y medidas activas, dotadas financieramente, dirigidas a la igualdad de género;
- tener en cuenta la situación de las mujeres y las niñas con discapacidad, que suelen ser objeto de discriminación respecto de los hombres con discapacidad a la hora de acceder a la educación y al empleo, y también encuentran mayores dificultades para acceder al mercado laboral, por lo que les resulta difícil llevar una vida independiente;
- identificar modelos y trayectorias profesionales para inspirar a las mujeres y las niñas;
- revisar el estado del Código Europeo de Buenas Prácticas para las Mujeres y las TIC;

- realizar campañas exitosas en los medios sociales;
- la enseñanza muy temprana (a partir de la escuela primaria) del funcionamiento de los ordenadores y de la programación no puede sino fomentar la implicación de las niñas en el ámbito de las TIC.

4. Comentarios particulares

4.1 La accesibilidad debe ser un objetivo prioritario no solo de las autoridades sino del conjunto de la sociedad, por lo que compromete a todos los actores económicos y sociales. No obstante, las políticas de la Unión y, en general, las de muchos Estados miembros han sido insuficientes hasta ahora.

4.2 El CESE sugiere que la Unión y las autoridades nacionales promuevan acciones conjuntas para lograr una reducción sustancial del coste del material informático –incluyendo la generalización de la utilización de software libre y de código abierto, como Linux– y aportar contenidos europeos a la información y al conocimiento.

4.3 Una política adecuada para la UE en el siglo XXI requiere una mentalidad abierta al cambio. El objetivo principal de los sistemas de educación y formación europeos no debe ser solo satisfacer las necesidades específicas del mercado laboral (aspecto en el que la Comisión Europea ha centrado mayoritariamente su política educativa) sino educar para la vida. La elaboración de las políticas educativas de la UE debe contar con la participación de las organizaciones europeas de profesores y de centros de enseñanza, lo que actualmente no ocurre.

4.4 Teniendo presente que los Estados miembros están sujetos a limitaciones presupuestarias y que –en el marco de las instituciones democráticas– adoptan las decisiones que consideran mejores para sus ciudadanos, hay que resaltar la ineludible necesidad de invertir en la educación pública para lograr el objetivo de igualdad en el acceso a la enseñanza, independientemente del origen social de los estudiantes y de los medios financieros con que cuenten.

4.5 La Comisión debe poner énfasis en que los metadatos educativos sean libres y de interés general y no estén sujetos a patentes de propiedad de empresas privadas. Además del programa europeo de materia de estandarización SPI, hay que destacar la importancia de e-Contentplus, programa de la Comisión sobre metadatos.

4.6 Para garantizar la calidad y adecuación de la educación y la formación impartida, tiene que incumbir a los profesores y los centros educativos el control del contenido de la enseñanza. El CESE considera que debe prestarse atención a las recomendaciones de la European Foundation for Quality in e-Learning (EFQUEL), referidas a las medidas legislativas, la armonización, los derechos de propiedad intelectual, etc.

4.7 El CESE ha expresado ya su decepción por el severo recorte en el presupuesto de la Agenda Digital para el período 2014-2020, de los 9,2 millardos de euros propuestos inicialmente, a los 1,14 millardos que finalmente se han aprobado.

4.8 El CESE valora positivamente el apoyo financiero a las iniciativas innovadoras de alto riesgo elaboradas por las PYME que se ha establecido en el marco de Horizonte 2020. Revisten gran importancia las medidas destinadas a que las PYME y las «start ups» obtengan más financiación no solo de las autoridades públicas sino también de los mercados y del sistema financiero.

4.9 El CESE recomienda incorporar la dimensión de accesibilidad a todas las iniciativas de la esfera digital, asegurándose de que los programas de e-Learning, las TIC, los materiales y herramientas (*online* y *offline*) son accesibles para personas con discapacidad y para todas las personas vulnerables. Además, deberá prestarse especial atención a la inclusión de personas con discapacidad en los nuevos puestos de trabajo de las TIC que la UE pretende cubrir.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema Ciberataques en la UE**(Dictamen de iniciativa)**

(2014/C 451/05)

Ponente: **Thomas McDonogh**

El 27 de febrero de 2014, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Ciberataques en la UE.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité desea que se cree una autoridad a escala de la UE responsable de la ciberseguridad, de forma análoga a la autoridad central de la industria aeronáutica, la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA), a fin de fortalecer el liderazgo que se requiere en el nivel de la UE para hacer frente a la complejidad que entraña poner en práctica una política de ciberseguridad eficaz a escala europea.

1.2 Los ciudadanos informados y con poder de decisión son esenciales para alcanzar un elevado nivel de seguridad cibernética en Europa. La educación de los ciudadanos en materia de ciberseguridad personal y protección de datos debería constituir una parte fundamental de todos los planes de estudios en la escuela y de los programas de formación en el lugar de trabajo. Además, la UE debería impulsar programas de información pública e iniciativas sobre estas cuestiones en toda la Unión.

1.3 Las empresas deberían estar obligadas por ley a mantener un enfoque proactivo para protegerse de los ataques cibernéticos, lo que incluye unas tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) seguras y con capacidad de resistencia y una formación del personal sobre las políticas de seguridad semejante a la que existe sobre asuntos de salud y seguridad.

1.4 Todos los Estados miembros deberían contar con un organismo encargado de informar, educar y apoyar al sector de las pymes en las cuestiones relacionadas con la ciberseguridad. Las grandes empresas pueden adquirir fácilmente los conocimientos que precisan, pero las pymes necesitan apoyo.

1.5 Es preciso ampliar el mandato de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA) y proporcionar financiación para asumir una responsabilidad más directa en materia de educación para la ciberseguridad y programas de concienciación especialmente dirigidos a los ciudadanos y a las pequeñas y medianas empresas.

1.6 Las empresas y las organizaciones han de incrementar el nivel de concienciación acerca de la responsabilidad en materia de ciberseguridad a nivel directivo. Es preciso comunicar explícitamente a los directores de todas las organizaciones las responsabilidades empresariales potenciales derivadas de la adopción de unas políticas y medidas inadecuadas en materia de ciberseguridad.

1.7 Debido a su papel fundamental en la prestación de servicios en línea, todos los proveedores de servicios de internet de la UE deben asumir la responsabilidad específica de proteger a sus clientes frente a los ciberataques. Esta responsabilidad debería definirse y consagrarse en la legislación a escala de la UE.

1.8 Para garantizar que se materialice rápidamente el gran potencial de crecimiento económico derivado de la expansión dinámica de la computación en nube ⁽¹⁾, también deben imponerse requisitos y obligaciones especiales de seguridad a escala de la UE a los proveedores de servicios en nube.

1.9 El Comité considera que las medidas voluntarias son insuficientes, ya que es necesario imponer obligaciones reglamentarias rigurosas a los Estados miembros para garantizar la armonización, la gobernanza y el cumplimiento de la ciberseguridad en Europa, al tiempo que es necesario legislar para hacer obligatoria la notificación de los incidentes significativos en materia de seguridad cibernética para todas las empresas y organizaciones, no solo para los proveedores de infraestructuras críticas. Esto contribuiría a incrementar la respuesta de Europa a las amenazas, y aumentaría el conocimiento y la comprensión de los ciberataques, con el fin de poder desarrollar mejores defensas.

⁽¹⁾ DO C 24, 28.1.2012, p. 40; DO C 76, 14.3.2013, p. 59.

1.10 El Comité recomienda firmemente que la UE adopte un enfoque relacionado con el diseño (*design-led approach*) para abordar la amenaza de los ciberataques, garantizando que todas las tecnologías y servicios utilizados en Europa para facilitar la conectividad a internet y los servicios en línea sean diseñados para ofrecer el máximo nivel posible de seguridad frente a los ciberataques. Las consideraciones basadas en el diseño deberían centrarse especialmente en la interfaz hombre-máquina.

1.11 El CESE desea que las organizaciones europeas de normalización elaboren normas esenciales de ciberseguridad y las difundan para todos los servicios de las TIC y tecnologías de conexión a redes. Estas normas deberían incluir un código de conducta vinculante para garantizar que todos los equipos de TIC y servicios de internet que se vendan a los ciudadanos europeos respondan a las normas más exigentes.

1.12 La UE debe actuar sin demora para asegurarse de que todos los Estados miembros pongan en marcha un equipo de respuesta a emergencias informáticas (CERT) plenamente operativo para proteger a Europa frente a los ciberataques.

1.13 El Comité solicita que el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) en Europol reciba la financiación adicional que necesita para reforzar la cooperación entre las fuerzas de policía europeas y las no pertenecientes a la UE, a fin de aumentar la capacidad de Europa para capturar y enjuiciar a los ciberdelincuentes.

1.14 En resumen, el CESE considera que la política de la UE en materia de ciberseguridad debe hacer especial hincapié en los siguientes aspectos: liderazgo firme de la UE; políticas de ciberseguridad que refuercen la seguridad y, al mismo tiempo, preserven la intimidad y otros derechos fundamentales; concienciación de los ciudadanos y fomento de la protección proactiva; gobernanza integral de los Estados miembros; actuación empresarial responsable e informada, estrecha cooperación entre los gobiernos, el sector privado y los ciudadanos; adecuados niveles de inversión, buenas normas técnicas y suficientes inversiones en investigación, desarrollo e innovación; un compromiso internacional. En este sentido, el Comité reitera sus recomendaciones sobre la política de ciberseguridad expresadas en numerosos dictámenes anteriores⁽²⁾ y pide a la Comisión que efectúe un seguimiento de las medidas solicitadas en ellos.

2. Alcance del dictamen

2.1 La economía de internet genera más de una quinta parte del crecimiento del PIB de la UE y doscientos millones de europeos compran en línea cada año. Dependemos de internet y de la tecnología digital conexas para mantener nuestra energía vital, la salud, la administración pública y los servicios financieros. Sin embargo, las infraestructuras y servicios digitales críticos, que desempeñan un papel fundamental en nuestra vida económica y social, son vulnerables a un riesgo cada vez mayor de ataques informáticos que ponen en peligro nuestra prosperidad y calidad de vida.

2.2 El Comité considera que la creciente dependencia de internet y la tecnología digital por parte de la Unión no está suficientemente acompañada de las prácticas y políticas que proporcionen un nivel adecuado de ciberseguridad en toda Europa, ahora y en el futuro. El objeto del presente dictamen es destacar las lagunas que el Comité considera que existen en la UE en la política de seguridad cibernética y recomendar mejoras que aumenten la mitigación de los riesgos de un ataque cibernético.

2.3 Las motivaciones de los ciberataques pueden ir desde lo muy personal — por ejemplo, la venganza contra una persona o una empresa —, hasta el ciberespionaje por parte de los Estados y las guerras cibernéticas entre países. Al elaborar el presente dictamen, se decidió limitar su alcance y abordar únicamente los ataques por motivos puramente delictivos, a fin de centrar las recomendaciones en los problemas que suscitan un interés primordial para la mayoría de los miembros del Comité. El complejo debate político sobre los ciberataques provocados por los Estados miembros contra los ciudadanos y otros Estados podría ser tema de un futuro dictamen.

⁽²⁾ DO C 97, 28.4.2007, p. 21;
DO C 175, 28.7.2009, p. 92;
DO C 255, 22.9.2010, p. 98;
DO C 54, 19.2.2011, p. 58;
DO C 107, 6.4.2011, p. 58;
DO C 229, 31.7.2012, p. 90;
DO C 218, 23.7.2011, p. 130;
DO C 24, 28.1.2012, p. 40;
DO C 229, 31.7.2012, p. 1;
DO C 351, 15.11.2012, p. 73;
DO C 76, 14.3.2013, p. 59;
DO C 271, 19.9.2013, p. 127;
DO C 271, 19.9.2013, p. 133.

2.4 El presente dictamen trata únicamente de los ciberataques perpetrados por ciberdelincuentes por motivos crematísticos, que representan la gran mayoría de los ataques. Poniendo en marcha políticas y prácticas de ciberseguridad para hacer frente con eficacia a los ciberataques por motivos delictivos, también se reducirán los riesgos de los ataques por motivos políticos o más personales.

2.5 Aunque la UE ha progresado adecuadamente en la aplicación de las medidas de seguridad y confianza y en la Agenda Digital y ha desarrollado una amplia estrategia de ciberseguridad que cumple la mayoría de los objetivos expuestos anteriormente, aún es preciso hacer más.

3. Los ciberataques y la ciberseguridad

3.1 Un ciberataque es cualquier tipo de acción ofensiva que apunta a los sistemas informáticos, las infraestructuras, las redes de ordenadores o los dispositivos digitales personales y que se realiza mediante diversos actos malintencionados con el fin de sustraer, modificar o destruir un objetivo concreto. El objetivo puede ser el de obtener dinero, datos o tecnología de la información.

3.2 Los ciberdelincuentes lanzan ataques para sustraer dinero o datos, para cometer fraude, espionaje ilegal o extorsión. La ciberdelincuencia puede dañar las principales redes y servicios de los que dependemos para la salud, la seguridad y el bienestar económico, incluidas las redes gubernamentales, de transporte y de energía.

3.3 La amenaza de los ataques cibernéticos crece al mismo ritmo que crece nuestra dependencia de internet y de la tecnología digital. Según un reciente informe de Symantec, el número total de las violaciones de datos en el mundo aumentó un 62 % en 2013, alcanzando más de 552 millones de registros expuestos. Estas infracciones a menudo han expuesto nombres reales, fechas de nacimiento, números de identificación oficiales, historiales médicos o información financiera. Además, el 38 % de los usuarios de teléfonos móviles han sido víctimas de delitos cibernéticos en los últimos doce meses.

3.4 Los ciberataques pueden tener un impacto importante en las empresas y en la economía en general:

- Un informe del sector de 2011 sugiere que las víctimas de los ataques cibernéticos pierden unos 290 mil millones de euros cada año en todo el mundo, lo cual supone unos beneficios superiores al comercio mundial de marihuana, cocaína y heroína juntos.
- Los ciudadanos se hallan bajo la constante amenaza de la usurpación de identidad frente a los ciberataques. En mayo de 2014, se sustrajeron, en un único ataque, los registros de una base de datos que contenía datos personales de 145 millones de titulares de cuentas en eBay. Según una encuesta sobre ciberseguridad efectuada por la Universidad de Kent en 2013, solo en un año (2012/13) más de nueve millones de adultos en Gran Bretaña sufrieron ataques de piratas informáticos en sus cuentas en línea; el 8 % de la población perdió dinero debido a la ciberdelincuencia, y el 2,3 % de la población del Reino Unido perdió más de 10 000 libras a causa de la ciberdelincuencia.
- En 2011, un informe del Gobierno británico estimó que el coste global de la ciberdelincuencia para la economía del Reino Unido ascendió a 27 000 millones de libras esterlinas:
 - Fraude en línea: 1 400 millones de libras
 - Usurpación de identidad: 1 700 millones de libras
 - Robo de propiedad intelectual: 9 200 millones de libras
 - Espionaje: 7 600 millones de libras
 - Pérdida de datos de los clientes: 1 000 millones de libras
 - Robo en línea (directo) a empresas: 1 300 millones de libras
 - Extorsión: 2 200 millones de libras
 - Fraude fiscal: 2 300 millones de libras

- Los ciberataques causan enormes daños económicos en Europa cada año. El coste debe tener en cuenta lo siguiente:
 - pérdida de propiedad intelectual y de datos confidenciales;
 - costes de oportunidad, incluidas las interrupciones de servicio y de trabajo;
 - daños a la imagen de marca y la reputación de la empresa;
 - sanciones e indemnizaciones a los clientes (por los inconvenientes o las pérdidas consiguientes), o compensaciones contractuales (por retrasos, etc.);
 - coste de las medidas para contrarrestar los daños y de los seguros;
 - coste de las estrategias de mitigación y recuperación de los ciberataques;
 - pérdida de actividad comercial y de competitividad;
 - distorsión de los intercambios comerciales; y
 - pérdida de empleos.
- Según el informe de 2014 de *Information Security Breaches Survey*, una publicación del Gobierno del Reino Unido, el 81 % de las grandes empresas y el 60 % de las pymes sufrieron alguna violación de su seguridad en 2013.
- En el mismo informe se estima que el coste medio que supone a una gran organización su peor supuesto de violación de la ciberseguridad puede alcanzar hasta 1 400 000 euros, y 140 000 euros en el caso de una pyme.
- Incluso aunque los ataques no tengan éxito, el coste de mitigarlos está aumentando rápidamente. En 2014, el crecimiento del mercado mundial de la seguridad de la información se acelerará a un 8,6 % y superará los 73 000 millones de dólares.

3.5 Las técnicas de ataque cibernético están en constante evolución:

- Un ciberataque por lo general implica utilizar un vector de ataque mediante el cual un ciberdelincuente puede obtener acceso a credenciales de identidad en línea, a un ordenador o un servidor a fin de conseguir un resultado malintencionado. Entre los vectores de ataque más comunes se incluyen dispositivos USB, ficheros adjuntos en el correo electrónico, páginas web, ventanas emergentes, mensajes instantáneos, foros de diálogo (*chats*), y también técnicas de engaño, como los ataques por suplantación de identidad (*phishing*).
- Las formas más comunes de ciberataque implican introducir los llamados «programas maliciosos». Un programa malicioso (*malware*) es un programa informático que piratea un dispositivo digital con objetivos ilícitos, por ejemplo, para robar credenciales o dinero, o para expandirse a otros dispositivos. Los programas maliciosos incluyen virus (incluidos gusanos y troyanos), *ransomeware*, *spyware*, *adware*, *scareware* y otros programas malintencionados. Por ejemplo, el *ransomeware* es un tipo especial de programa malicioso que bloquea el acceso al sistema al que infecta y exige un rescate para desbloquearlo.
- Los programas maliciosos también pueden hacer que un ordenador se convierta en un «zombi» conectado a una red infectada (*botnet*), que el delincuente controla para atacar a las víctimas.
- Los ataques de envío de correos basura, también denominados *spam*, se producen enviando mensajes de correo electrónico masivos no deseados, con frecuencia para engañar a la víctima para gastar dinero en productos falsificados. Las redes infectadas se utilizan para enviar la mayoría de los mensajes de correo basura.
- Los ataques por suplantación de identidad son intentos de hacerse con la identificación de usuario, la contraseña y los detalles de las tarjetas de crédito de un usuario, haciéndose pasar por una entidad de confianza, de modo que el delincuente pueda asumir el control de las cuentas de correo electrónico, las redes sociales y las cuentas bancarias de la víctima. Los ataques por suplantación de identidad son un instrumento especialmente eficaz para los delincuentes, ya que el 70 % de los usuarios de internet eligen la misma contraseña para casi todos los servicios web que utilizan.

— Los ciberdelincuentes a veces utilizan un ataque de denegación de servicio (*Denial of Service, DoS*) para extorsionar a las empresas u organizaciones. Un ataque de denegación de servicio es un intento de saturar un sistema o un recurso de red con solicitudes externas de comunicación, de manera que no pueda responder al tráfico legítimo de datos o que su respuesta sea tan lenta que en esencia quede indisponible. En los ataques de denegación de servicio los delincuentes utilizan, nuevamente, las redes infectadas.

3.6 Las organizaciones encargadas de la ciberseguridad han decidido de común acuerdo las medidas prioritarias que los ciudadanos y las empresas deben adoptar para protegerse de los ataques cibernéticos. Estas prácticas deberían comunicarse en todos y cada uno de los programas de formación y sensibilización en materia de ciberseguridad:

a. Los ciudadanos deben:

- utilizar contraseñas de acceso sólidas y fáciles de recordar;
- instalar programas antivirus en los productos nuevos;
- controlar la configuración de su privacidad en las redes sociales;
- comprar en línea de forma segura, controlando siempre que los puntos de venta minorista en línea sean seguros; y
- descargar los parches de las aplicaciones y los programas informáticos cuando se les solicite que lo hagan.

b. Las empresas deben:

- crear «listas autorizadas» (*whitelisting*);
- utilizar configuraciones de sistema seguras y conformes con las normas;
- aplicar parches de actualización de programas de aplicaciones en un plazo de 48 horas;
- aplicar parches de actualización de sistemas en un plazo de 48 horas; y
- reducir el número de usuarios que tienen «privilegios de administración».

3.7 Las pequeñas empresas a menudo carecen de suficiente apoyo en materia de TI para mantenerse al día de las amenazas cibernéticas potenciales; por ello necesitan una ayuda especial con el fin de protegerse contra los ciberataques.

3.8 Divulgar los ciberataques y los puntos vulnerables del sistema es esencial para luchar contra los ataques cibernéticos, especialmente a la hora de abordar los llamados «ataques de día cero», es decir, nuevas variedades de ataques no conocidos previamente en la comunidad responsable de la ciberseguridad. No obstante, las empresas muchas veces no hacen públicos los ciberataques debido al miedo de que sean perjudiciales para su fiabilidad y su reputación. Este silencio atenta contra la capacidad de Europa para responder con celeridad y eficacia a las amenazas cibernéticas y para mejorar en general la ciberseguridad mediante el intercambio de conocimientos.

3.9 Los ciudadanos y las empresas compran accesos y servicios de internet a través de los proveedores de servicios de internet. Debido a su papel fundamental en la prestación de servicios en línea es vital que los proveedores de servicios de internet proporcionen a sus clientes el mayor nivel posible de protección contra los ataques cibernéticos. Además de garantizar que sus propios servicios e infraestructuras estén diseñados y mantenidos para proporcionar los máximos niveles de ciberseguridad, los proveedores de servicios de internet deberían proporcionar un excelente asesoramiento a sus clientes en materia de seguridad cibernética, y deberían poner en marcha protocolos especiales para ayudar a detectar y combatir los ciberataques a los clientes en el momento en que se produzcan. Esta responsabilidad debería definirse y consagrarse en la legislación a escala de la UE.

3.10 Para la economía de la UE es muy importante acelerar la adopción de la computación en nube por parte de los ciudadanos y las empresas en Europa ⁽³⁾. Dado que la confianza en la computación en nube para las aplicaciones personales y empresariales está aumentando, es importante que Europa garantice especialmente la ciberseguridad de los proveedores de servicios en nube. La incertidumbre sobre la seguridad de los servicios en nube repercute negativamente en el ritmo de adopción de esta tecnología dinámica. El Comité considera deseable que la UE imponga requisitos especiales de seguridad nacional y obligaciones a los proveedores de servicios en nube para apoyar el desarrollo de la computación en nube en Europa.

⁽³⁾ DO C 24, 28.1.2012, p. 40; DO C 76, 14.3.2013, p. 59.

3.11 Es preciso hacer un esfuerzo especial para contratar personal para el sector de la ciberseguridad en Europa. Se prevé que la demanda de trabajadores de nivel universitario en el ámbito de la seguridad de la información como mínimo duplicará la tasa de crecimiento global de la industria informática. En este contexto, el Comité llama la atención de la Comisión sobre el éxito de las competiciones llevadas a cabo en los EE.UU. y en algunos Estados miembros para sensibilizar con respecto a la seguridad cibernética e instruir a la próxima generación de profesionales en materia de ciberseguridad.

3.12 Una de las mejores estrategias para protegerse contra los ciberataques es adoptar un enfoque basado en el diseño garantizando que todas las tecnologías y los servicios utilizados en Europa para facilitar la conectividad a internet y los servicios en línea estén diseñados para proporcionar el mayor nivel posible de seguridad frente a los ciberataques. Las consideraciones basadas en el diseño deberían centrarse especialmente en la interfaz hombre-máquina. Esto supondría la colaboración entre los fabricantes, los proveedores de servicios de internet, la industria de la seguridad cibernética, el EC3, la ENISA, las agencias nacionales de defensa y seguridad de los Estados miembros y los ciudadanos. La organización de este enfoque basado en el diseño en materia de ciberseguridad podría correr a cargo de la Comisión, a escala de la UE, y eventualmente estar coordinada por la ENISA.

4. Política de ciberseguridad de la UE

4.1 La UE está desarrollando una estrategia global ⁽⁴⁾ para aumentar la seguridad cibernética de los ciudadanos europeos:

- El pilar de la Agenda Digital relativo a la confianza y la seguridad incluye catorce acciones dirigidas a incrementar la ciberseguridad y la protección de datos.
- La Directiva sobre los ciberataques ⁽⁵⁾, que deberá transponerse a la legislación nacional antes del 4 de septiembre de 2015, establece normas relativas a la definición de las infracciones penales en este ámbito y las sanciones para quienes sean declarados culpables de ellas.
- Para incrementar los conocimientos y la seguridad cibernética y facilitar la colaboración transfronteriza entre los Estados miembros, la UE ha reforzado el mandato de la Agencia de Seguridad de las Redes y de la Información de la Unión Europea (ENISA).
- Para luchar contra la ciberdelincuencia, se ha creado en el seno de Europol el Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3).
- La iniciativa política sobre protección de infraestructuras críticas de información (PICI) se centra en proteger a Europa de las perturbaciones cibernéticas, incluidos los ataques, mejorando la ciberseguridad y la capacidad de resistencia en toda la UE.
- La estrategia en favor de una internet más adecuada para la infancia tiene por objeto crear un entorno seguro para los niños en internet y luchar contra el material pornográfico infantil en línea y la explotación sexual infantil.
- La propuesta de Directiva sobre la seguridad de las redes y de la información (SRI) exige a los Estados miembros que pongan en marcha un conjunto de capacidades en materia de SRI, por ejemplo, un equipo de respuesta a emergencias informáticas (CERT) que sea plenamente operativo. También especifica la seguridad de la red y los requisitos de información para los proveedores de infraestructuras críticas.

4.2 El CESE reaccionó enérgicamente a la propuesta de Directiva de la Comisión sobre seguridad de las redes y de la información (SRI) ⁽⁶⁾, por considerar que las medidas propuestas son demasiado blandas y no van a incitar suficientemente a los Estados miembros a proteger a sus ciudadanos y empresas contra los ciberataques. No obstante, si bien aprobó la propuesta de Directiva, el Parlamento ha debilitado aún más su utilidad al limitar estrictamente la aplicación de la Directiva a los proveedores de «infraestructuras críticas», lo que elimina su aplicación a los motores de búsqueda de internet, plataformas de medios sociales, pasarelas de pago en línea y proveedores de servicios de computación en nube.

4.3 La Directiva SRI que se propone no será suficiente para establecer la legislación necesaria para aumentar la sensibilización y la capacidad de respuesta a las amenazas de ciberataques en la Unión. El Comité desearía que la nueva legislación hiciese obligatoria la notificación de todos los incidentes importantes en materia de seguridad cibernética no solo en el caso de los proveedores de infraestructuras críticas. La no obligatoriedad de la notificación hace que los ciberdelincuentes se aprovechen de la ignorancia de objetivos vulnerables.

⁽⁴⁾ JOIN/2013/01 final.

⁽⁵⁾ DO L 218, 14.8.2013, pp. 8–14.

⁽⁶⁾ DO C 271, 19.9.2013, p. 133.

4.4 La UE debe considerar la posibilidad de ampliar el mandato de la ENISA para reforzar la conciencia de las amenazas de ciberataques y la respuesta en toda la Unión. Quizás podría ampliarse la función de la ENISA de modo que asumiera más responsabilidad directa sobre los programas educativos y de sensibilización en materia de ciberseguridad especialmente dirigidos a los ciudadanos y las pymes.

4.5 El Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3) se creó en Europol en 2013 con el fin de aumentar la capacidad de Europa para luchar contra la ciberdelincuencia. El EC3 actúa como nodo central de inteligencia criminal en Europa y apoya las operaciones e investigaciones de los Estados miembros sobre los ciberataques. Sin embargo, en su primer informe anual el EC3 advierte de que sus actuales recursos limitan el desarrollo de las investigaciones y que no va a poder hacer frente al nivel que exigen las grandes investigaciones que deberá realizar.

4.6 La UE debe pedir a las organizaciones europeas de normalización — CEN, CENELEC y ETSI — que elaboren unas normas de ciberseguridad para cualquier tipo de *software* y *hardware* de TIC o servicios basados en internet que estén a la venta en la UE. Estas normas deben actualizarse periódicamente para mantenerse al día de las nuevas amenazas.

4.7 Es necesario legislar para hacer obligatoria la notificación de los incidentes significativos en materia de seguridad cibernética para todas las empresas y organizaciones, no solo para los proveedores de infraestructuras críticas. Esto contribuiría a incrementar respuesta de atenuación a las amenazas directas y aumentaría el conocimiento y la comprensión de los ciberataques que se cometen, ayudando de este modo a las autoridades, la industria de la ciberseguridad, las empresas y los ciudadanos a mejorar la seguridad cibernética y a luchar contra este tipo de amenazas. Para fomentar la puesta en común de la información sobre los ciberataques, la legislación debería garantizar el anonimato a las empresas y organizaciones que notifiquen un ataque. También debería prestarse atención a garantizar la protección de la responsabilidad cuando proceda.

4.8 Pese a las iniciativas emprendidas, los niveles de capacidad y preparación de los Estados miembros son muy distintos y dan lugar a respuestas fragmentadas en la UE. Dada la interconexión de las redes y los sistemas, los Estados miembros con un enfoque muy débil en materia de ciberseguridad debilitan la capacidad global de la UE para hacer frente a los ciberataques. Es necesario actuar para que todos los Estados miembros alcancen un nivel aceptable de ciberseguridad. Deberá prestarse una atención especial para garantizar que todos los Estados miembros cuentan con un equipo de respuesta a emergencias informáticas (CERT) que sea plenamente operativo.

4.9 Como ya se ha señalado en dictámenes precedentes⁽⁷⁾, para incrementar la protección de la UE frente a los ciberataques, el CESE considera que las medidas voluntarias no funcionan y que los Estados miembros deben contar con obligaciones reglamentarias fuertes para garantizar la armonización, la gobernanza y el cumplimiento de la ciberseguridad en Europa.

4.10 En resumen, para estar en condiciones de ofrecer una protección real y actualizada a los ciudadanos y las empresas frente a los ataques cibernéticos, la política de ciberseguridad de la UE debería centrarse en las acciones siguientes:

- un firme liderazgo de la UE para poner en marcha las políticas, leyes e instituciones y mantener niveles elevados de ciberseguridad en toda la Unión;
- políticas de ciberseguridad que refuercen la seguridad individual y colectiva, preservando al mismo tiempo los derechos de los ciudadanos a la intimidad y otros valores y las libertades fundamentales;
- un nivel elevado de concienciación entre todos los ciudadanos de los riesgos vinculados a la utilización de internet y el fomento de un enfoque proactivo para proteger sus dispositivos digitales, identidad, privacidad y transacciones en línea;
- una gobernanza integral de todos los Estados miembros para garantizar que las infraestructuras de información críticas son seguras y poseen capacidad de resistencia;
- una actuación responsable e informada por parte de todas las empresas a fin de garantizar que sus sistemas de TIC son seguros y poseen capacidad de resistencia para proteger sus actividades y los intereses de sus clientes;
- un enfoque proactivo por parte de los proveedores de servicios de internet para proteger a sus clientes frente a los ciberataques;
- un enfoque de estrecha cooperación en materia de ciberseguridad en toda la UE entre los gobiernos, el sector privado y los ciudadanos, a nivel estratégico y operativo;
- un enfoque de la seguridad cibernética incorporada al diseño cuando se desarrollan tecnologías y servicios de internet;

(7) DO C 255, 22.9.2010, p. 98; DO C 218, 23.7.2011, p. 130; DO C 271, 19.9.2013, p. 133.

- unos niveles adecuados de inversión en conocimientos y competencias en materia de seguridad cibernética para propiciar un fuerte desarrollo de la mano de obra en seguridad cibernética;
- buenas normas técnicas de seguridad cibernética y una inversión suficiente en I+D+i para apoyar el desarrollo de una potente industria de seguridad cibernética y soluciones de ámbito mundial;
- un compromiso activo a nivel internacional con países no pertenecientes a la UE para desarrollar una política global y coordinada de respuesta ante las amenazas para la ciberseguridad.

Bruselas, 10 de julio de 2014

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre Mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del proceso de adhesión a la Unión Europea

(Dictamen de iniciativa)

(2014/C 451/06)

Ponente: **Marina Škrabalo**

En su pleno de 22 de enero de 2014, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento interno, decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

Mejorar la transparencia y el carácter inclusivo del proceso de adhesión a la Unión Europea.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2014.

En su 500º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aunque quizás no sea el ámbito de actividad que cuente con mayor popularidad, la política de ampliación de la UE es uno de sus proyectos políticos de mayor éxito. En los últimos años se han introducido una serie de mejoras en cuanto a la transparencia y el carácter inclusivo del proceso de adhesión, como puede verse en los procesos en curso en Serbia y Montenegro. El cambio estratégico por parte de las instituciones europeas para centrarse en los elementos fundamentales — el Estado de Derecho y la gobernanza económica — brinda una oportunidad para fomentar la democracia participativa en el conjunto de la política de ampliación, en vez de paralelamente a ella.

1.2 No obstante, nos enfrentamos a varios desafíos. Es necesaria una mayor coherencia para garantizar que tanto las instituciones de la UE como los gobiernos de que se trate adopten un enfoque transparente e integrador a lo largo de todo el proceso de adhesión, en todos los ámbitos de acción y en todos los países, ya sean candidatos o posibles candidatos a la adhesión. Se necesita una mayor integración de las políticas en lo que respecta a: 1) las negociaciones actuales; 2) el apoyo al desarrollo de la sociedad civil y al diálogo social; y 3) la creación de capacidad institucional. Todos estos aspectos deben reflejarse de forma más adecuada en la financiación de la ayuda a la preadhesión.

1.3 El CESE recomienda a la Comisión Europea, al Consejo de la Unión Europea y al Parlamento Europeo que:

- incremente de forma sustancial su apoyo financiero para mejorar las capacidades institucionales e impulsar la participación ciudadana en el proceso de adhesión, así como para consolidar la profesionalidad e independencia de los medios de comunicación;
- aliente a la consolidación tanto del diálogo civil como el social en los países de la ampliación y lo vincule más estrechamente al proceso de adhesión;
- haga un mayor esfuerzo de comunicación para explicar los beneficios y retos de la política de ampliación a los ciudadanos europeos, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil;
- haga públicos todos los documentos clave de las negociaciones de adhesión, como los informes de examen analítico, la traducción del acervo de la UE y los criterios de referencia de apertura y cierre, y publique estos documentos en los sitios web de las delegaciones de la UE;
- imponga a los países candidatos a la adhesión la obligación de adoptar leyes sobre el acceso público a la información y la consulta pública y aplicarlas, y vele por que este aspecto se tenga en cuenta en la evaluación de los progresos realizados;
- aplique de forma equitativa a todos los países candidatos el documento de la DG Ampliación «Guidelines for EU support to Civil Society in Enlargement Countries 2014-2020» (Directrices para la ayuda de la UE a la sociedad civil de los países de la ampliación 2014-2020) ⁽¹⁾, y revise estas directrices a fin de responder más concretamente a los retos específicos que se plantean a los interlocutores sociales en el contexto del diálogo social; y

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/civil_society/doc_guidelines_cs_support.pdf

- aspire a la plena aplicación de las Directrices de la DG Ampliación para el respaldo por parte de la Unión de la libertad e integridad de los medios de comunicación en los países candidatos a la adhesión, 2014-2020 («Guidelines for EU Support to Media Freedom and Media Integrity in Enlargement Countries, 2014-2020») ⁽²⁾;

1.4 El CESE recomienda a los gobiernos nacionales de los países en fase de negociación que:

- adopten y publiquen una política escrita sobre el acceso a la información relacionada con las negociaciones y su difusión, que garantice que:
 - la información sobre las estructuras, procedimientos y calendarios de negociación sea transparente y de acceso público;
 - los diputados al parlamento tengan acceso a las posiciones adoptadas por sus gobiernos en las negociaciones, y que como mínimo un resumen sea accesible al público;
- inviten a los representantes de la sociedad civil, incluidos los interlocutores sociales, a participar en todos los grupos de expertos, grupos de trabajo de los capítulos de negociación y reuniones del equipo principal de negociación siempre que los aspectos de la adhesión tratados les afecten;
- establezcan sus prioridades nacionales antes del inicio de las negociaciones, a fin de ayudar al equipo de negociación principal a defender de forma más eficaz los sectores prioritarios y lograr así mejores resultados en las negociaciones;
- lleven a cabo periódicamente evaluaciones de las repercusiones de la legislación cuando preparen las posiciones nacionales de negociación y la armonización jurídica, con el fin de detectar los riesgos del ajuste y, en la elaboración de dichas evaluaciones, cuenten con la participación de los agentes no estatales, incluidos la comunidad empresarial, los sindicatos y los representantes de los grupos sociales afectados;
- asocien más estrechamente a los interlocutores sociales y las asociaciones empresariales a la gobernanza económica y las reformas del mercado laboral, así como al cálculo de los costes sociales y económicos de la armonización, velando por que se tengan en cuenta tanto la cohesión social como la competitividad;
- aseguren la participación de los consejos económicos y sociales cuando programen la ayuda a la preadhesión destinada a colmar las necesidades de los interlocutores sociales;
- incluyan a los interlocutores sociales y otras partes interesadas relevantes, como las asociaciones empresariales, en la asistencia técnica y en los programas de financiación disponibles para la sociedad civil;
- se aseguren de que los parlamentos nacionales desempeñen un papel proactivo, deliberativo y de supervisión en el proceso de adhesión, en el momento oportuno y de manera estratégica, y
- se abstengan de recurrir a las designaciones directas de los miembros de los comités consultivos mixtos, utilizando en su lugar para la selección de candidatos procedimientos inclusivos y transparentes con la participación de los consejos económicos y sociales y los órganos consultivos nacionales.

1.5 Recomendaciones para el CESE:

- Los comités consultivos mixtos (CCM) deben intentar cubrir los «huecos» que no tratan otros organismos en las negociaciones y centrarse en ciertos ámbitos en concreto, en particular los cuatro aspectos globales de la actual estrategia de ampliación — Estado de Derecho, gobernanza económica, refuerzo de las instituciones democráticas y derechos fundamentales —, así como del fomento tanto del diálogo civil como del social.
- Los CCM deben hacer todo lo posible para llegar a las partes interesadas a nivel nacional y otros niveles, organizando audiencias públicas y consultas en línea y estableciendo una cooperación con los asesores nacionales de TACSO ⁽³⁾ y con los proyectos de supervisión de las políticas clave.
- Debe mejorarse el intercambio de información entre los CCM y los órganos relevantes de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo a fin de facilitar la comunicación entre las instituciones de la UE y las partes interesadas de la sociedad civil en los países candidatos a la adhesión.
- Hay que adoptar medidas urgentes para alentar y facilitar un mejor equilibrio de género entre los miembros del CESE que integran los CCM.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/elarg-guidelines-for-media-freedom-and-integrity_210214.pdf

⁽³⁾ TACSO ofrece asistencia técnica financiada por la UE para el desarrollo de la sociedad civil en los países candidatos <http://www.tacso.org/>

2. Principales características y cambios de la política de ampliación de la UE durante los últimos cinco años

2.1 Si bien cabe debatir sus repercusiones a largo plazo, tanto sociales como políticas, es indiscutible que la política de ampliación ha desempeñado un papel decisivo a la hora de acelerar los cambios en las estructuras de gobernanza nacional hacia la economía de mercado y la democracia, y de impulsar la cooperación regional en los Balcanes Occidentales tras la guerra. Por lo que respecta al ámbito de las negociaciones de adhesión a la UE, los períodos de transición para la aplicación de la legislación europea son una cuestión clave, así como los costes financieros que este proceso acarrea tanto para la Unión como para los países candidatos. Dado que tanto la apertura como el cierre de cada capítulo de las negociaciones deben ser aprobados por el Consejo por unanimidad, el ritmo y el calendario de las negociaciones resultan muy difíciles de predecir, debido a su posible incidencia en la política nacional de uno o varios Estados miembros.

2.2 La UE se ha mostrado dispuesta a mejorar y ajustar el proceso de negociación en consonancia con las circunstancias políticas cambiantes. Cabe destacar que la metodología de negociación actual ha evolucionado mucho con el paso de los años, conforme a un enfoque de «aprender por la experiencia».

2.3 Como anunciaba la Comisión en su Estrategia de ampliación y principales retos para 2013-2014⁽⁴⁾, «Una lección fundamental del pasado es la importancia de tratar primero las cuestiones fundamentales», empezando por el Estado de Derecho, que «se halla ahora en el centro del proceso de ampliación». Esto representa un cambio estratégico considerable, ya que se pasa de los ajustes específicos de las políticas a la amplia cuestión de la gobernanza democrática, que por fin se considera como un requisito indispensable para la armonización coherente y sostenible de las políticas con el acervo de la UE. En consecuencia, en las negociaciones en curso (Montenegro, Serbia, Turquía), la Comisión tiene la intención de que los capítulos 23 (derechos judiciales y fundamentales) y 24 (justicia, libertad y seguridad), permanezcan abiertos hasta el final de las negociaciones de adhesión, cuyo ritmo puede depender de los progresos realizados en estos dos capítulos esenciales.

2.4 Por una parte, los cambios en la metodología de negociación utilizada en el proceso de adhesión reflejan la flexibilidad y la preocupación real de la Comisión en cuanto a la eficacia de las negociaciones. El hecho de que se preste más atención a la ampliación sobre la base de datos reales ha reforzado la posición de los agentes no estatales, cuya información independiente resulta valiosa en las evaluaciones periódicas realizadas por la Comisión en sus informes sobre los progresos realizados. Por otra parte, puede parecer que los cambios introducidos reflejan principalmente la necesidad selectiva de pruebas de la UE a la vez que ignoran las cargas administrativas que imponen a los países negociadores, a no ser que estos dispongan de procedimientos claros de recogida de datos y participación de las partes interesadas.

2.5 El marco de negociación con Serbia⁽⁵⁾ es el primero que hace referencia explícitamente a los principios de inclusividad y transparencia: «Con objeto de consolidar la confianza de la opinión pública en el proceso de ampliación, la adopción de decisiones será lo más abierta posible, a fin de garantizar una mayor transparencia. Las consultas y deliberaciones internas se protegerán en la medida necesaria para salvaguardar el proceso de decisión, de acuerdo con la legislación de la UE sobre acceso del público a los documentos, en todos los ámbitos de actuación de la Unión.» Se trata de una importante lección aprendida del caso de Croacia — donde el índice de participación en el referéndum sobre la UE fue el más bajo de su historia (43 %) — y representa un paso hacia la formalización de una serie de prácticas mejoradas en el caso de Montenegro.

2.6 Con este mayor énfasis en la gobernanza económica, la UE prevé la introducción de estrategias nacionales de reforma económica y planes de acción a escala nacional para la gestión financiera pública, con la esperanza de que una información más temprana y la supervisión macroeconómica contribuyan a evitar una recesión económica prolongada y una situación de déficit excesivo, tal y como sucedió en Croacia tras su adhesión. Por consiguiente, se prevé que los países de la ampliación sean objeto de una supervisión comparable a la de los Estados miembros de la UE durante el Semestre Europeo. Resulta fundamental garantizar la preparación temprana del sector empresarial para ayudar a las empresas a mejorar su competitividad y a enfrentarse a los desafíos del mercado único de la UE, de la misma manera que la participación de los interlocutores sociales es decisiva para evaluar la dimensión social de las reformas económicas y llegar a un acuerdo sobre este tema.

2.7 Según las Directrices de la DG Ampliación para el respaldo por parte de la Unión de la libertad e integridad de los medios de comunicación en los países candidatos a la adhesión, 2014-2020⁽⁶⁾, una sociedad civil dinámica es un elemento esencial para estimular la pluralidad y la democracia participativa. Por este motivo, el apoyo a la sociedad civil debería centrarse en 1) crear un entorno que facilite sus actividades y 2) aumentar la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para que puedan funcionar como agentes independientes efectivos y responsables. Dichas directrices resultarían una herramienta útil para la integración de la sociedad civil, siempre que su aplicación se adapte a su nivel de ambición.

⁽⁴⁾ COM(2013) 700 final.

⁽⁵⁾ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?!=ES&t=PDF&gc=true&sc=false&f=AD%201%202014%20INIT>

⁽⁶⁾ Véase la nota a pie de página n.º 2.

2.8 Hasta el momento, la política de ampliación no ha conseguido responder plenamente al reto de informar a los ciudadanos europeos sobre su importancia vital para la seguridad y prosperidad de todo el continente, lo que podría contribuir a apaciguar los temores sobre nuevas ampliaciones que puedan ir surgiendo, así como otras formas de xenofobia, en particular en tiempos de crisis económica. A medida que las guerras balcánicas se van desvaneciendo en nuestra memoria, la actual crisis ucraniana puede recordarnos que la ausencia de paz y democracia puede afectarnos a todos.

3. Acceso público a los documentos de negociación

3.1 Aunque el proceso de adhesión no prevé condicionalidad en lo que a transparencia y carácter inclusivo se refiere, las expectativas del público en este ámbito en los países que negocian su adhesión van en aumento. En el caso de Croacia faltaba información sobre los procedimientos técnicos de las negociaciones: aunque se aprobó un protocolo sobre la coordinación política interna en relación con las posiciones de negociación de la UE, de hecho no se publicó en el boletín oficial. Todos los documentos elaborados por el Gobierno croata en relación con las negociaciones, a excepción de los proyectos de actos jurídicos, se debatieron y aprobaron en reuniones gubernamentales celebradas a puerta cerrada. Por este motivo, el público ni siquiera podía solicitar los documentos no confidenciales, ya que formalmente no había información sobre su existencia. Solo tras varios años de presión por parte de la sociedad civil, el Gobierno empezó a publicar información básica sobre los documentos debatidos en estas sesiones.

3.2 En lo que a supervisión parlamentaria se refiere, las buenas prácticas de Eslovenia no conocían precedente: el Parlamento nacional tenía derecho de veto sobre las posiciones de negociación⁽⁷⁾, que además estaban a disposición del público. Mientras que el Parlamento croata actuó de forma competente como guardián del consenso político a lo largo de seis años de complejas negociaciones con la UE, no logró catalizar una implicación amplia de los diputados, expertos y el público en general en las deliberaciones políticas. El acceso a las posiciones e informes de negociación estaba restringido a los funcionarios del Gobierno y a grupos específicos de miembros del Comité Nacional para la Supervisión de las Negociaciones de Adhesión, lo que significaba la exclusión de la mayoría de los diputados, por no hablar del público en general. Esta situación no debería repetirse en las futuras negociaciones.

3.3 La posibilidad para los agentes no estatales, los medios de comunicación y los supervisores independientes de acceder a la información en tiempo oportuno se vio obstaculizada por el hecho de que los documentos elaborados por la Comisión Europea y el Consejo, como las posiciones comunes de la UE, no eran propiedad de la República de Croacia. Como consecuencia, el Gobierno croata declaró que no tenía autoridad para divulgarlos. Por su parte, las instituciones de la UE tampoco dieron muestra de una actitud proactiva para su divulgación⁽⁸⁾.

3.4 En el caso de Montenegro se han constatado mejoras visibles en cuanto a la divulgación de los documentos relacionados con las negociaciones. La Comisión ha publicado en su sitio web todos los informes de análisis, que pueden servir a las partes interesadas como instrumentos valiosos para diagnosticar la falta de adaptación de la legislación nacional al acervo de la UE. Asimismo, el Consejo ha publicado, en un enfoque proactivo, las posiciones comunes de la UE para los capítulos 23 y 24, atendiendo a la importancia y el interés público de las reformas en cuestión. Queda por ver si esta buena práctica se traducirá en una política aplicable en los casos de Serbia y Turquía o en relación con otros capítulos ya abiertos. Además, formalmente no hay razón para que el Consejo no publique los criterios de referencia de apertura en su totalidad, una vez aprobados por unanimidad. El acceso en tiempo oportuno a estos documentos clave para las negociaciones resulta fundamental para las aportaciones y contribuciones de la sociedad civil, y para que los medios de comunicación puedan ofrecer una información fidedigna y para la evaluación independiente de cómo los gobiernos cumplen sus obligaciones.

3.5 La Comisión ha aprendido las lecciones extraídas de rondas de negociación pasadas y entiende mejor el papel vital de los medios de comunicación independientes y profesionales, como demuestra la organización de dos conferencias, tituladas «Speak-Up», en 2011 y 2013, y la aprobación de las Directrices para el respaldo por parte de la UE de la libertad e integridad de los medios de comunicación en los países candidatos a la adhesión, 2014-2020, que también deberían servir como base para la asignación de fondos. Queda por resolver la cuestión de cómo asegurar que la cobertura mediática llegue al público de la UE, que también necesita información adecuada sobre la importancia y la dinámica de la política de ampliación.

⁽⁷⁾ <http://www.ijf.hr/eng/EU4/marsic.pdf>

⁽⁸⁾ En la práctica, el Consejo ha dado acceso a los documentos relacionados con la adhesión previa solicitud, una vez eliminada la información sensible, casi siempre relacionada con las posiciones y documentos propiedad de los Estados miembros, por requerir consultas intergubernamentales y referirse a las relaciones internacionales, en consonancia con el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 1049/2001 de 30 de mayo de 2001. La política de clasificación de información del Consejo restringe también el acceso a la información relacionada con la adhesión en el Parlamento Europeo, donde existen salas especiales para la conservación y consulta de los documentos clasificados.

4. El papel de la sociedad civil en el proceso de adhesión a la UE

4.1 La participación de la sociedad civil en el proceso de adhesión consiste en 1) la participación directa en las negociaciones mismas (es decir análisis, preparación de las posiciones nacionales, supervisión de los progresos realizados, 2) diálogo social y civil en relación con la formulación de las políticas y la armonización legislativa con el acervo de la UE, 3) la participación en la programación de los fondos de preadhesión y 4) la evaluación independiente de los avances y la incidencia social de los procesos de reforma. Para asumir estas funciones se precisa un respaldo financiero adecuado procedente de los gobiernos nacionales y los fondos de preadhesión de la UE.

4.2 Los grupos de trabajo croata y montenegrino para la preparación de las posiciones de negociación incluían una elevada proporción de expertos de la sociedad civil (más de un tercio de sus miembros). En ambos casos se organizaron sendas convocatorias de interés abiertas y posteriormente los nombres de todos los miembros de los grupos de trabajo se hicieron públicos. Aun así, en el caso de Croacia, el grado de participación dependió en gran medida del estilo de liderazgo que reinaba en cada grupo: en algunos de ellos no se brindó a los miembros de la sociedad civil la oportunidad de examinar el proyecto con las posiciones de negociación. Por consiguiente, la sociedad civil contribuyó principalmente en la fase inicial de análisis, y su incidencia en la elaboración de la estrategia de negociación y en la evaluación temprana de los costes y beneficios económicos y sociales fue limitada.

4.3 Las instituciones de la UE han abierto varios canales para la consulta con la sociedad civil a fin de recoger datos sobre los progresos de las reformas relacionadas con la adhesión, canales como los contactos en línea, las consultas anuales de la sociedad civil en Bruselas y encuentros, reuniones informativas y actos públicos en el país en cuestión con ocasión de la visita de funcionarios de la UE. La Comisión también se ha mostrado dispuesta a recibir informes de supervisión independientes elaborados por las organizaciones de la sociedad civil. Aun así, la Comisión ha reconocido mostrarse mucho más proactiva de cara a las ONG que a las organizaciones sindicales y patronales. Esto resulta evidente, tanto en lo que se refiere al nivel de los contactos como al alcance y propósito de los programas de financiación de la preadhesión para la creación de capacidades y el seguimiento político.

4.4 Visto ahora, el proceso de adhesión de Croacia representa una oportunidad perdida para reforzar el diálogo social en el país con ocasión de la entrada en la UE, algo que habría servido para garantizar unas condiciones más sólidas y sostenibles para la adhesión croata, como había sido el caso de Bulgaria. No se recurrió suficientemente a los consejos económicos y sociales nacionales para debatir los costes socioeconómicos de los ajustes y las medidas de apoyo, ni para programar la ayuda a la preadhesión. Una proporción muy limitada de los fondos de preadhesión se destinó directamente a reforzar las estructuras de diálogo social y las capacidades organizativas de los interlocutores sociales. La estructura capilar de las asociaciones empresariales y sindicales debería utilizarse en mayor grado como una plataforma clave para debatir los costes y beneficios de la adhesión y la preparación temprana de la economía.

4.5 En cuanto a la formulación de las políticas, en el caso de Croacia, y en la línea de las tendencias negativas de las negociaciones de adhesión anteriores, más del 80 % de la legislación relacionada con el acervo fue objeto de una negociación acelerada, casi siempre sin ningún tipo de consulta pública y con evaluaciones de las repercusiones de la legislación de alcance limitado, lo que dañó la calidad y transparencia de la redacción legislativa⁽⁹⁾. Como nota positiva, la programación del Instrumento de Ayuda Preadhesión (IAP) fue inclusiva, en particular en lo referente a la sociedad civil, y estuvo supervisada por el Consejo de Desarrollo de la Sociedad Civil, con ayuda técnica de la Oficina Gubernamental para la Sociedad Civil. Esto permitió desarrollar regímenes de ayudas muy relevantes, que respaldaron la evaluación independiente de las políticas en varios ámbitos de reforma esenciales, y permitió la importante intervención de los interlocutores sociales a la hora de asignar fondos al refuerzo de las competencias para el diálogo social. La incoherencia entre los dos procesos descritos más arriba debería evitarse, y en los procesos de adhesión futuros, el enfoque inclusivo en la elaboración de las políticas debería prevalecer en todo momento.

5. El papel del CESE para facilitar el compromiso de la sociedad civil en el proceso de adhesión

5.1 El CESE, que ha respaldado siempre firmemente la política de ampliación, ha constituido comités consultivos mixtos (CCM) que reúnen a las organizaciones de la sociedad civil, a fin de elaborar recomendaciones destinadas a las autoridades políticas de ambas partes e impulsar el debate público sobre la adhesión a la UE en los países de la ampliación. Estas estructuras han posibilitado la celebración de debates bien fundamentados sobre las negociaciones, basados en perspectivas múltiples, y hecho posible determinar las consecuencias de la adopción del acervo comunitario para diferentes sectores de la sociedad, reforzando así la participación de la sociedad civil en el proceso. Paralelamente a los CCM, el Foro de la Sociedad Civil de los Balcanes Occidentales sirve como plataforma regional para dirigirse a las autoridades políticas y ofrece oportunidades para crear redes entre las organizaciones de la sociedad civil de la región, además de analizar los principales problemas a que esta se enfrenta.

⁽⁹⁾ SIGMA Assessment Croatia, mayo de 2011.

5.2 En la lista a continuación se enumeran algunos de los retos detectados por los CCM en sus trabajos:

- los gobiernos tienden a ejercer una influencia desmedida en los procesos de designación de los miembros de los CCM;
- los trabajos y las relaciones se han visto interrumpidos debido a cambios significativos entre los miembros del CESE de algunos CCM; por otra parte, la limitada rotación en los equipos de los países socios puede haber impedido que se llegue a nuevas organizaciones;
- los CCM tienen una capacidad organizativa limitada para llegar a un círculo amplio de organizaciones de la sociedad civil, más allá de la capital y los centros urbanos;
- en los CCM se constata una tendencia a una mayor representación masculina entre los consejeros del CESE, con una cuota que actualmente alcanza el 78 %. Esto representa un grave desequilibrio de género, por lo que se insta al CESE a que busque y aplique medidas para poner remedio a esta situación insatisfactoria.

5.3 Mejorar el conocimiento del papel de la sociedad civil y asociar a los interlocutores sociales al proceso de adhesión han sido para el CESE tanto una misión como un desafío. En algunos países, los gobiernos han mantenido una actitud negativa hacia la sociedad civil y, como resultado, las recomendaciones de los CCM han tenido poca resonancia. No obstante, los CCM han creado oportunidades de intercambios directos entre la sociedad civil, la UE y los políticos y funcionarios nacionales, incluso cuando hayan tenido poca incidencia en las políticas gubernamentales. Teniendo esto en cuenta, un mayor respaldo por parte de la Comisión, el Consejo y el PE, y una cooperación más estrecha con estas instituciones resultarían muy beneficiosos para los CCM, a fin de garantizar que las principales preocupaciones sobre las repercusiones de la adhesión sobre el país, planteadas en el contexto del diálogo civil y social en los países en cuestión, puedan oírse en todas las instancias relevantes de elaboración de políticas.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

500º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 9 Y 10 DE JULIO DE 2014

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD)

(2014/C 451/07)

Ponente: **Edgardo Maria Iozia**

El 25 de febrero de 2014 y el 27 de marzo de 2014, el Parlamento Europeo y el Consejo, respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre medidas estructurales para aumentar la resiliencia de las entidades de crédito de la UE

COM(2014) 43 final — 2014/0020 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 97 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya plenamente la reforma estructural del sistema bancario y considera que se trata de una reforma fundamental respecto de las numerosas medidas legislativas elaboradas a raíz de la crisis financiera. El CESE destaca que con esta reforma se inicia, por primera vez, una regulación en profundidad del núcleo del sistema bancario y se completa la unión bancaria. Además la reforma puede contribuir en gran medida a restaurar la confianza entre las empresas y los consumidores y, en aras de una financiación adecuada para la economía, a reforzar el sistema bancario europeo y a reducir el riesgo de contagio.

1.2 El Comité considera que esta normativa es indispensable y redefinirá la gestión de toda una serie de servicios bancarios y financieros. En opinión del Comité, está claro que el Reglamento propuesto no bastará para evitar otra crisis. Para ello sería necesario que se produjera un cambio de más calado en la cultura financiera y se respaldaran los principios éticos en las actividades cotidianas del sector financiero. Todas las partes interesadas deberían participar en la construcción de un nuevo sistema financiero y económico a fin de crear un sector financiero sostenible y resiliente y alcanzar el mejor equilibrio posible entre los intereses de todas ellas. Con este objetivo, el CESE apoya y fomenta un gran acuerdo para reactivar la economía y recuperar la confianza en las entidades financieras y pide a la Comisión que promueva un pacto social europeo por unas finanzas sostenibles. Los trabajadores, directivos, accionistas, inversores, familias, pymes, industrias y clientes comerciales deberían alcanzar un acuerdo estable y justo para crear una industria de servicios financieros que persiga la prosperidad, respalde la economía real, el crecimiento y el empleo de calidad, respete el medio ambiente y evite las consecuencias sociales negativas no deseadas.

1.3 El CESE destaca la necesidad de garantizar que los criterios de evaluación de las autoridades nacionales sean uniformes y recomienda que la normativa se aplique de forma homogénea a nivel de la UE y, en la medida de lo posible, se acuerde con las autoridades nacionales de los terceros países.

1.4 El CESE se muestra perplejo ante la decisión de permitir la coexistencia de distintas normativas nacionales junto con la europea. En efecto, el CESE está convencido de que una estructura de este tipo podría no garantizar una aplicación uniforme de las nuevas normas. Valora positivamente que esta excepción solo se aplique a la legislación vigente en la fecha de publicación de la propuesta de Reglamento, siempre que se garantice una equivalencia absoluta con el Reglamento examinado.

1.5 El CESE considera que el Reglamento que propone la Comisión constituye una respuesta válida y eficaz para separar las actividades bancarias comerciales de las actividades de inversión. Efectivamente, la solución adoptada, en comparación con las alternativas previstas por diferentes Estados, se basa en un proceso dialéctico y de evaluación que permite mantener y salvaguardar el modelo de banco universal y de actuar exclusivamente respecto de los riesgos excesivos derivados de este modelo.

1.6 El CESE destaca que las repercusiones de la legislación propuesta sobre el empleo no se han tenido debidamente en cuenta. El conjunto de la reglamentación en materia de servicios financieros podría llevarse por delante cientos de miles de puestos de trabajo y es inaceptable que no se hayan previsto medidas para amortiguar las considerables repercusiones sociales — directas e indirectas —. La incidencia directa del Reglamento examinado podría ser limitada, pero la influencia que pueda tener en las actividades de las empresas repercutirá en todo el sistema financiero. Por lo demás, hay que reconocer que la disminución de los riesgos de los bancos será beneficiosa para el conjunto de la economía real y tendrá efectos positivos innegables para el empleo en general.

1.7 Suscita profunda inquietud que los costes recaigan en los trabajadores. Aunque la Comisión ha tenido en cuenta este aspecto en su evaluación de impacto, parece que no ha dedicado mucha atención a este problema en la reforma. Es cierto que los sectores de actividad cubiertos por la reforma son los sectores con menos intensidad de mano de obra, pero los efectos indirectos de la reforma generarán políticas de reducción de costes que se pueden convertir en nuevas pérdidas de puestos de trabajo, como ya habían anunciado importantes entidades financieras.

1.8 Las fuerzas existentes son numerosas (grupos de presión financieros, grandes Estados miembros, consumidores e inversores, hogares, pequeñas y grandes empresas, asociaciones, etc.) y los intereses divergentes. Las enseñanzas extraídas de un pasado en el que imperaba la lógica impuesta por el sistema financiero deberían ser claras: el interés público debe prevalecer. Por lo tanto, el Comité recomienda que se cambie de actitud y que sea prioritario el interés común, de manera que se equilibren los intereses de todas las partes interesadas, porque está convencido de que solo así se garantizará la eficacia de la reforma.

1.9 El CESE tiene el convencimiento de que para garantizar un sistema financiero sostenible se precisan unas «finanzas pacientes» que renuncien a la lógica a corto plazo del beneficio a cualquier precio y potencie una lógica de eficiencia y estabilidad a largo plazo. Este reglamento objeto de examen propone un cambio en el modelo de negocio.

1.10 El CESE considera que la Comisión debería prestar mayor atención a los inversores y a los trabajadores, ya que actualmente se tienen en cuenta muy poco en la reforma. A largo plazo, la sostenibilidad del sistema será garantizada por una renovada confianza generada por un entorno más seguro, tanto para los inversores como para los trabajadores, que desempeñan un papel activo en el proceso de gestión de riesgos.

1.11 El CESE considera válido y aconsejable el principio de aplicar el Reglamento de forma flexible. En efecto, la «biodiversidad»⁽¹⁾ del negocio bancario garantiza la estabilidad y la eficacia del sistema. No obstante, el CESE precisa que ello no debe confundirse con la arbitrariedad en la aplicación de las normas.

1.12 El CESE recomienda a la Comisión que, en su evaluación de impacto, incluya una evaluación detallada de la interacción de las propuestas clave del Reglamento actual con otras iniciativas llevadas a cabo recientemente, como CRDIV, BRRD, SRM, etc., y una evaluación de los riesgos de pasarse a la actividad bancaria en la sombra.

(1) DO C 100 de 30.4.2009, p. 84.

1.13 El CESE recomienda que las actividades de supervisión sean objeto de una estrecha cooperación y coordinación entre la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y las autoridades nacionales, que conocen bien los mercados y desempeñarán un papel esencial en la gestión del nuevo sector financiero reformado.

2. La propuesta de Reglamento

2.1 La Comisión señala que la propuesta representa una parte esencial de la respuesta de la Unión al dilema de los bancos «demasiado grandes para quebrar». Su objetivo es evitar que en el sistema bancario de la Unión existan zonas de riesgo no controlado ni gestionado. Servirá para limitar la expansión de las actividades de naturaleza puramente especulativa.

2.2 La propuesta de Reglamento persigue evitar el riesgo sistémico, las tensiones financieras o la quiebra de entes de grandes dimensiones, complejos e interconectados del sector financiero, en particular las entidades de crédito, así como alcanzar los siguientes objetivos:

- (a) reducir el exceso de asunción de riesgos en las entidades de crédito;
- (b) eliminar los conflictos de intereses significativos entre las distintas partes de la entidad de crédito;
- (c) evitar la inadecuada asignación de recursos y alentar el crédito a la economía real;
- (d) contribuir a crear condiciones de competencia no falseadas para todas las entidades de crédito en el mercado interior;
- (e) reducir la interconexión dentro del sector financiero, que genera riesgo sistémico;
- (f) facilitar la gestión, el control y la supervisión eficientes de las entidades de crédito;
- (g) favorecer la resolución ordenada y el rescate de los grupos.

La propuesta de Reglamento establece normas sobre:

- (h) la prohibición de la negociación por cuenta propia;
- (i) la separación de determinadas actividades de negociación.

2.3 Por lo tanto, otros tipos de servicios o productos financieros adicionales (titulización, obligaciones de empresa, derivados, etc.) deberán seguir estando autorizados.

3. Consideraciones preliminares

3.1 Según los cálculos de la Comisión, la crisis financiera ha costado a los gobiernos de los Estados miembros de la UE aproximadamente 1,6 billones de euros, (lo que representa el 13 % del PIB de la UE), en forma de ayudas estatales para rescatar al sector financiero.

3.2 El sector bancario se caracteriza por un grado de concentración especialmente elevado: catorce grupos bancarios europeos aparecen en la lista de entidades financieras de importancia sistémica a escala mundial (EFIS); quince grupos bancarios europeos poseen el 43 % del volumen de la actividad de los mercados, lo que corresponde al 150 % del PIB de la UE-27, mientras que los primeros treinta grupos alcanzan el 65 % de las actividades.

3.3 La crisis financiera, que se inició en los Estados Unidos, pero se extendió como una mecha por el sistema europeo, tiene varias causas, aunque puede considerarse que las principales son: la asunción excesiva de riesgos, el recurso excesivo al apalancamiento, la inadecuación de los requisitos en materia de capital y de liquidez y la compleja estructura del sistema bancario en general.

3.3.1 En octubre de 2012 el Grupo Liikanen afirmó que es necesario solicitar que determinadas actividades financieras especialmente arriesgadas se separen jurídicamente de los bancos que aceptan depósitos en el grupo bancario. Entre las actividades que se deberían separar figuran la negociación por cuenta propia de valores y derivados y otras actividades concretas estrechamente relacionadas con los mercados de valores y derivados ⁽²⁾.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/docs/high-level_expert_group/report_en.pdf

3.4 La Comisión, con este Reglamento, quiere reducir los márgenes de riesgo del sistema bancario y someter a control todas las operaciones con un potencial especulativo. Este Reglamento debe ser examinado conjuntamente con el Reglamento sobre las operaciones de financiación de valores ⁽³⁾, vinculado a él, que tiene por objeto reducir la opacidad de los llamados «bancos en la sombra». Cabe recordar que, a finales de 2012, gestionaban 53 billones de euros en todo el mundo, lo que representa la mitad de las actividades del sistema bancario internacional, principalmente en Europa, con aproximadamente 23 billones de euros, y en los Estados Unidos, con 19,3 billones de euros. Estas cifras son impresionantes si se comparan con el PIB total de la UE-28 que, en 2013, que supera los 13,071 billones de euros (Eurostat).

3.5 En la resolución ⁽⁴⁾ McCarthy del Parlamento Europeo se establece una serie de principios fundamentales y, entre otros, se indica que: «el principio básico de la reforma del sector bancario debe ser establecer un sistema bancario seguro, estable y eficiente que sirva a las necesidades de la economía real, los clientes y los consumidores; (...) la reforma estructural debe estimular el crecimiento económico mediante el apoyo a la provisión de crédito a la economía, en particular a las PYME y las nuevas empresas, proporcionar una mayor capacidad de resistencia frente a posibles crisis financieras, restaurar la confianza en los bancos y eliminar los riesgos para las finanzas públicas; (...) un sistema bancario eficaz debe introducir un cambio en la cultura bancaria con el fin de reducir la complejidad, aumentar la competencia, limitar la interconexión entre las actividades de riesgo y las comerciales, mejorar la gobernanza empresarial, crear un sistema de remuneración responsable, permitir un rescate y una resolución bancarios eficaces, reforzar el capital bancario y aportar crédito a la economía real».

La nueva supervisión de los mercados internacionales resultante es más fuerte, más profunda y, sobre todo, tiene más poderes que antes, resulta menos discrecional y ofrezca una mayor seguridad al mercado y a los usuarios finales.

4. Puntos clave de la audiencia

4.1 El CESE opina que la Comisión avanza en la buena dirección, pero considera útil presentar varios puntos de vista expuestos en el debate de las distintas partes interesadas sobre los que, quizá, no se haya realizado una reflexión suficiente. El CESE llama, pues, la atención sobre una serie de puntos clave mencionados por las distintas partes interesadas. Aunque no representan plenamente el punto de vista del CESE, merecen ser transmitidos de manera fidedigna.

4.2 En términos generales, la reforma analizada ha sido acogida favorablemente. La prohibición de la negociación por cuenta propia y la separación entre actividades tradicionales y actividades de negociación se ven de forma mayoritaria como instrumentos capaces de limitar la especulación sobre los productos financieros y reactivar la concesión de préstamos bancarios, que son la principal fuente de financiación de las pymes y se han visto fuertemente limitados por las políticas de especulación a partir de las actividades de negociación de los últimos años.

4.3 Es importante que la reforma se aplique teniendo en cuenta la diversidad de modelos de negocio para que los bancos locales puedan continuar sirviendo a las economías locales.

4.4 A este respecto, el modelo de negocio de los bancos populares y cooperativas merece especial atención. Se considera que la reforma no se adapta ni puede adaptarse a su red específica. En concreto, existe la preocupación de que la reforma pueda desvirtuar su sistema de funcionamiento y su presencia cotidiana sobre el terreno para ayudar a la economía real. Por consiguiente, se recomienda preservar las características específicas y la diversidad de modelos de negocio de estos bancos.

4.5 La reforma, junto con las numerosas medidas elaboradas por la Comisión en los últimos años, permitirá mejorar la transparencia de las operaciones individuales y del sistema bancario en general, pero aumentará globalmente los costes a diversos niveles. A este respecto, en el debate se puso claramente de manifiesto la necesidad de disponer de una evaluación de impacto global de las reformas de la regulación financiera, aunque se es consciente de la complejidad de la tarea.

4.6 Existe el temor de que estos costes se transfieran, como sucede a menudo, al usuario final de los servicios financieros. Se produjo un debate sobre si los efectos positivos que se preveía que tendrían las nuevas medidas, por ejemplo, respecto de la estabilidad del sistema bancario, no se verían superados por los efectos negativos.

4.7 Respecto al sistema de protección de los denunciantes (*whistle-blowers*), el Comité y los agentes sociales que se pronunciaron sobre la cuestión se felicitan de las normas que ha establecido la Comisión. Se solicitó que la expresión «protección adecuada» (artículo 30) se definiera mejor y que se aclarase el alcance de las normas previstas a todos los trabajadores, animándoles e incentivándoles a comunicar cualquier infracción.

⁽³⁾ COM(2014) 40 final.

⁽⁴⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-506.244+01+DOC+PDF+V0//ES&language=ES> (2013/2021(INI)).

4.8 En cuanto a las sanciones previstas (artículos 28 y 29), se recomienda que la responsabilidad de las infracciones potenciales sea ante todo reconocida a nivel institucional, de gobernanza, y no de una persona a título individual.

4.9 En cambio, por lo que se refiere al sistema de remuneración, se solicita que el Reglamento incluya de manera explícita las disposiciones del artículo 69 de la Directiva sobre los requisitos de capital (DRC IV).

5. Observaciones del CESE

5.1 El CESE acoge favorablemente las medidas que figuran en la propuesta de la Comisión y está de acuerdo con la elección del reglamento como instrumento jurídico, ya que es adecuado para los objetivos de armonización del mercado único, para evitar arbitrajes reglamentarios y llegar a un sistema bancario que vuelva a estar al servicio de los ciudadanos y de la comunidad, que sea eficaz y productivo, respalde la economía real, los hogares y el desarrollo equilibrado y sostenible de la sociedad, con una visión a largo plazo que permita conjugar innovación y seguridad.

5.2 El CESE apoyó de forma decidida las reformas realizadas, que empiezan a dar los primeros frutos. El Reglamento analizado aborda uno de los asuntos más complejos y difíciles de todo el sistema: la resistencia y la estructura jurídica de las entidades financieras, algunas de las cuales tienen un volumen de negocios superior al PIB de muchos Estados miembros. El volumen de negocios total de los diez primeros bancos europeos es mayor que el PIB de la UE-28 ⁽⁵⁾ (más de 15 billones de euros).

5.3 El Reglamento propuesto pretende resolver de raíz el nudo gordiano constituido por el tamaño, la interconexión y la complejidad de algunas entidades denominadas «sistémicas», es decir, capaces de provocar una crisis del sistema. La expresión «demasiado grande para quebrar» (*too big to fail*) se ha convertido ya en el nuevo mantra que sirve de pretexto para conductas contrarias, no solo a los principios éticos más elementales, sino también fraudulentas y contrarias a la ley, como los recientes y recientes escándalos financieros lamentablemente continúan demostrando. Estos comportamientos reciben eufemísticamente el nombre de «riesgo moral» (*moral hazard*).

5.4 El comisario europeo Barnier lanzó la propuesta con estas palabras: «Nuestro objetivo es evitar la existencia de bancos demasiado grandes para quebrar, demasiado costosos para ser rescatados y demasiado complejos para ser reestructurados».

5.5 El CESE considera que las medidas propuestas van en la dirección deseada, es decir, disminuyen el riesgo de que los contribuyentes deban intervenir para salvar bancos en quiebra. Después de rescates reiterados, el CESE había avisado de los efectos desastrosos para las deudas soberanas y, por consiguiente, de los efectos nefastos de una recesión que parecía inevitable. Desgraciadamente, estas previsiones evolucionaron de forma aún más dura lo anunciado, debido a errores increíbles sobre los efectos de una multiplicación de las políticas de ajuste de los presupuestos que se llevaron a cabo por exigencias nacionales o por una política miope y errónea de la Unión, que no comprendió que era necesaria una actuación flexible y que era indispensable adoptar medidas de compensación contra la recesión.

5.5.1 Solo ahora se pueden comprobar los daños causados por esta política y se debe reconocer que únicamente la gestión informada de la zona del euro por parte del Banco Central Europeo permitió evitar lo peor y salvó el euro y, en último término, la Unión Europea. Si se hubiese escuchado al CESE, se habrían podido evitar no pocos perjuicios.

5.6 La Comisión atribuye acertadamente un papel determinante a la Autoridad Bancaria Europea (ABE) en el Reglamento analizado. La ABE será consultada cuando haya que adoptar determinadas decisiones previstas en la propuesta actual. Asimismo, se encargará de preparar proyectos de normas técnicas de regulación y de ejecución y deberá presentar informes a la Comisión para mantenerla informada sobre la aplicación del Reglamento. El CESE había señalado en reiteradas ocasiones que, independientemente de una profesionalidad indiscutible, la Comisión no concedía un papel ni recursos suficientes a esta importante Autoridad.

5.7 Los Estados Unidos aprobaron en 1999 una ley que derogaba la Glass-Steagall Act y, en concreto, la separación entre banca comercial y banca de inversiones. Desgraciadamente, la Unión Europea también siguió la nefasta decisión de la administración estadounidense. El CESE señala que las disposiciones actuales recuperan de hecho la separación entre los sectores de actividad y van incluso más lejos ya que prohíben, con ciertas excepciones, a las entidades de crédito que reciben depósitos que realicen actividades de negociación por cuenta propia y que posean actividades con fines de negociación.

5.7.1 Es fundamental que la UE trabaje en estrecha colaboración con terceros países, especialmente los EE. UU., para adoptar un enfoque sustancial común ante el Reglamento. El CESE exhorta a la Comisión a que refuerce la cooperación internacional.

(5) <http://www.rebanks.com/top-european-banks/assets>

5.8 La propuesta de Reglamento deja un amplio margen discrecional a las autoridades competentes. Es indispensable que actúen y basen sus evaluaciones con arreglo a criterios claros, armonizados y previsibles que determinen cuándo un banco no puede seguir gestionando los altos riesgos derivados de la negociación. Sin un marco de referencia común, el riesgo de interpretación subjetiva provocaría efectos contrarios a los deseados con arreglo a lo dispuesto en el artículo 114 del TFUE.

5.9 El CESE se felicita de que la Comisión haya optado finalmente no por una separación a priori de las actividades de mercado y otras actividades de negociación por cuenta propia sino por una medida a posteriori; por este motivo, son esenciales las normas técnicas que acertadamente se han encomendado a la ABE. Con vistas a la aplicación de las disposiciones sobre resolución y, en particular, la instauración de la autoridad de resolución, aprobadas en diciembre de 2013 por el Consejo Ecofin, el CESE recomienda que se prevean ya normas de coordinación y de determinación de las responsabilidades entre todos los agentes nacionales y europeos para evitar cualquier riesgo de duplicación de decisiones o, lo que es peor, de interpretaciones y evaluaciones divergentes por parte de las autoridades competentes. Tan pronto como se constituya la autoridad de resolución única, deberá participar en el desarrollo del mecanismo y colaborar con la ABE en la definición de las normas técnicas.

5.10 El CESE no comparte algunas de las críticas dirigidas a la Comisión en relación con la importancia relativa de las actividades que puedan ser objeto de separación. Estas actividades tenían un peso muy considerable en algunas entidades de crédito y la falta de una regulación específica hizo que se expusieran a unos riesgos extremadamente elevados que habrían podido conducir a una crisis sistémica mucho peor que la que hemos conocido, con previsibles efectos desastrosos para el sistema de pagos y la economía en general. Solo la inyección de cantidades enormes de liquidez, a costa de los ciudadanos, y la capacidad de reacción que demostró el BCE permitieron evitar la catástrofe.

5.11 El CESE agradece a la Comisión que haya recogido en el Reglamento disposiciones explícitas para proteger a los empleados del sector bancario que están expuestos a repercusiones muy negativas cuando denuncian irregularidades, que cumplen con una obligación cívica pero, a cambio, sufren represalias psicológicas e incluso pierden su empleo. Hay que fomentar y apoyar estas actividades de control interno por los trabajadores conocidas como denuncia de irregularidades (*whistle-blowers*). El cumplimiento de la legislación suele descuidarse, eludirse o infringirse, lo que expone las entidades de crédito y a su personal a riesgos incalculables. El reciente descubrimiento de comportamientos contrarios a todas las normas y la legislación vigentes, por parte de determinadas entidades conocidas y muy respetadas, fue posible gracias a la participación activa de los empleados.

5.11.1 El CESE pide a la Comisión que supervise de forma específica la obligación que tienen los Estados miembros de adoptar disposiciones legislativas destinadas a garantizar una protección adecuada y de presentar un informe en la materia en un plazo de dos años a partir de la entrada en vigor del Reglamento.

5.12 El CESE es consciente de las delicadas cuestiones que plantean las relaciones con terceros países, especialmente respecto de la reciprocidad y el respeto de las normas por todos los agentes que operan en el territorio de la Unión. Considera que la Comisión ha actuado de manera equilibrada y apoya sus propuestas al respecto. El CESE recomienda que se mantenga y refuerce la cooperación con los Estados Unidos, especialmente en el ámbito de la regulación financiera, para disponer de sistemas lo más homogéneos posible y que traten de manera uniforme problemas idénticos.

5.13 Asimismo, el CESE se felicita de que los Reglamentos de la Comisión empiecen a tener en cuenta uno de los puntos en los que mayor hincapié ha hecho en el pasado, es decir, las sanciones administrativas, ya que las sanciones penales quedan fuera de su ámbito de iniciativa. Las propuestas de la Comisión parecen proporcionadas, adecuadas y disuasorias.

5.14 El CESE ya ha expresado en ocasiones previas sus reservas respecto del uso de los actos delegados. En efecto, aunque reconoce su importancia para adaptar la reglamentación a lo largo del tiempo, el CESE destaca que el sistema de actos delegados introduce cierto grado de incertidumbre que no es deseable en este ámbito.

Bruselas, 9 de julio 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 — Hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de paquetes — Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea

[COM(2013) 886 final]

(2014/C 451/08)

Ponente: **Daniela RONDINELLI**

El 16 de diciembre 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 — Hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de paquetes — Fomentar la confianza en los servicios de entrega y alentar las ventas en línea

COM(2013) 886 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 107 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de productos vendidos en línea, que representa un elemento de gran potencial en términos de desarrollo y empleo. Los servicios de entrega eficientes y fiables constituyen un pilar esencial tanto en términos de promoción del comercio electrónico como de aumento de la confianza entre vendedores y compradores.

1.2 Según el CESE, la realización del mercado interior de las entregas y la superación de la significativa brecha existente entre las expectativas, la protección de los consumidores y la disponibilidad efectiva requieren responsabilidad solidaria, interoperabilidad; acceso a una gama más amplia de opciones en todo el territorio de la UE, incluido el insular; seguridad jurídica en materia de derechos y obligaciones de las partes interesadas — en particular, pymes y consumidores — especialmente para reclamaciones y devoluciones; una recogida sencilla y comparable de los datos y una sólida dimensión social y formativa.

1.3 El CESE considera ⁽¹⁾ que tal objetivo debería basarse no solo en acuerdos y códigos voluntarios, sino también en un marco normativo mínimo europeo que pueda responder de forma eficiente y flexible a las carencias no resueltas del mercado — que disuadan a los consumidores y a las pymes de comprar por medio del comercio electrónico — y que resuelva los problemas relativos a:

- responsabilidad conjunta de los operadores de toda la cadena de las ventas en línea,
- trazabilidad y localización de las entregas,
- respeto explícito de las normas europeas de protección de los datos personales,
- una oferta transparente de elección entre varias opciones de entrega,
- definiciones comunes de conceptos y plena interoperabilidad,
- accesibilidad y universalidad del servicios a precios asequibles;
- recogida de datos estadísticos comparables y articulados, simplificados para los pequeños operadores,
- obligación de aplicación uniforme del régimen del IVA,

⁽¹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 60.

- aceptación mutua transfronteriza de los sistemas en red de los centros nacionales de resolución de problemas y de los sistemas de resolución de litigios en línea/RAL ⁽²⁾,
- obligación de respetar condiciones de trabajo equitativas,
- transparencia sobre las condiciones y precios del servicio,
- formación profesional permanente del personal;
- sanciones por el incumplimiento de las obligaciones observado a través de un sistema de alerta RAPEX-IMI ⁽³⁾,
- creación de la marca europea de confianza basada en normas técnicas y reglamentarias, confiriendo un mandato al CEN ⁽⁴⁾ para que establezca indicadores de calidad,
- medidas a favor de las pequeñas y medianas empresas en términos de simplificación y de acceso al mercado y a las plataformas web en igualdad de condiciones.

1.4 El CESE solicita que la hoja de ruta establezca plazos claros y un calendario de aplicación definido tanto en términos normativos como de autorregulación, a fin de optimizar el nivel de confianza entre todos los operadores interesados y, en particular, de los ciudadanos europeos, en el pleno respeto y protección de los derechos recíprocos.

1.5 El CESE pide que la hoja de ruta prevea otras dos medidas: una sobre la accesibilidad del servicio a precios asequibles y otra sobre la dimensión social del mercado.

1.6 El CESE recomienda a la Comisión, al PE y al Consejo que:

- un marco normativo europeo permita a todos los operadores del sector acceder al mercado único de las entregas de paquetes y asegure y que se haga especial hincapié en la cuestión de la universalidad del servicio con precios asequibles, especialmente en las áreas periféricas, montañosas, insulares y desfavorecidas;
- la falta de un marco estadístico detallado y comparable sobre la cadena desde el pedido en línea a la entrega transfronteriza de productos se subsane con procedimientos simplificados de acuerdo con el principio *one size fit all*;
- se establezca una arquitectura común y abierta sobre la base de definiciones compartidas con la participación de todas las partes interesadas, y especialmente de las pymes, para la gestión interoperativa de plataformas web interactivas y de uso fácil, bajo el control de la Comisión Europea (CE);
- se den indicaciones claras y precisas de los instrumentos financieros de la UE pertinentes en materia de investigación e innovación tecnológica; medio ambiente y clima, energía y transporte; nuevas competencias profesionales y formación; cohesión, territorio y pequeñas empresas;
- se preste un apoyo adecuado a las pymes en la aplicación de la hoja de ruta, adoptando medidas concretas y asignando fondos apropiados para el fomento de su participación en un plano de igualdad en el comercio en línea;
- en el espíritu de la *Small Business Act*, se lleve a cabo una regulación apropiada para el problema de las pymes de todo el sector del transporte y la logística, en la que aporten su contribución sus organizaciones de referencia;
- se proceda con la máxima urgencia a encargar al CEN la elaboración de normas de indicadores de calidad para una marca europea de seguridad y calidad de las entregas, a fin de asegurar calidad y fiabilidad, sostenibilidad y garantías sociales y de seguridad;
- se asegure una dimensión social sólida y coherente capaz de garantizar un diálogo social europeo sectorial ampliado; el acceso a oportunidades de formación profesional adecuadas; condiciones de trabajo y de retribución equitativas y dignas; la eliminación del trabajo precario y no declarado presente, sobre todo, en el trabajo externalizado en la última etapa de la distribución.

⁽²⁾ RAL: Directiva sobre la resolución alternativa de litigios.

⁽³⁾ IMI: Sistema de Información del Mercado Interior.

⁽⁴⁾ Comité Europeo de Normalización.

1.7 El CESE insta a la Comisión a que, con el apoyo de Eurofound, presente al Comité, al Parlamento (PE), al Consejo y a los interlocutores sociales, un informe bienal sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el sector, sobre las condiciones de los consumidores y los operadores de toda la cadena y sobre sus perspectivas de desarrollo.

2. Del Libro Verde a la hoja de ruta

2.1 En Europa el comercio electrónico representa un motor potencial de crecimiento económico y del empleo estimado en más del 10 % al año entre 2013 y 2016 ⁽⁵⁾. El 45 % de los ciudadanos de la UE ha efectuado compras en línea en los últimos doce meses y ha confirmado que la mayor parte de los problemas los plantean las entregas o los retrasos en las mismas ⁽⁶⁾.

2.2 La CE ha identificado ⁽⁷⁾ los «principales obstáculos al mercado único digital y un plan de acción para eliminarlos», pero «el 10 % de las personas no compra en línea ⁽⁸⁾ por el recelo que les inspiran el coste de los servicios de entrega, en particular los transfronterizos, y la calidad del servicio».

2.3 El CESE, en su Dictamen sobre el Libro Verde ⁽⁹⁾, solicitó una Directiva para definir los regímenes de responsabilidad conjunta de los operadores, trazabilidad y localización de las entregas, obligación de ofrecer varias opciones de entrega, una red europea de centros nacionales para la resolución de problemas, y la obligación de respetar la igualdad de condiciones de trabajo y transparencia en cuanto a las condiciones y precios.

2.4 Al término del debate en torno al Libro Verde, en diciembre de 2013 se presentó la Comunicación sobre la hoja de ruta para la realización del mercado único de la entrega de paquetes por las ventas en línea ⁽¹⁰⁾.

2.5 Según las últimas encuestas llevadas a cabo a escala mundial ⁽¹¹⁾, los factores más problemáticos para el desarrollo del comercio electrónico entre empresas y consumidores (B2C) son:

- imposibilidad de conocimiento inmediato de las opciones de entrega y de estar completamente seguros del coste global de la compra en línea;
- imposibilidad de recibir información actualizada sobre la situación de los envíos y su trazabilidad;
- morosidad en los plazos de envío y falta de indicación o flexibilidad de los plazos de entrega;
- gestión complicada y costosa de las devoluciones o de los cambios de productos;
- falta de asistencia a los clientes en tiempo real.

2.6 Según la CE, aún se carece de «datos de mercado pertinentes sobre los flujos de paquetes transfronterizos y nacionales de todos los proveedores de servicios postales activos en los mercados de entrega de paquetes B2C y B2B, incluidos los intermediarios, los consolidadores y los operadores alternativos ⁽¹²⁾».

2.7 Varios estudios confirman que el potencial de comportamientos anticompetitivos parece más elevado en algunos segmentos del servicio postal que en otros, para los que parece más apropiada una supervisión reguladora como, por ejemplo, el mercado B2C respecto a los servicios B2B y los servicios transfronterizos respecto a los servicios postales domésticos ⁽¹³⁾.

2.8 El CESE se congratula de que se haya recogido una parte importante de las conclusiones de su Dictamen sobre el Libro Verde. En efecto, también el Consejo ⁽¹⁴⁾ y el PE ⁽¹⁵⁾ han invitado a la Comisión Europea a identificar las barreras que actualmente se interponen a los servicios de entrega transfronterizos y a adoptar medidas adecuadas para eliminarlos, al tiempo que el PE ha abogado ⁽¹⁶⁾ por servicios de entrega accesibles, económicamente asequibles, eficientes y de calidad, así como plataformas de cooperación e intercambio de información entre los servicios de entrega, junto con una gestión rápida y costes mínimos de las reclamaciones y litigios.

⁽⁵⁾ MEMO-13-1151, CE.

⁽⁶⁾ Eurobarómetro especial 398 Mercado Interior — octubre de 2013.

⁽⁷⁾ COM(2011) 942 final, 11.1.2012.

⁽⁸⁾ Encuesta de Hogares de 2009 de Eurostat.

⁽⁹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 60.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹¹⁾ Estudio global UPS — *Pulse of the Online Shopper*, 2013.

⁽¹²⁾ COM(2013) 886 final.

⁽¹³⁾ WIK Consult Final Report 8/2013.

⁽¹⁴⁾ Consejo «Competitividad» — Conclusiones sobre el Mercado único digital y gobernanza del mercado único, 30 de mayo de 2012.

⁽¹⁵⁾ Resoluciones del PE 4.2.2014 2013/2043 (INI), 11.12.2012 y 4.7.2013.

⁽¹⁶⁾ Resolución del PE de 4.2.2014.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE considera importante recuperar la confianza de las pymes y del consumidor en línea con redes y sistemas interoperativos de gestión rápida y bajo coste en un marco apropiado de regulación y de autorregulación aceptado por todos los operadores de la cadena, para tener un mercado interior libre y abierto y evitar una excesiva regulación innecesaria. Por consiguiente, solicita que la hoja de ruta establezca plazos claros con un calendario de aplicación definido de 18 meses previstos.

3.2 El CESE considera necesario que la UE proceda a la realización del mercado interior de las entregas de paquetes, asegurando rapidez, calidad, fiabilidad y unos costes razonables para proteger a los consumidores, los trabajadores y todos los operadores, incluidas las pymes de los sectores del comercio electrónico, el transporte y la logística, a fin de remediar las actuales deficiencias y carencias del mercado único.

3.3 Sin embargo, el CESE esperaba que la Comunicación también se refiriera específicamente a la situación de las regiones con desventajas geográficas como las islas, las regiones ultraperiféricas y las regiones de montaña, ya que el Comité entiende que estas regiones plantean un desafío particular difícil de superar, sobre todo en lo que respecta a la viabilidad económica; un mercado único realmente completo de los servicios de entrega solo podrá conseguirse si se tiene debidamente en cuenta a estas regiones y se actúa en consecuencia.

3.4 Según el CESE, el marco de las acciones propuesta se basa esencialmente en procesos voluntarios de autorregulación, en la regulación de los servicios postales nacionales y en la acción del Grupo de Entidades Reguladoras Europeas de los Servicios Postales, así como en el principio de corrección de la aplicación de la normativa europea vigente, sin configurar un marco unitario para todos los operadores ni establecer plazos concretos para el período de los dieciocho meses indicados.

3.5 El CESE señala que la hoja de ruta aún no prevé, junto a los procesos de autorregulación, la necesidad de **una directiva** ya solicitada por el CESE⁽¹⁷⁾, que pueda responder **de forma completa, coherente y consolidada**, a las exigencias de completar el mercado interior de los servicios de entrega transfronterizos de paquetes para todos los operadores del sector.

3.6 El Comité considera que la UE debe prever una solución europea en forma de fomento de la autorregulación y la regulación para afrontar problemas no resueltos en el mercado y para proteger a los consumidores y las pymes (B2B) en materia de

- **responsabilidad conjunta de todos los operadores de la cadena de las ventas en línea** con respecto al comprador;
- obligación de plena **trazabilidad y localización de las entregas**;
- respeto explícito de las normas de seguridad y **protección de los datos personales**, de acuerdo con la Directiva 95/46/CE;
- obligación de una oferta transparente de elección entre **varias opciones de entrega**;
- obligación de aportar definiciones comunes de conceptos y plena **interoperabilidad**;
- obligación de **universalidad** del servicio **a precios asequibles para todos los operadores del libre mercado**, teniendo en cuenta las normativas europeas en vigor, incluidas las directivas sobre servicios postales y las otras normativas pertinentes de la UE;
- recogida de **datos estadísticos** comparables y articulados;
- obligación de aplicación uniforme del régimen del IVA;

⁽¹⁷⁾ Véase la nota a pie de página 1.

- **aceptación mutua transfronteriza** de los sistemas en red de los centros nacionales de resolución de problemas y de los sistemas de resolución de litigios en línea/RAL;
- obligación de respetar **condiciones de trabajo equitativas**;
- obligación de **transparencia sobre las condiciones y precios del servicio**;
- obligación de **formación profesional** permanente del personal para asegurar la **profesionalidad** ante la introducción de nuevas tecnologías en el sector;
- **sanciones** por el incumplimiento de dichas obligaciones, recurriendo incluso a un sistema de alerta RAPEX-IMI, y penalizaciones con arreglo a los indicadores de calidad;
- **medidas a favor de las pymes** en términos de simplificación burocrática y administrativa, acceso al mercado y participación en la definición conjunta de aplicaciones comunes de nuevas tecnologías y de los portales y plataformas web.

3.7 Aunque las propuestas hacen referencia a la compatibilidad con el marco financiero UE 2014-2020, el CESE considera que la hoja de ruta no puede prescindir de indicaciones explícitas sobre los **instrumentos financieros europeos pertinentes** para:

- I+i tecnológica (Horizonte 2020, programas Galileo, ISA y Agenda Digital) para interoperabilidad, trazabilidad y seguridad;
- medio ambiente y clima, energía y transporte (VII Programa de Medio Ambiente, marco 2030 para energía y clima y acción «EU Transport GHG: Routes to 2050 II») para el impacto ambiental en el último tramo de la entrega;
- pymes: con intervenciones del BEI para empresas innovadoras, programa COSME y todos los recursos europeos disponibles para la competitividad en un plano de igualdad con los demás operadores;
- cohesión territorial (nueva programación de los Fondos Estructurales 2014-2030 y de las intervenciones para las áreas insulares, rurales y ultraperiféricas);
- empleo y formación, («Agenda de nuevas cualificaciones y empleos», «Una Agenda del Consumidor Europeo para impulsar la confianza y el crecimiento», Erasmus Plus 2014-2020, educación y formación).

3.8 El CESE recomienda a la CE que proceda a encargar al CEN la elaboración de normas técnicas y reglamentarias europeas con la plena participación de todos los interesados, especialmente de las pymes y los consumidores, y considera necesaria la elaboración de **indicadores para una marca europea de seguridad y calidad** de las entregas, a fin de asegurar calidad y fiabilidad, sostenibilidad y garantías sociales y de seguridad.

4. Observaciones específicas

4.1 El CESE prevé la necesidad de otras dos acciones sobre la garantía de accesibilidad y la dimensión social del mercado.

4.1.1 Acción — Accesibilidad al mercado y disponibilidad del servicio a precios asequibles

4.1.1.1 El CESE solicita que, en el marco de la concesión de la marca de calidad, se prevea la obligación de garantizar el acceso al mercado y la disponibilidad del servicio a precios asequibles en todos los territorios de la UE. El CESE se siente decepcionado por el hecho de que no se haya considerado específicamente el caso de las áreas periféricas y las islas y, por consiguiente, espera que el nuevo Reglamento cubra el objetivo de la vulnerabilidad geográfica en el mercado del comercio electrónico, porque un porcentaje sustancial de ciudadanos europeos vive en esas regiones.

4.1.1.2 Para el CESE, es necesario el pleno acceso de **todos los operadores** a las estructuras y recursos informativos utilizados en la prestación de servicios de entrega, a fin de proteger los intereses de los usuarios y promover una competencia eficaz.

4.1.1.3 El CESE solicita que la CE revise la *Notice 1998* sobre la aplicación de las normas de competencia en el sector, a la luz de la evolución de la reglamentación y los mercados, que incide en los servicios transfronterizos y en los costes estándar, al objeto de establecer políticas más liberales y orientadas a los costes⁽¹⁸⁾, tomando debidamente en consideración las disposiciones del Protocolo 26 anexo al Tratado de Lisboa, sobre todo en lo que respecta al acceso universal y precios asequibles de los servicios de interés económico general.

⁽¹⁸⁾ Posición común UE y EE.UU. en la Ronda de Doha — OMC, 2006.

4.1.2 Acción — Dimensión social del mercado

4.1.2.1 El CESE aboga por que se asegure una dimensión social sólida y coherente que pueda garantizar, junto a los esfuerzos innovadores promovidos por las empresas de los sectores interesados, una gran calidad y profesionalidad del empleo, gracias también al acceso a oportunidades adecuadas de formación profesional.

4.1.2.2 El CESE reitera la necesidad de condiciones laborales y salariales equitativas y dignas para eliminar el trabajo precario y no declarado, especialmente en el trabajo externalizado en la última etapa de la distribución, y pone de manifiesto los términos del Reglamento UE n° 1071/2009 sobre el acceso a la profesión, de la Decisión 2009/992/UE y del Reglamento UE n° 1213/2010 que establecen una definición de «relación laboral» que permite acciones de lucha contra el falso trabajo por cuenta propia, como recuerda en un reciente dictamen del CESE ⁽¹⁹⁾.

4.1.2.3 El CESE recomienda que se entable un diálogo social europeo ampliado en el que participen los interlocutores sociales en representación de los sectores que intervienen en toda la cadena de la venta en línea y de la entrega de paquetes (comercial, postal, transporte y logística) en el que se afronten las cuestiones vinculadas a las condiciones de empleo y trabajo, así como a las perspectivas de desarrollo, innovación y valorización de los recursos humanos.

4.1.2.4 Asimismo, la CE, con el apoyo de la **Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo**, debería presentar al CESE, al PE y a los interlocutores sociales, **un informe bienal** sobre las condiciones de empleo y de trabajo en el sector y sus perspectivas de desarrollo.

4.2 Acción 1: información de los consumidores sobre las características y los costes de las diferentes soluciones de entrega y devolución

4.2.1 El CESE considera que los códigos de conducta voluntarios y el intercambio de buenas prácticas representan vías complementarias que cabe recorrer a nivel de la UE solo si así lo conciben y aceptan todas las partes interesadas del mercado de las ventas en línea y en el marco de una normativa marco europea que regule todas las cuestiones planteadas por las entregas transfronterizas de productos en línea, a fin de proteger a los consumidores, pequeños operadores y pymes en condiciones de igualdad sin imponerles cargas insostenibles.

4.3 Acción 2: información de los minoristas de comercio electrónico sobre los servicios de entrega a su disposición

4.3.1 La elaboración de definiciones compartidas de los conceptos básicos del servicio por parte de los operadores de servicios de entrega y de los minoristas de comercio electrónico sin los representantes de los consumidores y de las pymes corre el peligro de descuidar elementos importantes para la elección de los consumidores y restringir el abanico de posibles opciones.

4.3.2 El CESE solicita que, conjuntamente con todas las partes interesadas, se defina una arquitectura común abierta interactiva siguiendo el ejemplo del proyecto de *transporte electrónico de mercancías* ⁽²⁰⁾.

4.3.3 El CESE solicita que la CE asegure el control de la correcta gestión de las plataformas web sobre la base de criterios objetivos predefinidos y de uso sencillo en el ámbito del marco normativo solicitado por el Comité.

4.4 Acción 3: transparencia en los mercados de entrega, los servicios de entrega y las normas de calidad

4.4.1 La falta de un marco estadístico detallado y comparable sobre la cadena de operaciones y de partes interesadas desde el pedido en línea a la entrega transfronteriza de productos debe subsanarse mediante la recopilación por parte de las autoridades aduaneras, postales, fiscales y financieras y del sector comercial de datos pertinentes, homogéneos y comparables sobre los flujos transfronterizos de paquetes entre todos los prestadores de servicios activos en los mercados, sobre la cobertura de los servicios universales, sobre el servicio de devoluciones y la resolución de los litigios.

4.4.2 La recogida de datos debe seguir el principio *one size fit all* sin agravios comparativos ni duplicaciones burocráticas. La CE debería evaluar la conveniencia y los costes de un eventual seguro a tanto alzado a precio módico para las entregas transnacionales asociado a la obtención de una marca de calidad europea.

4.5 Acción 4: interoperabilidad de las operaciones de entrega de paquetes

4.5.1 Es oportuno que los operadores de los servicios de entrega y los minoristas de comercio electrónico desarrollen, con carácter voluntario, soluciones de interconexión de los sistemas de información e interfaces abiertas con un sistema de entregas y devoluciones eficiente y asequible para la «último tramo de la entrega».

4.5.2 Pero el CESE considera que tal desarrollo debe producirse sobre la base de criterios de interoperabilidad predefinidos en un marco normativo común.

⁽¹⁹⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 14.

⁽²⁰⁾ El proyecto de transporte electrónico de mercancías 2010-2014 del VII Programa Marco de Investigación, con 31 socios de catorce países para poner en red a todas las partes que operan en el sector de la logística a través de plataformas web interactivas y de uso sencillo. Entre la recomendaciones: «The EU Commission should issue a Directive or similar as soon as possible which secures that the interface to National Single Windows that are put to use from now on are using the Common Reporting Schema (CRS), developed in e-freight, as the input format».

4.6 *Acción 5: mejorar la protección de los consumidores*

4.6.1 El CESE apoya la iniciativa de otorgar mandatos de normalización al CEN, así como la de brindar a los Estados miembros indicaciones orientativas para la aplicación plena y uniforme de la Directiva 2011/83/UE y fomentar un mayor recurso a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el ámbito de la Directiva RAL 2013/11/UE.

4.6.2 El CESE considera insuficiente que la solución del problema de las reclamaciones deba apoyarse solo en el hecho de que «los operadores de servicios de entrega, los minoristas de comercio electrónico y las asociaciones de consumidores mejoren la cooperación en la tramitación de las reclamaciones y los sistemas de protección de los consumidores». El CESE considera positiva tal cooperación siempre y cuando se produzca dentro de un marco normativo común.

Bruselas, 10 de julio de 2014

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

al DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el curso del debate (artículo 39, apartado 2, del Reglamento interno).

Punto 1.6

Modifíquese como sigue:

El CESE recomienda a la Comisión, al PE y al Consejo que:

- ~~en el marco normativo europeo, incluidas las directivas sobre servicios postales, permita a todos los operadores del sector acceder~~ garantice el acceso al mercado único de las entregas de paquetes y ~~asegure y garantice~~ que se haga especial hincapié en la cuestión de la universalidad del servicio con precios asequibles, especialmente en las áreas periféricas, montañosas, insulares y desfavorecidas;
- (...).

Resultado de la votación:

Votos a favor:	35
Votos en contra:	67
Abstenciones:	10

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la notificación de las operaciones de financiación de valores y su transparencia

[COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD)]

(2014/C 451/09)

Ponente: **Edgardo Maria Iozia**

Los días 25 de febrero de 2014 y 27 de marzo de 2014 respectivamente, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la notificación de las operaciones de financiación de valores y su transparencia

COM(2014) 40 final — 2014/0017 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE **acoge con satisfacción** la propuesta de Reglamento presentada por la Comisión, que planea llevar a cabo, junto con la propuesta de Reglamento sobre la reforma bancaria, a la que está estrechamente relacionada, un compendio de medidas para hacer más transparente y resistente el sistema financiero europeo en el ámbito de las operaciones de financiación de valores (SFT).

1.2 Mejorar la simetría informativa del mercado, supervisar el riesgo de las operaciones en curso, reducir el ámbito de las transacciones bancarias que no son transparentes y reguladas redonda primordialmente en interés del mercado y de la economía en general.

1.3 A este respecto, el CESE señala que el concepto de «sistema bancario en la sombra» es innecesario e induce a malentendidos con los ciudadanos. Lo que está **en la sombra son algunas operaciones bancarias** efectuadas por entidades bancarias y no bancarias, no por los bancos como tales o, mejor dicho, por instituciones financieras, puesto que los actores de este mercado específico no suelen ser de origen bancario, como los fondos de cobertura (*hedge funds*), fondos soberanos y sociedades financieras especializadas en el mercado de fondos monetarios derivados o en el de los derivados estructurados y complejos. Los operadores son todos ellos conocidos: lo que desconoce el Estado son algunas de sus operaciones no reguladas.

1.4 El CESE destaca la importancia de este Reglamento que permite que **afloren con claridad los movimientos de mercado y los ámbitos de excesivo riesgo** que pueden ayudar a las autoridades de vigilancia del mercado a supervisar esta situación de forma continua y a actuar de manera preventiva para reducir las actividades consideradas de manera conjunta como excesivamente arriesgadas. Por estos motivos el Reglamento objeto de examen abre al mercado información de la que no dispone el Estado y, por otra parte, ofrece a las autoridades un instrumento adicional de análisis y conocimiento.

1.5 No menos importante es **la regulación de las actividades de rehipotecación**, es decir, el uso temporal de los valores en depósito. La obligación de obtener un consentimiento específico del inversor propietario de los valores permite evitar la asunción de riesgos imprevistos y no contemplados en el contrato más que de modo genérico. El riesgo de contraparte se convierte en un elemento orgánico de evaluación que impide, o al menos limita considerablemente, la presencia de operadores no demasiado fiables. Todo ello con el fin de aumentar la capacidad de resistencia del sistema en general y de las entidades que están más presentes en el mercado.

1.6 El CESE, a la vista del conjunto de iniciativas adoptadas por la Comisión para, en el marco de su función natural, mantener el sistema financiero como motor de la economía y la prosperidad de las familias y las empresas, considera que ha llegado el momento de poner en marcha en Europa un gran **«Pacto social por un sistema financiero sostenible»**, en cuya redefinición de objetivos e instrumentos deberán participar todas las partes interesadas. La caída en picado de la reputación de los bancos, observable en numerosos sondeos y encuestas de opinión llevados a cabo en los últimos años, debe alentar a todos los actores a pasar página definitivamente y a someterse a un cara a cara con la sociedad. Familias, empresas, ciudadanos, trabajadores y la sociedad en general reclaman un sistema financiero fiable y eficiente, que contribuya al desarrollo y al empleo con un fuerte énfasis en el impacto social y medioambiental de las inversiones.

1.7 El CESE reconoce el considerable empeño de la Comisión por cumplir la promesa de presentar las 48 medidas legislativas incluidas en el programa de trabajo de la nueva reglamentación y, naturalmente, el trabajo llevado a cabo por la DG Mercado Interior, que ha sido muy notable por la calidad y cantidad en un contexto muy difícil. Equilibrio y eficacia: las directrices del trabajo asumidas El CESE considera que éste ha sido un ámbito de éxito en las actividades de la Comisión y se congratula de ello y, en particular, de que la Comisión reconozca las «importantes lagunas reglamentarias, una supervisión ineficaz, mercados opacos y productos demasiado complejos.»

1.8 Con la adopción del Reglamento, el CESE considera que se ha reducido mucho el riesgo de arbitraje regulador e insta a la Comisión a que siga persiguiendo el objetivo de **reducir al mínimo y para zonas efectivamente marginales las operaciones no reglamentadas del sistema financiero europeo.**

2. La propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta se propone mejorar la transparencia de las operaciones de financiación de valores (SFT⁽¹⁾), principalmente de tres modos:

- el seguimiento de los riesgos sistémicos asociados a las SFT: el Reglamento propuesto exige que todas las operaciones de SFT se notifiquen a una base de datos centralizada; de este modo, las autoridades de supervisión podrán detectar mejor los vínculos entre bancos y entidades bancarias «en la sombra» y arrojar luz sobre algunas operaciones de captación de estas últimas;
- la divulgación de informaciones a los inversores cuyos bienes están invertidos en SFT: con arreglo a la propuesta, las SFT realizadas por fondos de inversión u otras estructuras equivalentes deberán ser descritas en informes detallados. Esto permitiría mejorar la transparencia de cara a los inversores que podrán así tomar decisiones de inversión más conscientes;
- las actividades de rehipotecación: el Reglamento prevé mejorar la transparencia de la rehipotecación (cualquier uso, para fines propios, previo al incumplimiento [*pre-default*] de la garantía por parte del beneficiario de la misma) de instrumentos financieros mediante el establecimiento de unas condiciones mínimas que deben cumplir las partes interesadas, incluido un acuerdo escrito y el consentimiento previo a la rehipotecación; de este modo, los clientes o las contrapartes deberán dar su consentimiento antes de que pueda procederse a la rehipotecación. Además, estos tomarán la decisión basándose en una información clara sobre los riesgos que pueda entrañar la operación.

3. Introducción

3.1 Junto a la propuesta de reforma estructural del sector bancario de la UE, la Comisión ha propuesto asimismo medidas complementarias destinadas a aumentar la transparencia de las operaciones de financiación de valores (SFT) para evitar que los bancos eludan determinadas normas desplazando dichas actividades al sector bancario en la sombra. Esta es una de las principales preocupaciones de la Comisión

3.2 Las operaciones de financiación de valores (SFT) engloban varios tipos de transacciones con efectos económicos similares. Las principales SFT son el préstamo de valores y las operaciones con pacto de recompra.

3.3 El préstamo de valores es una operación estimulada principalmente por la demanda de mercado de valores específicos y se utiliza, por ejemplo, con fines de venta o pago a corto plazo. Las operaciones con pacto de recompra (*repos*) o con pacto de recompra inversa (*reverse repos*) suelen estar motivadas por la necesidad de tomar prestado o prestar dinero de un modo seguro. Esta práctica consiste en la compra o la venta de instrumentos financieros a cambio de efectivo, pero acordando por adelantado la recompra o reventa de los instrumentos financieros a un precio previamente fijado en una determinada fecha futura.

3.4 Las SFT son utilizadas por los gestores de fondos para obtener rendimientos o financiación adicionales. Por ejemplo, las operaciones con pacto de recompra se utilizan a menudo para captar dinero para nuevas inversiones. Ahora bien, estas operaciones generan nuevos riesgos, en concreto, riesgos de contraparte y de liquidez. Por lo general, solo se asignan al fondo parte de las ganancias adicionales, pero son los inversores de este último quienes asumen todo el riesgo de contraparte. Por tanto, el uso de estas operaciones puede conducir a una alteración significativa del perfil de riesgo-rendimiento.

3.5 La relación entre la propuesta de reforma estructural del sector bancario europeo y este paquete de medidas es clara. La propuesta de la Comisión para la reforma estructural del sector bancario europeo se propone prohibir o poner condiciones a determinadas actividades de los bancos. Pero los efectos esperados de la misma podrían reducirse si dichas actividades migran de grupos bancarios regulados al sector bancario en la sombra, donde existen menos posibilidades de control.

(¹) Por sus siglas en inglés: *securities financing transactions*.

3.6 El Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board, FSB) ha señalado que una quiebra desordenada de entidades bancarias en la sombra podría entrañar un riesgo sistémico, ya sea directamente o a través de su interconexión con el sistema bancario ordinario.

3.7 El FSB ha sugerido asimismo que una reglamentación bancaria excesivamente reforzada podría empujar a algunas actividades bancarias a pasarse al sistema bancario en la sombra ⁽²⁾.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Reglamento sobre la notificación de las operaciones de financiación de valores y su transparencia, que, junto con el Reglamento sobre las reformas estructurales del sistema bancario, pretende aumentar la resiliencia del sistema bancario, la transparencia de las operaciones y la resolución de posibles crisis sin gravar más a los ciudadanos.

4.2 Por tanto, el presente Dictamen guarda una estrecha relación con el redactado por el CESE sobre el Reglamento relativo a la reforma estructural.

4.3 El CESE valora positivamente que la Comisión reconociera la existencia de «graves lagunas reglamentarias, una supervisión ineficaz, mercados opacos y productos demasiado complejos» antes de que se produjera la crisis financiera. Se trata de observaciones que el CESE ya hizo desde el inicio de la crisis financiera, solicitando medidas urgentes de intervención. Lamentablemente, la Comisión no escuchó con la necesaria atención las advertencias y recomendaciones que habrían podido evitar posteriores problemas.

4.4 El CESE es consciente de que las fuerzas económicas, los combativos grupos de presión y los enormes intereses en juego han intentado evitar o demorar la adopción de medidas necesarias y urgentes en el período posterior al comienzo de la crisis. A pesar de todo, y salvo unas pocas decisiones discutibles, la Comisión ha presentado el conjunto de medidas anunciadas al día siguiente de la entrega de los informes del Grupo de Larosière y del Grupo de Alto Nivel Liikainen.

4.5 El CESE toma buena nota de que el comisario Barnier ha mantenido sus compromisos y de que toda la Dirección General de Mercado Interior, responsable de las propuestas sobre la regulación financiera, ha desarrollado en conjunto un óptimo trabajo y ha previsto una serie de medidas coherentes e íntimamente relacionadas, de forma que ha creado un corpus jurídico de notable calidad e innegable eficacia. El efecto de conjunto de las iniciativas legislativas permitirá superar de forma progresiva las causas que condujeron a las crisis financieras de los últimos años.

4.6 El CESE siempre ha defendido la necesidad de disponer de un sistema financiero que funcione bien y que esté orientado a sostener la economía real, prestando una atención especial a las pymes, a reforzar la economía social y a crear puestos de trabajo. La industria crediticia tiene un papel crucial que desempeñar en la prestación de un servicio a la sociedad, volviendo a ser motor y palanca de la economía real, con plena conciencia de la responsabilidad social que debe garantizar.

4.7 El CESE considera que no se puede seguir demorando un cambio claro en las relaciones entre las entidades financieras y los ciudadanos. Es preciso frenar la caída en picado de la confianza en los bancos y demás entidades financieras porque la desconfianza podría causar daños irreparables en el desarrollo económico y social.

4.8 El CESE espera que, a la vista de sus numerosas posiciones sobre la necesidad de una participación de la sociedad civil, se desarrolle en Europa un «**Pacto social por un sistema financiero sostenible**», en cuyo marco todas las partes interesadas participen en la definición de un sistema financiero eficiente, resiliente, transparente y atento al impacto ambiental y social de su actividad.

4.9 El CESE apoya con convencimiento las iniciativas de la Comisión destinadas a evitar el riesgo del arbitraje regulador, por una parte, y de desplazamiento de actividades a una zona escasamente regulada, como la de las «operaciones en la sombra» en las que se elude la normativa cada vez más exigente que se está adoptando.

4.10 En sus dictámenes al respecto ⁽³⁾ el CESE ha expresado con claridad su posición, que pretende reducir al mínimo las zonas no reguladas del sector financiero.

⁽²⁾ DO C 170 de 5.6.2014, pp. 55.

⁽³⁾ DO C 177 de 11.6.2014, pp. 42; DO C 170 del 5.6.2014, p. 55 y dictamen sobre la «Reforma de la estructura de los bancos de la UE» (en curso).

4.11 La Comisión, al elaborar la propuesta de Reglamento, ha tenido en cuenta la necesidad de reducir al máximo los costes adicionales para el sistema financiero, identificando la posible solución en infraestructuras como los repertorios de datos o los procedimientos existentes al servicio de la transparencia en la transacción de productos financieros derivados previstos por el Reglamento (UE) n° 648/2012. El CESE comparte este planteamiento que demuestra la atención dedicada por la Comisión a los operadores y clientes finales, sobre quienes parece verosímil que recaerán los costes adicionales derivados del presente Reglamento.

4.12 El CESE considera que se incrementará en efecto la estabilidad financiera — como resultado de una mayor transparencia de las actividades contempladas en este Reglamento, como las operaciones de financiación de valores, las otras estructuras de financiación equivalentes y la rehipotecación — al aumentar la resiliencia global del sistema y de los operadores individuales. La inclusión de todas las contrapartes activas en los mercados financieros garantiza una información completa sobre la naturaleza real de las transacciones y de los perfiles de riesgo que asumen los operadores individuales.

4.13 Por estos motivos, el Reglamento objeto de examen es esencial para completar la eficacia del Reglamento sobre la reforma estructural del sistema bancario, que afecta a las entidades bancarias de dimensiones tales que puedan representar un riesgo sistémico. Esto reduce la posibilidad de que se opte por la transferencia a zonas no reguladas del sistema financiero.

5. Observaciones específicas

5.1 La propuesta se propone mejorar la transparencia de las operaciones de financiación de valores (SFT), principalmente de tres modos:

5.1.1 El seguimiento de los riesgos sistémicos asociados a las SFT: el Reglamento propuesto exige que todas las operaciones de SFT se notifiquen a una base de datos central. De este modo, las autoridades de supervisión podrán detectar mejor las conexiones entre bancos y entidades bancarias que por lo general se describen como «en la sombra» y arrojar luz sobre algunas operaciones de captación de estas últimas.

5.1.1.1 El CESE considera que este modo de proceder ayuda a las autoridades de supervisión a seguir con más eficacia las exposiciones y los riesgos asociados a las SFT, garantizando, en caso necesario, una intervención específica y a su debido tiempo.

5.1.1.2 El CESE se pregunta si la propuesta de conservar durante al menos diez años los datos en los repertorios de los registros es realmente coherente. El Reglamento EMIR prevé, por ejemplo, una obligación de conservar los datos durante cinco años.

5.1.2 La difusión de información a los inversores cuyos activos se empleen en SFT: según la propuesta, es posible mejorar la transparencia ante los inversores sobre las prácticas de los fondos de inversión que trabajan con SFT y de otras estructuras de financiación equivalentes, solicitando informes detallados sobre esas operaciones. De este modo, los inversores podrían adoptar decisiones de inversión más conscientes

5.1.3 La actividad de rehipotecación: el Reglamento prevé mejorar la transparencia de la rehipotecación (cualquier uso, para fines propios, previo al incumplimiento [*pre-default*] de la garantía por parte del beneficiario de la misma) de instrumentos financieros mediante el establecimiento de unas condiciones mínimas que deben cumplir las partes interesadas, incluido un acuerdo escrito y el consentimiento previo a la rehipotecación. De este modo, los clientes o las contrapartes deberán dar su consentimiento antes de que pueda procederse a la rehipotecación. Además, estos tomarán la decisión basándose en una información clara sobre los riesgos que pueda entrañar la operación.

5.1.3.1 Desde el hundimiento de Lehman Brothers en 2008, la transparencia y el fomento de una «cultura de los datos» han estado al orden del día en los mercados financieros. El CESE está plenamente de acuerdo con esa tendencia y suscribe por completo la transparencia inherente al mecanismo propuesto y la participación del inversor mediante un consentimiento explícito que deberá emitir para cada operación.

5.2 Los mercados financieros son globales y, por tanto, los riesgos sistémicos creados por las entidades bancarias en la sombra y sus actividades deben afrontarse de forma coordinada a escala internacional. El CESE considera indispensable intensificar la cooperación con las autoridades de los terceros países más importantes para compartir con ellos una estrategia común y medidas coherentes y posiblemente equivalentes.

5.3 El CESE considera que la propuesta es coherente con las Recomendaciones del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB). En agosto de 2013 el FSB adoptó once recomendaciones para afrontar los riesgos inherentes a las operaciones de préstamo de valores y de pactos de recompra. El Reglamento propuesto es acorde con cuatro de esas recomendaciones (1, 2, 5 y 7) relativas a la transparencia de los mercados de financiación de valores, a la notificación a los inversores y a la rehipotecación.

5.4 El CESE considera que las cargas administrativas que el presente Reglamento impone al sistema financiero no son excesivas, pero se suman a otras cargas administrativas y de gestión impuestas por otras normativas. El CESE destaca el riesgo de que se repercutan, al menos en parte, en las familias y las empresas. Eso significaría hacer más costoso el sistema financiero para los usuarios, o bien reducir los beneficios de los bancos, algo no deseable habida cuenta de la ya difícil situación que atraviesa el sistema crediticio europeo.

5.5 El CESE destaca la importancia de incluir a los OIVCM (organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios) y a los GEFIA (gestores de fondos de inversión alternativos) en las obligaciones de notificación en sus informes, tal como prevén la Directiva 2009/65/CE de refundición de la normativa en vigor, y la Directiva 2011/61/CE.

5.6 Otro punto muy importante tiene que ver con el régimen de sanciones que — además de ser efectivo, proporcionado y disuasorio — debe contemplar la aplicación de una serie de medidas mínimas. Los Estados miembros tienen la facultad de endurecer las sanciones administrativas además de introducir sanciones penales para casos especialmente graves. En ese caso, están obligados a garantizar el intercambio de información entre las autoridades nacionales, la AEVM (Autoridad Europea de Valores y Mercados) y la Comisión.

5.7 Al igual que para el Reglamento EMIR, el CESE señala que el artículo 24, relativo a la publicación de las decisiones sobre la imposición de sanciones administrativas, deja demasiado margen discrecional a las autoridades competentes, que podrían tener valoraciones divergentes sobre el mismo caso. Estas divergencias de valoración podrían aumentar en el caso de las autoridades de distintos países. ¿Qué valoración concreta podría hacerse sobre el grado de riesgo de comprometer la estabilidad de los mercados financieros?

5.8 El CESE considera importante y pide a la Comisión que, según lo previsto en el artículo 13 del EMIR, se incluya en la propuesta el principio de equivalencia, que en la actualidad no se contempla.

5.9 El CESE, si bien aprecia el limitado alcance de los actos delegados previstos por el Reglamento objeto de examen y su coherencia, manifiesta su sorpresa ante la ausencia de un marco temporal para el ejercicio de la delegación. El CESE recuerda que ya ha expresado en múltiples ocasiones sus reservas sobre este tema.

5.10 El CESE aprueba plenamente el dispositivo previsto en el artículo 15 pero señala que deberían indicarse al menos a título de ejemplo algunos mecanismos alternativos equivalentes, y resalta el riesgo de un posible contencioso entre contrapartes en torno a la eficacia y equivalencia de un sistema distinto de la firma, como por ejemplo el registro telefónico o la certificación telemática.

Bruselas, 9 de julio 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo

COM(2014) 86 final

(2014/C 451/10)

Ponente: **Paulo Barros Vale**

El 7 de marzo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una estrategia europea para un mayor crecimiento y empleo en el turismo costero y marítimo

COM(2014) 86 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 189 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación objeto de examen, como hizo con las Comunicaciones anteriores de 2010 y 2012, ya que considera importantes las iniciativas que pueden contribuir al desarrollo del turismo marítimo y costero.

1.2 El CESE es consciente de las limitaciones impuestas por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y respalda las acciones presentadas en la Comunicación de la Comisión; sin embargo, desea presentar algunas recomendaciones y advertencias a fin de contribuir al crecimiento inteligente, sostenible e integrador del turismo costero y marítimo que propugna la Estrategia Europa 2020.

1.3 Europa necesita aprovechar sus recursos naturales y promover sus lugares de excelencia, en los que la naturaleza y la planificación del espacio costero y marítimo se hallan en armonía. Dado que la zona costera reviste una especial importancia estratégica en términos medioambientales, económicos y sociales, resolver sus problemas debe hacerse en el marco de una política integrada de desarrollo sostenible, en la que la planificación territorial, el equilibrio entre la explotación de las fuentes de energía renovables y las demás actividades económicas costeras y el respeto a las normas urbanísticas asume una especial importancia. Las alteraciones climáticas que se han producido y que afectan — e incluso destruyen — a las zonas costeras con el retroceso de la costa, no pueden ignorarse ya que implican ajustes profundos y de largo alcance.

1.4 Como ya se ha señalado, el CESE insiste en la idea de crear una Agencia Europea del Turismo en la que participen todas las partes interesadas: confederaciones de empresas de turismo, regiones turísticas, municipios con vocación turística y sindicatos del sector. La constitución de esta organización puede ser la fuerza motriz para la promoción de Europa en el mundo.

1.5 Tal vez haya llegado el momento de plantearse una verdadera política común del turismo que, respetando el espacio de libertad nacional, considere el sector de una manera integral, creando sinergias y coordinando las políticas de cada Estado miembro. Todos los años surgen ideas dispersas que no acaban de cuajar por falta de un trabajo en red y de definición de una estrategia común para el turismo que sea capaz de promover, como marca europea, los destinos turísticos, tradicionales y no tradicionales, el patrimonio histórico y la gastronomía, y que al mismo tiempo sea capaz de gestionar la eventual publicidad adversa que surge de vez en cuando.

1.6 La masificación del turismo, apoyada en gran medida por el surgimiento de las compañías aéreas de bajo coste, debería aprovecharse creando o promoviendo redes de transporte desde las zonas atendidas por un aeropuerto hacia otras más remotas, dando así continuidad al territorio e incluyendo rutas turísticas en zonas alejadas, haciéndolas atractivas para el turismo y combinando en un mismo viaje destinos urbanos y costeros. Se considera esencial, como incentivo para la movilidad, que la información de los enlaces existentes se difunda en un mismo punto. El CESE recuerda que es urgente revisar la legislación sobre concesión de visados para facilitar la movilidad del turista no europeos y, en particular, de los turistas de China y otros mercados emergentes.

1.7 Deberá prestarse especial atención a las zonas remotas, especialmente del norte de Europa, con excelentes condiciones medioambientales, facilitando los medios de transporte, la puesta a disposición de equipamientos, comunicaciones y redes Wi-Fi, a fin de atraer el turismo y contribuir a fijar a la población en estas regiones.

1.8 Urge mejorar la gestión de los puertos turísticos, ya que falta información sobre la existencia de puertos deportivos y sobre la interconexión de los puertos, lo que dificulta el acceso a yates y buques de crucero. Una gestión deficiente de los puertos es un obstáculo para el desarrollo del turismo y la circulación de personas y mercancías; la Comisión debería considerar este problema desde la perspectiva de las políticas de creación del mercado único y de la libre circulación, tratando de resolver las carencias.

1.9 El aumento exponencial del turismo de cruceros ha creado nuevas realidades cuyo impacto aún no se ha estudiado adecuadamente. Aunque el aumento de los flujos de turistas a determinados puertos es importante para el desarrollo de las zonas costeras, es esencial reducir al mínimo los impactos negativos que estos picos de tráfico pueden ocasionar en las zonas visitadas. Es preciso estar adecuadamente preparado para responder a los riesgos de contaminación de las aguas y del aire por los combustibles utilizados por los grandes cruceros, y a los riesgos medioambientales derivados de los millares de personas que visitan los destinos turísticos. También debe hacerse un esfuerzo por coordinar la información sobre las escalas de estos buques con el turismo local a fin de evitar una afluencia simultánea de turistas de cruceros con otras personas que tienen la posibilidad de organizar sus visitas a diferentes horas del día.

1.10 La acción propuesta de evaluación de las necesidades de formación y la creación de la sección «empleos azules» en el portal EURES es importante; sin embargo, es imprescindible una acción de la Comisión de difusión masiva y sensibilización de los Estados miembros para que incluyan los resultados en sus políticas internas de formación. Las acciones de formación que se apoyen, dirigidas no solo a los funcionarios de las empresas y de las instituciones relacionados con el turismo, sino también a los empresarios del sector, deberán cubrir, además de los temas que proporcionen una mejor calidad del servicio turístico, aquellos que promuevan Europa como destino turístico. Señala que la sensibilización sobre la importancia para el turismo del patrimonio europeo y del medio ambiente, debe comenzar en la enseñanza obligatoria formando a los jóvenes desde una edad temprana.

1.11 Asimismo, en lo que se refiere a la problemática del turismo de cruceros, Europa debería permanecer atenta a las políticas de empleo adoptadas por las empresas de cruceros. El empleo juvenil en Europa puede y debe protegerse, por tratarse de un sector en crecimiento de gran potencial de empleabilidad.

1.12 El CESE reitera la importancia de algunas disposiciones que pueden servir para afrontar los retos del sector del turismo y, en particular, del turismo costero y marítimo, tales como:

- promover una plataforma europea que ofrezca información exhaustiva sobre las conexiones por carretera, ferrocarril, marítimas y aéreas; las dificultades de movilidad de los flujos turísticos dejan al margen del desarrollo a las regiones más alejadas de alto potencial turístico — en particular, en el norte de Europa — debido a la falta de información sobre los medios de transporte disponibles, las dificultades en la coordinación de los transportes o incluso ausencia de ellos;
- fomentar el turismo de la naturaleza y sostenible, el turismo social, marítimo, cultural y deportivo, los viajes de negocios, el turismo de bienestar o terapéutico, el turismo histórico, cultural, religioso o gastronómico;
- fomentar el turismo para las personas de edad avanzada y las personas con discapacidad, las personas con movilidad reducida y las personas con necesidades especiales;
- reconocer la importancia del patrimonio cultural de Europa, de carácter único, que nos distingue de los demás destinos del mundo, proteger el patrimonio y promocionarlo como destino turístico de excelencia;
- apostar por la promoción de la seguridad que Europa puede ofrecer a sus visitantes en cuanto a los precios del viaje y la estancia, la calidad del agua y la seguridad alimentaria, la asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria, así como el respeto de la seguridad personal de los ciudadanos y de sus derechos fundamentales.

1.13 El CESE recomienda que se elabore un estudio sobre las preferencias de los turistas que visitan o tienen previsto visitar Europa; sobre lo que les gustó y lo que les desagradó, sobre las razones por las que desearían volver o las que les llevan a no hacerlo, sobre las razones por las que prefieren destinos no europeos, etc. Este estudio, que se difundiría entre los diferentes operadores turísticos, puertos y marinas, asociaciones y autoridades del sector, gobiernos y autoridades europeas, permitiría conocer los comportamientos y características de los turistas con el fin de apoyar la toma de decisiones y la elaboración de estrategias comunes para el desarrollo del sector.

1.14 Asimismo, el CESE pide que se establezca, en el ámbito del debate sobre el turismo y las medidas que deben adoptarse, la conexión entre el turismo marino y costero y el turismo fluvial, aprovechando las condiciones que ofrecen ríos y estuarios como complemento de las actividades de las zonas costeras. La explotación de los ríos desde el punto de vista turístico ofrece la posibilidad de desarrollar nuevos productos, como los cruceros relacionados con la gastronomía, el turismo rural y el ecoturismo, en tanto que los estuarios, que son zonas de gran valor paisajístico y pedagógico, permiten la observación de aves y la biodiversidad propia de estos lugares.

2. Introducción

2.1 La Comunicación objeto de examen, en seguimiento de la publicada en 2010⁽¹⁾ en la que se anunciaba una estrategia para el turismo costero y marítimo sostenible y de la Comunicación de 2012 titulada «Crecimiento azul. Oportunidades para un crecimiento marino y marítimo sostenible»⁽²⁾, aborda uno de los cinco sectores de la economía azul de intervención prioritaria identificados el sector del turismo costero y marítimo.

2.2 El sector del turismo costero y marítimo ha sido identificado como una importante cadena de valor que puede generar crecimiento y empleo de modo sostenible. El turismo costero y marítimo representa la mayor actividad marítima de Europa, ya que emplea a casi 3,2 millones de personas, casi la mitad de las cuales son jóvenes. Generando 183 000 millones de euros de valor añadido bruto, el sector se compone en su mayoría de microempresas y pymes en el que operan más de un tercio del total de las empresas de Europa ligadas al turismo.

2.3 La Comunicación pretende definir los desafíos que afronta el sector: estimular su eficacia y competitividad, mejorar el conocimiento, abordar el problema de la volatilidad de la demanda y la fragmentación existente en el sector; fomentar las capacidades y la innovación; reforzar la sostenibilidad incidiendo en la cuestión de las presiones medioambientales, la promoción de ofertas innovadoras, sostenibles y de alta calidad y aprovechar las oportunidades que ofrecen las limitaciones geográficas, en particular, la insularidad y el carácter periférico.

2.4 La Comunicación también aborda cuestiones relacionadas con la ejecución de los fondos de la UE y con la integración de las políticas de la UE que repercuten en el turismo costero y marítimo.

3. Observaciones generales

3.1 El crecimiento azul, que incluye a sectores tradicionales y a sectores en desarrollo y emergentes, constituye un reto complejo y ambicioso que debe considerarse de manera integrada. En la explotación de las zonas costeras deben tenerse en cuenta los intereses de los distintos sectores que operan en ellas sin excluir las cuestiones medioambientales, prestando especial atención a la ordenación del territorio y de las zonas marítimas, que condiciona la oferta turística. Debe prestarse atención a la dimensión intersectorial con la que ha de abordarse este problema, ya que sin la salvaguarda del territorio y la protección del medio ambiente es imposible desarrollar el turismo costero o de cualquier otro tipo. Es innegable la importancia que reviste el recurso a energías renovables, y requiere una promoción intensiva. No obstante, deberá prestarse especial atención a la ubicación de las instalaciones, a fin de no imposibilitar el desarrollo de actividades marítimo-turísticas. Debe evitarse la instalación de centrales nucleares en las zonas turísticas.

El equilibrio de las zonas costeras debe interpretarse de una manera dinámica, dado que las condiciones meteorológicas y la intervención humana introduce constantemente cambios. Los recursos naturales constituyen la base de las economías y deben considerarse, junto con la innovación, como los pilares de un crecimiento inteligente y socialmente integrador.

3.2 Los principales problemas del turismo persisten a lo largo de los años, y continúan sin resolverse los retos de la estacionalidad, el trabajo precario y poco cualificado (especialmente entre los jóvenes), la falta de oferta de nuevos productos innovadores y las dificultades de acceso a la financiación, en particular, para las microempresas y las pymes. Por ello, es esencial establecer un marco político europeo para el desarrollo del turismo, una auténtica política europea del turismo que oriente las estrategias conjuntas de desarrollo, respetando la libertad de los Estados miembros para desarrollar su política a nivel nacional.

⁽¹⁾ COM(2010) 352 final — Dictamen del CESE:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:376:SOM:ES:HTMLDO C 376 de 22.12.2011, p. 44.>

⁽²⁾ COM(2012) 494 final — Dictamen del CESE:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:161:SOM:ES:HTMLDO C 161 de 6.6.2013, p. 87.>

3.3 La lucha contra la estacionalidad en el turismo costero y marítimo deberá basarse en la oferta de nuevos productos que atraigan a nuevos consumidores, en particular, durante la temporada baja. Desarrollar nuevos productos dirigidos al turismo de personas mayores o de grupos desfavorecidos, explotar el potencial del turismo náutico, ya sea de navegación y de recreo (cruceros a vela o navegación a motor), los deportes náuticos (vela ligera, *windsurf*, *kitesurf*, *surf*, *bodyboard*, piragüismo, remo, esquí náutico, moto náutica, pesca submarina o submarinismo, incluido el submarinismo de navíos hundidos) o los paseos en barco y cruceros; desarrollar el turismo relacionado con la talasoterapia o el golf y el turismo de la naturaleza, puede ser una solución para aumentar las tasas de empleo en temporada baja contribuyendo a mantener a la población en las regiones que dependen del turismo. Asimismo, el apoyo al desarrollo, especialmente en las zonas más alejadas, de nuevas industrias orientadas al turismo y que utilicen productos procedentes de las zonas costeras, y el acceso universal a redes de banda ancha, pueden contribuir a luchar contra la estacionalidad y será un factor para atraer a los jóvenes a estas zonas.

3.4 Algunas de estas actividades menos tradicionales relacionadas con la actividad náutica son ya ampliamente desarrolladas por clubes deportivos locales cuyo *know-how* puede aprovecharse. La apuesta por el apoyo al turismo náutico debe ser una realidad, estableciendo normas, creando nuevas infraestructuras o modernizando las ya existentes y proporcionando nuevas oportunidades que permitan este tipo de oferta, muy atractiva para turistas no tradicionales.

El turismo marítimo y costero se halla interrelacionado en diversos lugares con el turismo fluvial. Esa interrelación de los dos tipos de turismo no debe olvidarse: es recomendable definir estrategias comunes de desarrollo. La navegación de recreo es, en este sentido, una actividad que debe dinamizarse, con el desarrollo de nuevos productos que combinen el potencial de las actividades marítimas y fluviales.

3.5 El turismo no puede considerarse de forma aislada sino como un sector que se ve influido por las diferentes políticas que adopta la UE y, especialmente, las políticas de transporte, empleo, educación, medio ambiente, innovación, seguridad, política del consumidor, etc. La respuesta a los problemas debe contemplarse de manera integrada, ya que las repercusiones de las diversas políticas afectan directamente al funcionamiento del sector.

3.6 La Comisión carece de competencias para intervenir directamente en el sector turístico pero puede abordar algunos de los problemas identificados mediante iniciativas que deberán acometerse en los ámbitos de su competencia en lo que se refiere a la promoción del mercado interior, especialmente en lo que se refiere a la libre circulación de personas y bienes, y a los objetivos de la realización del mercado único, abordando problemas que van más allá del ámbito del turismo y afectan a otros ámbitos en los que su intervención no solo es posible sino también deseable.

4. Observaciones específicas

4.1 La información sobre el sector turístico es dispersa, lo que dificulta los estudios y evaluaciones, ya sea debido por carecerse de datos o por falta de indicadores específicos que permitan compararlos. El CESE acoge con satisfacción la intención de colmar este vacío, pero llama la atención sobre el hecho de que, desde la Comunicación de 2010 en la que se señalaba este problema, se han realizado escasos progresos en este ámbito.

4.2 Los esfuerzos de la Comisión por promover el turismo de calidad que ofrece Europa pueden contribuir a paliar el problema de la estacionalidad y los problemas sociales y económicos relacionados con ella. Europa se enfrenta a la competencia de nuevos destinos en países emergentes, con precios bajos y atractivos pero en los que no se ofrecen las mismas condiciones en materia de seguridad o de riqueza cultural. Promover Europa como destino turístico debe basarse en la calidad como elemento diferenciador y en lo que Europa tiene mejor: su riqueza cultural única, la seguridad, la diversidad de los servicios, el respeto de los derechos de los ciudadanos, las facilidades de acceso para las personas con discapacidad o necesidades especiales, la disponibilidad de telecomunicaciones y de redes Wi-Fi. El reconocimiento de la importancia del patrimonio cultural de Europa y su protección es una estrategia para el desarrollo de un turismo sostenible e integrador.

4.3 El turismo para personas mayores también debe considerarse con especial atención. En un contexto mundial de envejecimiento de la población, deberá darse particular importancia en la definición de las estrategias del sector al turismo de la salud y al relacionado con el patrimonio cultural y natural. No hay que olvidar que los turistas mayores de 50 años son los que más gastan y que los turistas mayores son quienes disponen de más tiempo para viajar y que prefieren hacerlo en temporada baja.

4.4 El mercado de los cruceros ha experimentado un incremento significativo. Sin embargo, el impacto real sobre las actividades costeras de los cruceros en escala es mínimo, ya que el tiempo de parada es breve y difusión de las ofertas locales no es eficaz. La promoción del diálogo entre los operadores de cruceros, los puertos y las partes interesadas del sector turístico costero que propone la Comunicación es pertinente y debe hacerse en el contexto del desarrollo de asociaciones transnacionales e interregionales, redes, *clusters* y estrategias de especialización inteligente que luchen contra la fragmentación del sector. La eficacia del trabajo en red es una realidad a la que el turismo no puede permanecer indiferente. Este apoyo podría promoverse en el marco de la actividad que desarrollaría la Agencia Europea de Turismo antes propuesta, y serviría como plataforma para un amplio debate sobre los problemas del sector y de base para el trabajo en red y en cooperación.

4.5 La formación de personal cualificado es fundamental para un crecimiento sostenible e integrador. El sector del turismo afronta especiales dificultades en la cualificación de sus trabajadores ya que acoge a un gran número de jóvenes que realizan trabajo estacional y precario, con escasas posibilidades de desarrollo de su carrera. El CESE acoge favorablemente la creación de la sección «empleos azules» en el portal EURES y que se destaquen las necesidades de formación en el sector turístico; pide que se invite a los Estados miembros a que incluyan estos resultados en la promoción de ofertas de formación financiadas por el Fondo Social Europeo y en otras de la iniciativa privada y que se fomente el trabajo en red de las escuelas ya existentes y la presentación de proyectos relacionados con el sector del turismo en el marco del programa Erasmus +. Deberá incluirse una formación para los empresarios del sector que les permita conocer y adoptar buenas prácticas de gestión, les ponga al día sobre la legislación en vigor y la utilización de tecnologías de la información y les sensibilice sobre cuestiones de medio ambiente y los problemas específicos del sector del turismo.

4.6 En lo que se refiere a la cuestión de la exigencia de competencias diferentes a los patrones de yate por parte de los Estados miembros, el CESE considera que la Comisión es bastante poco ambiciosa en sus propuestas. Mientras que en el ámbito del turismo la Comisión tiene competencias limitadas, ese no es el caso en los asuntos relacionados con la libre circulación de personas y la realización del mercado único, en los que se inscribe este asunto.

4.7 Debe incentivarse el uso de sistemas de gestión innovadores a través del portal de la iniciativa «*ICT and Tourism Business*». Cabe señalar que este portal promovido por la Comisión, así como otros sitios relacionados con el turismo (tales como el Observatorio Virtual del Turismo, la *Tourism Link Platform* o la *eCalypso Platform*) no suelen estar traducidos a todas las lenguas, lo que puede constituir un obstáculo o un desincentivo para su uso por parte de usuarios de algunos países.

4.8 La sostenibilidad del turismo costero y marítimo ha de basarse en el pleno respeto del medio ambiente, considerando los territorios terrestres y marítimos de forma interrelacionada. El refuerzo de la sostenibilidad mediante las acciones propuestas reviste una gran importancia para desarrollar nuevos productos que incorporen la riqueza del patrimonio europeo y el respeto al medio ambiente. El Comité reitera que las acciones desarrolladas en otros ámbitos, como el medio ambiente, el entorno marino o el transporte, se hallan interrelacionadas con el turismo, por lo que la Comisión, al acometer esas iniciativas, ha de poner especial cuidado por las consecuencias que puedan tener para el sector turístico.

4.9 El CESE acoge con satisfacción la inclusión del turismo entre los objetivos específicos del programa COSME 2014-2020 considerando esta iniciativa una importante oportunidad para el desarrollo del sector, que ve apoyada la promoción de proyectos de cooperación internacional y la adopción de modelos sostenibles de desarrollo turístico promovidos por el proyecto «Destinos europeos de excelencia». Asimismo, el CESE expresa su acuerdo con la elaboración de un manual en línea de las principales posibilidades de financiación, dado el carácter transversal que pueden asumir las iniciativas en el sector del turismo. Se reitera una vez más que las barreras lingüísticas pueden constituir un obstáculo para la consulta e interpretación de la guía en línea.

Bruselas, 9 de julio 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — «Liberar el potencial de la microfinanciación colectiva en la Unión Europea»

COM(2014) 172 final

(2014/C 451/11)

Ponente: **Juan Mendoza Castro**

El 14 de marzo de 2014, 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 — «Liberar el potencial de la microfinanciación colectiva en la Unión Europea»

COM(2014) 172 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 195 votos a favor, 1 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE valora positivamente la Comunicación de la Comisión y destaca el potencial de crecimiento de *crowdfunding* en la UE como fuente alternativa de financiación.

1.2 El CESE destaca la aportación beneficiosa de *crowdfunding* a la economía para la inversión, la innovación y el empleo ampliando al mismo tiempo la posibilidad de elección del consumidor de créditos.

1.3 La accesibilidad universal a *crowdfunding* evitará que queden excluidas de esta fuente financiación las personas con discapacidad.

1.4 Las empresas de la UE tienen mayor dependencia del crédito bancario que las de EE.UU. y, como consecuencia, son más profundos los efectos de la recesión en caso de crisis financiera. Además, muchos países de la UE a menudo son demasiado restrictivos en lo relativo a los créditos para las pymes.

1.5 El CESE destaca la dependencia de las PYMES del crédito bancario, situación que se mantendrá pese a la existencia de fuentes alternativas no siempre fácilmente accesibles.

1.6 *Crowdfunding* implica una aportación al ecosistema financiero que no podrá resolver por sí solo los problemas de financiación de las empresas.

1.7 Las *start ups*, los jóvenes innovadores y las empresas de economía social juegan un papel importante en la Agenda 2020 y en la Agenda Digital.

1.8 El *crowdfunding* sin ánimo de lucro tiene amplia difusión en la UE. Deben estudiarse los efectos de los incentivos tributarios que difieren entre los Estados miembros.

1.9 Una normativa europea debería contemplar solo determinados supuestos de *crowdfunding* lucrativo y no las donaciones y otras formas de *sponsoring* sin ánimo de lucro.

1.10 La normativa debería basarse en el equilibrio, protegiendo al inversor y evitando la regulación excesiva. Sin embargo, la actuación del regulador es fundamental para fomentar la confianza de los inversores.

1.11 Objetivo de las normas: simplicidad de los trámites administrativos, brevedad en los plazos de resolución y mínimos costes posibles. También: neutralidad, transparencia y ausencia de prácticas desleales con procedimientos de reclamación accesibles. Todo esto en beneficio tanto de los proveedores como de los consumidores.

1.12 Los potenciales inversores deben recibir una información accesible, clara, oportuna, veraz y no engañosa.

1.13 El CESE sugiere que la UE complemente la actuación de los Estados miembros en el apoyo a iniciativas sin ánimo de lucro en cuanto promueven valores como el empleo, la solidaridad, el pluralismo, la democracia y la libertad.

1.14 Es oportuno que *crowdfunding* tenga un reconocimiento específico en la legislación de los Estados miembros como nueva forma de mecenazgo que es.

2. Introducción

2.1 En los últimos años, existe una tendencia en base a la cual, determinados medios de producción empiezan a pasar de las empresas a los individuos, en lo que se ha venido denominando los «prosumidores»⁽¹⁾.

2.2 Esto se ha acentuado con la implantación de internet, dando lugar a la denominada «economía colaborativa», donde una persona decide compartir con los demás un bien de su propiedad, en ocasiones a cambio de dinero. Ver dictamen del CESE «Consumo colaborativo o participativo: un modelo de sostenibilidad para el siglo XXI»⁽²⁾ y resolución del Parlamento Europeo⁽³⁾.

2.3 En este contexto, florecen un puñado de «*start ups*» en internet, pues la red permite, en muchas ocasiones, la desintermediación por la que los individuos pueden cambiar bienes digitales y también físicos. Por desgracia, para no dañar la confianza, es preciso prestar atención al uso indebido que los «aventureros» puedan hacer de este ámbito de internet.

2.4 También en el ámbito financiero, están apareciendo otras modalidades tales como la emisión de bonos «*high yield*» en el mercado primario europeo o localmente a través del recién creado MARF (Mercado Alternativo de Renta Fija).

2.5 El «*direct lending*» permite a las empresas financiarse mediante negociaciones bilaterales con los agentes especializados en el mercado, y con desintermediación bancaria; o el más alternativo «*crowdfunding*», donde pequeños inversores, por lo general, a través de internet se aglutinan para destinar ahorro a los demandantes de crédito.

3. Resumen de la Comunicación

3.1 El Libro Verde (LV) sobre «Financiación de la economía europea a largo plazo»⁽⁴⁾ inició un amplio debate sobre los diferentes factores que permiten a la economía europea canalizar fondos hacia inversiones necesarias para garantizar el crecimiento económico⁽⁵⁾.

3.2 Según la Comisión, se entiende por *crowdfunding* una convocatoria abierta al público — normalmente a través de una página web — recabando fondos para proyectos específicos o inversiones empresariales. De tal manera, las plataformas o campañas de financiación ponen en contacto a una pluralidad de inversores no profesionales con los promotores del proyecto. Sin embargo, debe evitarse que se haga de ellas un uso indebido.

⁽¹⁾ Alvin Toffler, «La tercera ola», p. 86 y siguientes.

⁽²⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p.1.

⁽³⁾ Resolución del PE sobre la «Agenda del Consumidor Europeo» — 2012/2133(INI).

⁽⁴⁾ COM(2013) 150 final.

⁽⁵⁾ Véase dictamen del CESE, DO C 327 de 12.11.2013, p.11.

3.3 Las expresiones más habituales de *crowdfunding* son:

- donaciones,
- patrocinios (publicidad a cambio de financiación),
- recompensas (se recibe un bien o servicio de valor inferior a la contribución),
- preventas (recibo de fondos para lanzar un producto al mercado),
- préstamos con o sin intereses,
- inversiones en empresas (compra de bonos o acciones).

3.4 Ventajas: es una forma alternativa de financiación que se caracteriza por la flexibilidad, la participación de la sociedad y una gran variedad de formas. *Crowdfunding*, además, llega directamente al consumidor, facilita los estudios de mercado y permite el acceso al crédito de quienes tienen mayores dificultades para ello.

3.5 Pero también presenta riesgos y desafíos: posibilidad de fraude o lavado de dinero, inexistencia de mercado secundario, etc.

3.6 Normas europeas relacionadas con esta materia son, entre otras, las relativas a: prospectos en las ofertas públicas de acciones⁽⁶⁾, MiFID⁽⁷⁾, servicios europeos de pagos⁽⁸⁾, crédito al consumo⁽⁹⁾, crédito hipotecario⁽¹⁰⁾.

3.7 Prioridades fijadas en el LV: establecer un grupo de expertos para obtener asesoramiento sobre diversos aspectos; incrementar el conocimiento y la información; evaluar las regulaciones en vigor en los Estados miembros para considerar si es necesaria una intervención de ámbito europeo.

3.8 La Comisión reconoce que, en la UE, la financiación a través de *crowdfunding* es todavía marginal comparada con los préstamos bancarios pero es «prometedora» comparada con otras fuentes, como inversores angelicales (*business angels*) o de capital riesgo.

3.9 El desarrollo de *crowdfunding* debe afrontar varios desafíos, como la falta de transparencia de las normas aplicables, el papel que debe jugar en el mercado interior y su integración en el ecosistema financiero.

4. Comentarios generales

4.1 El CESE toma nota de la Comunicación y está de acuerdo en la necesidad de mejorar el conocimiento sobre un canal de financiación con potencial de crecimiento en Europa. También coincide en que los modelos alternativos de financiación pueden ayudar a las empresas de nueva creación a ir ascendiendo en la «escalera de financiación».

4.2 Los datos corroboran el carácter «marginal» que el LV atribuye a *crowdfunding* que, en 2012, supuso 735 millones EUR⁽¹¹⁾, frente a los 6 000 millardos EUR de los préstamos bancarios a instituciones no financieras⁽¹²⁾.

4.3 Pero debe destacarse su crecimiento. Globalmente, la financiación a través de *crowdfunding* se incrementó de forma gradual, desde 530 millones USD en 2009, hasta un total estimado a 5,1 millardos USD en 2013, lo que supone una tasa de crecimiento anual compuesta del 76 %. En términos geográficos, el mayor mercado ha sido América del Norte (y en su mayoría, EE.UU.) con el 60 % del total, seguido por Europa, que cuenta con un 36 %⁽¹³⁾.

4.4 *Crowdfunding* tiene efectos beneficiosos para la economía en cuanto es una fuente de financiación alternativa a las tradicionales que favorece la inversión, la innovación y la creación de empleo. Debe destacarse también su posible incidencia en el desarrollo de actividades de economía social, empresas de artesanía y microempresas⁽¹⁴⁾.

⁽⁶⁾ Directiva 2003/71/CE (DO L 345/64) modificada por Directiva 2010/73/UE (DO L 327/1).

⁽⁷⁾ Directiva 2004/39/CE (DO L 145/1).

⁽⁸⁾ Directiva 2007/64/CE (DO L 319/1).

⁽⁹⁾ Directiva 2008/48/CE (DO L 133/66).

⁽¹⁰⁾ Propuesta de Directiva COM(2011) 142 final.

⁽¹¹⁾ Massolution (2013), Crowdfunding Industry Report 2012, <http://www.crowdsourcing.org/research>

⁽¹²⁾ European Banking Federation Facts and Figures (2012): <http://www.ebf-fbe.eu/uploads/FF2012.pdf>

⁽¹³⁾ <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1330-the-crowdfunding-phenomenon>

⁽¹⁴⁾ Véase dictámenes del CESE sobre los temas «Financiación de las empresas/mecanismos de suministro alternativos» y «Financiación a largo plazo — Seguimiento» (aún sin publicar en el DO).

4.5 Es necesario promover y fomentar la accesibilidad universal para garantizar la participación de personas con discapacidad en las plataformas de *crowdfunding* evitando así que queden excluidas de esta nueva forma de financiación que supone una oportunidad añadida para el tercer sector.

4.6 El CESE valora positivamente la decisión de incluir a representantes de las PYMES en el grupo de expertos. En este grupo debe estar representada tanto la parte de la oferta como la de la demanda.

5. Estructura financiera y crecimiento económico

5.1 La estructura financiera tiene relación estrecha con el crecimiento económico y con los efectos de la crisis. En EE.UU. las empresas obtienen financiación en los mercados de capitales en proporción mayor que en la UE, donde dependen mayoritariamente del crédito bancario. La importancia relativa de la banca va desde menos del 20 % en los Estados Unidos a más del 60 % en algunos Estados miembros de la UE.

5.2 Los bancos son más propensos a suministrar préstamos durante una recesión «normal», suavizando así el impacto sobre la economía. Sin embargo, la situación se altera cuando la crisis económica se asocia a una crisis financiera. En este caso, las recesiones en los países orientados hacia sistemas bancarios son tres veces más graves que en los que tienen una estructura financiera orientada al mercado⁽¹⁵⁾.

5.3 En la UE, la falta de financiación suficiente supone el segundo problema más importante (tras conseguir clientes, que es el primero) para las empresas⁽¹⁶⁾.

5.4 Una inyección de liquidez por parte del BCE al sistema financiero para facilitar el crédito a las empresas, será sin duda una medida muy favorable para la economía europea.

6. Crowdfunding con ánimo de lucro (*financial return crowdfunding*)

6.1 Financiación de las PYMES

6.1.1 El CESE ha abordado los problemas de financiación en varios dictámenes destacando la importancia de las PYMES para la economía europea⁽¹⁷⁾.

6.1.2 La restricción del crédito (*credit crunch*) perjudica la economía y en particular la existencia de las PYMES para las que los préstamos bancarios (a menudo difíciles de obtener) constituyen una fuente fundamental de financiación. Esta es una de las causas del fuerte aumento del paro que afecta especialmente a algunos Estados miembros de la UE.

6.1.3 Dado que generalmente se trata de inversiones de cuantías reducidas, *crowdfunding* está orientado básicamente hacia las PYMES — y entre ellas, las microempresas — que constituyen una abrumadora mayoría del tejido empresarial europeo (99,8 % del total de las empresas no financieras UE-28) y cuya contribución al empleo es decisiva en cuanto ocupan al 67,2 % de la fuerza laboral⁽¹⁸⁾.

6.1.4 El CESE constata que existen posiciones escépticas sobre la eficacia de las fuentes financieras alternativas. La Comunicación de la Comisión sobre financiación a largo plazo de la economía europea⁽¹⁹⁾ ha sido considerada un paso adelante pero insuficiente por la asociación europea de PYMES, para quien *crowdfunding* se aplicará a un «pequeño» número de empresas, mientras que las *start ups* solo suponen un 1 % de las pymes⁽²⁰⁾.

6.2 Financiación de *start ups*

6.2.1 El CESE destaca la necesidad de que la Unión y los Estados miembros promuevan y apoyen el *crowdfunding* especialmente en el caso de las empresas innovadoras de nueva creación (*start ups*). Las *start ups* dedicadas a la investigación y el desarrollo de proyectos de alta tecnología — que son uno de los objetivos de la Agenda Digital — tienen especial interés por su potencial capacidad para favorecer el crecimiento y el empleo. Sin embargo, esto no puede excluir a los sectores llamados tradicionales o a los artesanos que pueden ser también muy innovadores.

6.2.2 Asimismo, el CESE sugiere que la UE y los Estados miembros promuevan y apoyen el *crowdfunding* para el desarrollo y fomento de la innovación social, de los jóvenes innovadores y de la economía social. Las entidades de la economía social tienen un papel clave dentro de la Estrategia Europa 2020 para alcanzar la inclusión social y la inclusión de grupos vulnerables a través de la creación de empleo, haciendo compatibles el valor social y el económico.

⁽¹⁵⁾ Financial structure and growth. BIS Quarterly Review, marzo de 2014.

⁽¹⁶⁾ BCE: Survey on the access to finance of SMEs in the euro area, 2013.

⁽¹⁷⁾ DO C 77 de 31.3.2009, p. 23; DO C 27 de 3.2.2009, p. 7; DO C 351 de 15.11.2012; DO C 48 de 15.2.2011, p. 33.

⁽¹⁸⁾ Eurostat: Structural business statistics overview, diciembre de 2013.

⁽¹⁹⁾ COM(2014) 168 final.

⁽²⁰⁾ UEAPME, comunicado de 27/3/2014.

6.2.3 *Crowdfunding*, inadecuado para financiar el funcionamiento diario de una empresa, resulta especialmente apropiado para este tipo de iniciativas, en muchos casos promovidas por jóvenes emprendedores que pretenden desarrollar un proyecto empresarial concreto.

7. *Crowdfunding* en el ecosistema financiero de la UE

7.1 El CESE señala que *crowdfunding* puede jugar un papel de cierta relevancia como fuente de financiación junto a otras formas no tradicionales, como inversores angelicales (*business angels*) o de capital riesgo (*venture capital*), préstamos *win win* ⁽²¹⁾, etc. Pero en la actualidad, el gran problema que deben afrontar las autoridades económicas y monetarias, además del *credit crunch*, son las elevadas garantías exigidas.

7.2 En la UE, la promoción de los canales de financiación no bancarios puede contribuir a acentuar la tendencia — ya iniciada hace dos décadas — de una mayor propensión de las empresas a acudir a los mercados de capital. Hay que reflexionar sobre los requisitos de solvencia para garantizar la devolución de los capitales invertidos y dotar de mayor seguridad jurídica a esta fuente de financiación.

8. *Crowdfunding* sin ánimo de lucro (*crowdfunding with non-financial return*)

8.1 Las donaciones, préstamos sin interés o cesiones gratuitas de derechos pueden referirse a proyectos de carácter comercial pero normalmente consistirán en aportaciones solidarias a iniciativas sociales promovidas por asociaciones sin ánimo de lucro. El mecenazgo puede favorecer la creación o el mantenimiento de actividades culturales o deportivas.

8.2 *Crowdfunding* constituye un modelo de financiación corriente entre las empresas sociales. El potencial de esta modalidad, en especial para el emprendimiento inclusivo, ha de evaluarse en el marco más amplio de la Iniciativa de Empresa Social.

8.3 Dado que las donaciones y ciertas formas de inversión tienen distinto tratamiento entre los Estados miembros en materia de impuestos, el CESE considera acertada la propuesta de la Comisión de estudiar qué efectos tienen los incentivos tributarios.

9. Observaciones particulares

9.1 La necesidad de una normativa europea

9.1.1 *Crowdfunding* solo puede potenciarse para constituir una alternativa viable de financiación si se fomenta la confianza de los inversores. El organismo regulador debe jugar un papel fundamental en esta materia.

9.1.2 La Comisión menciona posibles «futuras acciones» que adoptaría después de conocer el criterio del grupo de expertos. El CESE considera que la potenciación del *crowdfunding* transfronterizo seguramente requerirá una legislación que armonice los criterios que ya han adoptado (o están en trámite de hacerlo) los Estados miembros. En estos «nuevos mercados» debe prestarse particular atención al interés y la protección de los consumidores.

9.1.3 Esa armonización podría consistir en la adopción de un reglamento sobre plataformas de *crowdfunding* lucrativas que incluyera, al menos:

- modalidades;
- servicios que deben prestar;
- límites en las cuantías;
- obligaciones de información (incluyendo posibles conflictos de interés);
- exclusiones de su ámbito de aplicación;
- prohibiciones (en especial las derivadas de la prohibición de adquisición y publicación de proyectos vinculados);
- exigencia de igualdad en las condiciones de competencia;
- requisitos financieros; y
- obligación de registro público (publicidad y transparencia).

⁽²¹⁾ <http://www.bofidi.be/en/nieuws-3/recent-posts/148-winwinloananinterestingalternativemethodoffinancing>

9.1.4 Las actividades de *sponsoring* y otras no lucrativas deberían ser excluidas de una eventual normativa europea dado que no suponen los riesgos asociados a las que sí tienen ánimo de lucro. Las eventuales irregularidades que puedan cometerse están ya contempladas por la legislación administrativa y penal de los Estados miembros.

9.1.5 El CESE sugiere que se considere la regulación de *crowdfunding*, básicamente en los siguientes supuestos:

- emisión o suscripción de valores en sociedades por acciones (compra de bonos o acciones),
- emisión o suscripción de valores en sociedades de responsabilidad limitada,
- préstamos con intereses (a particulares o empresas).

9.1.6 Una eventual normativa europea debería ser flexible y equilibrada, evitando tanto la regulación excesiva (que puede ser un obstáculo para la difusión de *crowdfunding*) como la desprotección de los inversores. Es decir, debería ser objetiva, transparente, proporcionada a los fines que la justifican y con un alto nivel de protección de los inversores.

9.1.7 En cualquier caso, los inversores deben ser conscientes de que cierto nivel de riesgo nunca puede excluirse.

9.1.8 Son principios fundamentales la simplicidad en los trámites administrativos y la reducción de la burocracia al mínimo posible. Además se requiere:

- igualdad en las condiciones de competencia,
- reducción de los costes administrativos,
- brevedad en los plazos de resolución.

9.1.9 Las normas deberían garantizar que las plataformas de financiación colectiva actúen según los principios básicos de:

- neutralidad,
- diligencia,
- búsqueda del mejor interés de los clientes, que deben ser bien informados,
- ausencia de prácticas comerciales desleales en su comercialización,
- procedimientos de reclamación accesibles.

9.1.10 La información a los potenciales inversores debería ser:

- Clara y relevante,
- oportuna y completa,
- objetiva y veraz,
- no engañosa por acción u omisión.

9.1.11 Los derechos de propiedad intelectual de quienes expongan proyectos en la web quedarán protegidos cuando entre en vigor el Reglamento de creación de la patente única europea.

9.2 Promoción de las fuentes financieras alternativas

9.2.1 El CESE considera conveniente que las autoridades públicas realicen campañas de difusión del *crowdfunding* con la finalidad de fomentar una mayor orientación de las empresas hacia los mercados de capital. En especial, debe aportarse información relevante a las PYMES en colaboración con sus organizaciones.

9.2.2 La formación dirigida tanto a emprendedores como a inversores — y en particular a emprendedores en situación de desventaja — también jugará un papel esencial en la integración de *crowdfunding* en la economía europea. A tal efecto, deberán destinarse los recursos necesarios para la transmisión de conocimientos adecuados tanto para la administración de las plataformas como para la evaluación efectiva de los riesgos de las operaciones.

9.2.3 *Crowdfunding* sin ánimo de lucro

El CESE destaca que:

- puede estimular los valores comunes europeos, tales como la solidaridad, el pluralismo, la democracia y la libertad. A tal efecto, es importante que la Unión adopte, también en este ámbito, medidas que complementen las medidas que adopten los Estados miembros apoyando la creación de plataformas de interés europeo para proyectos orientados a fortalecer la cohesión económica, social o territorial, en la que puedan desarrollar un papel activo las organizaciones empresariales, sindicales y demás representativas de la sociedad civil organizada.
- Es oportuno que *crowdfunding* tenga un reconocimiento específico en la legislación de los Estados miembros como nueva fórmula de mecenazgo que es, no solo en la forma sino en el fondo, ya que podemos hablar de innovación en productos y procesos. Esto es algo que debe ser reconocido y apoyado por los Estados.

Bruselas, 9 de julio 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 relativo a los equipos de protección individual

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD)

(2014/C 451/12)

Ponente único: **Emmanuelle Butaud-Stubbs**

El 2 de abril de 2014, el Parlamento Europeo, y el 24 de abril de 2014, el Consejo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los equipos de protección individual

COM(2014) 186 final — 2014/0108 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 191 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera oportuna la iniciativa de la Comisión Europea destinada a sustituir por un Reglamento la Directiva de 1989 sobre los equipos de protección individual (EPI), es decir, «cualquier dispositivo o medio que vaya a llevar o del que vaya a disponer una persona con el objetivo de que la proteja contra uno o varios riesgos que puedan amenazar su salud y su seguridad», a fin de garantizar su aplicación obligatoria y uniforme en todos los Estados miembros.

1.2 El CESE considera positiva la mayor parte de las modificaciones propuestas:

- adaptación de la legislación aplicable a los productos en base a un marco común,
- clarificación de las responsabilidades de todos los operadores públicos y privados implicados en los procedimientos de verificación de la conformidad de los EPI con los requisitos establecidos en la propuesta de Reglamento y sus anexos,
- introducción de dos nuevas categorías de EPI: el «EPI hecho a medida» y el «EPI adaptado individualmente»,
- la nueva duración de la validez de los certificados de conformidad, que se fija en cinco años.

1.3 No obstante, el CESE cuestiona la pertinencia de algunas de las modificaciones propuestas:

- la inclusión de los EPI destinados al uso privado que protegen contra el calor, la humedad y el agua,
- la variedad de los regímenes lingüísticos para los diferentes tipos de información que deberán comunicarse.

1.4 Asimismo, el CESE considera que el uso de los EPI debe integrarse en el marco de una política general de prevención de riesgos en el lugar de trabajo, que incluya en particular:

- la identificación precisa de los factores de riesgo,
- la adaptación del lugar de trabajo para reducir la exposición a los riesgos,
- la modificación de la organización del trabajo,
- la formación de los trabajadores sobre prevención de riesgos, ergonomía y cómo ponerse y utilizar los EPI.

1.5 Todos estos objetivos son también un elemento central del nuevo marco estratégico europeo en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020 aprobado el 6 de junio de 2014, y sería conveniente que la propuesta de Reglamento COM(2014) 186 final hiciera referencia a dicho marco. Señalemos que, en 2013, tres millones de trabajadores fueron víctimas de un accidente laboral grave.

1.6 Cabe lamentar también que no se haga mención alguna a los aspectos económicos del mercado europeo de los EPI: se calcula que su volumen de negocios en 2010 ascendió aproximadamente a 10 000 millones de euros, se halla en plena expansión, cuenta con el estímulo de la innovación tecnológica (nuevas fibras, textiles inteligentes, nanomateriales...) y responde no solo a las necesidades de protección sino también a la demanda social de confort, facilidad, ligereza y estética.

1.7 Por último, el CESE lamenta que no se preste suficiente atención a los procedimientos de mantenimiento, control y revisión de los EPI, a los EPI utilizados por varias personas y a los EPI de ocasión.

2. Contenido de la propuesta de Reglamento

2.1 Méritos y limitaciones de la Directiva de 1989

2.1.1 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, basada en el artículo 114 del Tratado, tiene por objeto colmar las lagunas constatadas en el funcionamiento del mercado único de los equipos de protección individual.

2.1.2 La Directiva 89/686/CEE, sobre los equipos de protección individual, fue adoptada el 21 de diciembre de 1989, y es plenamente aplicable desde el 1 julio de 1995.

2.1.3 La Directiva define los equipos de protección individual como «cualquier dispositivo o medio que vaya a llevar o del que vaya a disponer una persona con el objetivo de que la proteja contra uno o varios riesgos que puedan amenazar su salud y su seguridad».

2.1.4 La Directiva establece los requisitos esenciales de seguridad que deben cumplir los EPI para su comercialización y libre circulación en el mercado único. Los EPI deben estar diseñados y fabricados de conformidad con las exigencias de la Directiva. Los fabricantes deben colocarles el marcado CE y facilitar a los usuarios instrucciones sobre su almacenamiento, uso, limpieza, mantenimiento, revisión y desinfección.

2.1.5 Desde 1995 han ido surgiendo algunos problemas en relación con la aplicación de la Directiva:

- diferencias de interpretación en la transposición de la Directiva a la legislación nacional, lo que ha dado lugar a una fragmentación del mercado único,
- comprensión deficiente de algunas disposiciones por parte de los fabricantes y los organismos notificados,
- una exclusión de determinadas categorías de EPI que no siempre ha parecido justificada (el mismo equipo de protección se consideraba o no EPI si se le daba un uso profesional — por ejemplo los guantes de fregar utilizados en un restaurante — o si lo utilizaba un particular).

2.1.6 La Comisión Europea persigue un objetivo de simplificación normativa y debe adaptar la Directiva de 1989 al nuevo marco jurídico que establece un marco común para la legislación de armonización de la UE sobre productos.

2.2 Contenido de la propuesta de Reglamento

2.2.1 Ámbito de aplicación revisado

2.2.1.1 Se incluyen en el ámbito de aplicación los EPI diseñados y fabricados para el uso privado que protegen contra el calor, la humedad y el agua en condiciones no extremas (guantes de fregar, guantes para el horno, botas de goma...), mientras que los cascos destinados a la protección de los usuarios de vehículos de motor de dos o tres ruedas quedan ahora excluidos debido a que se les aplica un Reglamento de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas.

2.2.2 Adaptación a las disposiciones habituales de la legislación de armonización de la Unión aplicables a los productos

2.2.2.1 Las obligaciones de los agentes económicos interesados (fabricantes, representantes autorizados, importadores y distribuidores) se definen de conformidad con las disposiciones de la legislación de armonización de la Unión aplicables a los productos. En efecto, desde 2008 el nuevo marco legislativo es un instrumento horizontal del mercado interior que tiene como objetivo reforzar la eficacia de la legislación de la UE en materia de productos (Reglamento (CE) n° 765/2008 por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado y Decisión n° 768/2008/CE sobre un marco común para la comercialización de los productos).

2.2.3 Nueva división por tipos de riesgo para los procedimientos de evaluación de la conformidad

2.2.3.1 Los EPI se clasifican en tres categorías de riesgos, sujetas cada una a un procedimiento de certificación específico.

Categorías de riesgos	Procedimientos de certificación	Ejemplos
<p>Categoría I</p> <p>Riesgos mínimos ligados a lesiones mecánicas superficiales, contacto con agua o con superficies calientes que no excedan de 50 °C, exposición a la luz solar y a condiciones atmosféricas que no sean de naturaleza extrema</p>	<p>Autocertificación</p> <p>Control interno de la producción (módulo A — anexo IV)</p>	<p>Guantes de fregar, guantes para el horno, gafas de sol...</p>
<p>Categoría II</p> <p>EPI que protegen contra riesgos distintos de los mínimos (I) y muy graves (III)</p> <p>EPI hechos a medida, salvo si están destinados a la protección contra los riesgos mínimos</p>	<p>Examen UE de tipo (módulo B — anexo V)</p> <p>Conformidad con el tipo basada en el control interno de la producción (módulo C — anexo VI)</p>	<p>Cascos de protección, prendas de alta visibilidad...</p>
<p>Categoría III</p> <p>Riesgos muy graves, sustancias nocivas, sustancias químicas agresivas, radiaciones ionizantes, ambientes con altas temperaturas (más de 100 °C), ambientes con bajas temperaturas (menos de -50 °C), caídas de altura, choques eléctricos y trabajos en tensión, ahogamiento, cortes por sierras de cadena, cortes de alta presión, heridas de bala o puñaladas, ruidos nocivos...</p>	<p>Examen UE de tipo (módulo B — anexo V) + procedimiento complementario con intervención de un organismo notificado:</p> <p>— bien conformidad con el tipo basada en la verificación del producto (módulo F — anexo VII),</p> <p>— o bien conformidad con el tipo basada en el aseguramiento de la calidad del proceso de producción (módulo D — anexo VIII).</p> <p>— Número del organismo notificado</p>	<p>Dispositivos de protección respiratoria, EPI contra las caídas de altura...</p>

2.2.3.2 Cabe señalar que se han añadido a la categoría III algunos nuevos riesgos: por ejemplo, las puñaladas y los ruidos nocivos.

2.2.3.3 No queda muy claro qué ocurre con los EPI adaptados individualmente definidos en el artículo 3: ¿a qué categoría de riesgos pertenecen, y por tanto qué procedimiento de certificación se les aplica?

2.2.4 Limitación a cinco años de la duración de la validez del certificado de conformidad

2.2.4.1 Esta modificación importante se introdujo para responder a las solicitudes de algunos organismos de control de los Estados miembros que habían constatado la presencia en sus mercados de EPI con certificados todavía válidos aun cuando las normas habían cambiado radicalmente (el caso, en particular, de los chalecos salvavidas).

2.2.5 Clarificación de los requisitos esenciales de salud y seguridad

2.2.5.1 El Reglamento suprime los puntos que establecían, para tres tipos de riesgos, condiciones que han resultado inaplicables o han creado confusión:

— protección contra las vibraciones mecánicas (punto 3.1.3),

— protección contra los efectos nocivos del ruido (punto 3.5), y

— protección contra las radiaciones no ionizantes (punto 3.9.1).

2.2.6 Control reforzado de los organismos notificados

2.2.6.1 Los Estados miembros disponen de competencias reforzadas de control de los organismos notificados. Pueden oponerse a la notificación de un organismo que no haya ejercido su actividad durante años, que con toda probabilidad ya no disponga de los recursos humanos y técnicos para expedir certificados o que haya emitido en el pasado certificados de conformidad sobre EPI no conformes.

2.2.7 Período transitorio tras la entrada en vigor

2.2.7.1 Se ha previsto un período transitorio de dos años tras la adopción del Reglamento para que los fabricantes, los organismos notificados y los Estados miembros dispongan de tiempo para adaptarse a los nuevos requisitos.

3. Observaciones generales

3.1 La inclusión de los EPI para uso privado contra riesgos menores como el agua o la humedad, ¿será operativa? ¿Cómo se hará para sensibilizar a los consumidores? Quizá convendría especificar las condiciones del marcado CE (legibilidad, formato...), al igual que se ha hecho con la información que aparece en el etiquetado sobre la composición y en las instrucciones de mantenimiento de los textiles para todos los EPI para uso privado en venta, alquiler o préstamo. ¿Estas nuevas obligaciones no se traducirán en un aumento de los precios de venta?

3.2 Cabe lamentar que la propuesta no haga alusión al progreso tecnológico, a pesar de que se halla particularmente presente en este sector en áreas como las fibras y materiales textiles (teflón, látex, neopreno, nitrilo...), las tecnologías de revestimiento y de filtración, la integración de captadores y los sensores microelectrónicos capaces de comunicar datos o producir energía (textiles inteligentes) para mejorar la protección contra los riesgos.

3.3 No se hace alusión alguna al potencial que este mercado ofrece a las industrias europeas de los EPI (textil, confección, calzado, fabricantes de accesorios), aun cuando en 2007 la Comisión Europea lo designara como uno de los «mercados líderes» de la industria.

3.4 Cabe apuntar asimismo el carácter insuficiente de la propuesta de Reglamento en cuanto al aspecto humano: para garantizar un uso óptimo de los EPI se requieren sesiones de información y formación destinadas a los trabajadores que les permitan comprender los riesgos y las condiciones de uso de los equipos, las instrucciones y las consignas indispensables. Asimismo, sería conveniente prever períodos de ensayo y prueba de los EPI, a fin de garantizar que se adapten a la morfología de quienes los llevan puestos y al lugar de trabajo (anexo II, punto 1.3, que deberá completarse sobre todo en función de la información que aporten las experiencias a nivel nacional).

3.5 Es cierto que todos estos aspectos entran dentro del ámbito de la Directiva sobre seguridad y salud en el trabajo de 12 de junio de 1989 (89/391/CEE), cuyo objetivo es mejorar la seguridad y la salud en el trabajo, y que describe las obligaciones de los empresarios y los derechos y deberes de los trabajadores.

3.6 La política sobre los EPI se integra en una política general, de aplicación a nivel de la empresa o del sector, con vistas a la reducción de la exposición a los riesgos. Esta política parte de una detección precisa de los factores de riesgo y un inventario de las medidas que deben adoptarse para reducirlos o eliminarlos: por ejemplo, antes de recurrir a los aparatos respiratorios se examinará qué soluciones puede aportar un dispositivo de captación de aire. La solución colectiva de prevención de riesgos siempre debe preferirse antes de recurrir a soluciones de protección individual.

3.7 Esta labor de evaluación de los riesgos se lleva a cabo con colaboradores ya sea en la empresa — asociaciones de trabajadores, representantes del personal, comités de seguridad e higiene — o fuera de ella — medicina laboral, oficina de estudios, agencia pública para la mejora de las condiciones de trabajo...

3.8 Conviene prestar particular importancia a los procedimientos de mantenimiento, control y revisión de los EPI, a fin de garantizar una máxima protección contra los riesgos para los que han sido diseñados. El mantenimiento incluye en particular la inspección, los cuidados, la limpieza, la reparación y una forma adecuada de guardar los equipos.

3.9 La propuesta de Reglamento solo aborda parcialmente los casos de exposición a riesgos múltiples.

3.10 Tampoco trata el caso de los EPI utilizados por varias personas (por ejemplo los cascos de protección utilizados en una obra). Convendría fijar las normas de higiene que deben respetarse en estos casos.

3.11 La propuesta de Reglamento tampoco aborda la cuestión de las restricciones de aptitud para llevar un EPI: en efecto, por razones médicas algunos empleados no están habilitados para llevar un EPI. En estos casos raros, pero que se producen, ¿cómo resuelve la situación el empresario, que tiene una obligación de velar por la seguridad general: traslado del trabajador a otro puesto, adaptación del lugar de trabajo...?

3.12 La propuesta de Reglamento tampoco aborda la cuestión de los EPI de ocasión, aun cuando algunas fuentes nacionales señalen que se trata de un mercado floreciente, en particular para la categoría I, debido a la crisis económica, que afecta a muchos de los sectores de actividad donde más se utilizan los EPI (construcción, obras públicas, transporte...).

4. Observaciones específicas

4.1 Propuesta de Reglamento, considerando 24: establecer la validez del certificado de conformidad del EPI en cinco años permite garantizar que la evaluación se lleve a cabo sobre la base de los últimos conocimientos científicos disponibles, lo que se inscribe plenamente en los objetivos de prevención y mejora de la salud y seguridad de los trabajadores fijados en la Directiva marco 89/391 de 12 de junio de 1989. Se ha previsto un procedimiento simplificado en caso de que no hubiera una evolución significativa de las normas.

4.2 Artículo 3: la inclusión de otras definiciones podría ser útil, como las de «EPI de ocasión», «autoridades de vigilancia», término este que aparece en los artículos 11 y 13, y «autoridades notificantes», responsables a nivel nacional de la notificación de los organismos facultados para evaluar la conformidad de los EPI.

4.3 Artículo 8.3: el período de diez años durante el cual hay obligación de conservar la documentación técnica puede parecer excesivamente largo, máxime cuando la validez del certificado de conformidad se limita a cinco años. ¿No sería conveniente ajustar ambos períodos a cinco años?

4.4 Artículo 8, apartados 3, 7 y 10, artículo 9, apartado 2 a), artículo 10, apartados 3, 4 y 7, artículo 11, apartado 2, artículo 13, artículo 15, apartados 1, 2 y 3 y anexo II, punto 2.12: en estos pasajes se establecen regímenes lingüísticos específicos para los diferentes documentos relativos a los EPI y su conformidad con los procedimientos correspondientes:

- se habla de una «lengua fácilmente comprensible para los usuarios finales», expresión que se utiliza en la jurisprudencia del TJUE pero que puede parecer bastante subjetiva,
- también se menciona la cuestión lingüística en el punto 2.12 del anexo II: «los marcados de identificación (...) deberán estar redactados en la lengua o las lenguas oficiales del Estado miembro en el que vaya a utilizarse el equipo»,
- por último, en el artículo 15, apartados 2 y 3, se encuentra la formulación siguiente, que parece más precisa desde el punto de vista jurídico: «la lengua o las lenguas requeridas por el Estado miembro en el que se comercialice el EPI».

El CESE comprende los motivos que han dado lugar a la adopción de tres regímenes lingüísticos diferentes, pero propone que, en aras de la simplificación, se mantenga únicamente la última formulación.

4.5 Artículo 15, apartado 3: la expresión «se actualizará permanentemente» podría dar lugar a interpretaciones diversas a nivel nacional. ¿No sería preferible determinar la periodicidad, anual por ejemplo?

4.6 Artículo 42: es cierto que, visto el gran número de modificaciones necesarias, el período de dos años tras la entrada en vigor propuesto puede resultar apretado, en particular en los Estados miembros con estructuras administrativas más débiles (renotificación de todos los organismos notificados en los veintiocho Estados miembros, cambio del período de validez de los certificados de conformidad), pero es necesario para cumplir los objetivos de prevención y mejora de las condiciones de trabajo, especialmente en lo relativo a la reducción de los accidentes laborales.

Bruselas, 9 de julio 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 relativo a las instalaciones de transporte por cable

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD)

(2014/C 451/13)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 24 y el 2 de abril de 2014, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las instalaciones de transporte por cable

COM(2014) 187 final — 2014/0107 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 184 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) apoya que, debido a la diferencia de interpretaciones de la actual Directiva en una serie de puntos, se haya optado por un Reglamento, tomando el artículo 114 del TFUE como fundamento jurídico.

1.2 El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento esté en consonancia con la Directiva 2000/9/CE, que deberá armonizarse con el «paquete sobre mercancías» adoptado en 2008 y, en particular, con la Decisión (CE) n° 768/2008 sobre el nuevo marco legislativo, con respecto a la cual emitió un dictamen favorable.

1.3 El CESE insta a que se revise en profundidad la terminología, en particular en la versión alemana, así como las definiciones y la adopción de los elementos incuestionablemente positivos de la Directiva vigente o de los elementos que se deriven de dicha Directiva.

1.4 A juicio del CESE, las imperfecciones son demasiado numerosas para mencionarlas aquí en las conclusiones; remite a este respecto a los puntos 4.2 y siguientes, así como a la sección 5, donde también se exponen las soluciones.

2. Introducción

2.1 En 1994, el CESE aprobó ya un dictamen⁽¹⁾ sobre la propuesta de la Comisión de Directiva relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable. El Comité respaldaba de manera particular a la Comisión «en su objetivo de garantizar que todos los Estados miembros obren de manera coordinada y que se organice la supervisión por toda la Unión Europea a fin de alcanzar y mantener un elevado nivel de seguridad y, en consecuencia, reducir el riesgo de futuros accidentes».

2.2 Señalaba asimismo que el resultado sería «una industria más competitiva y mejor asentada que se encontraría en mejores condiciones para competir en los mercados mundiales. Habida cuenta de que la mayoría de los fabricantes, considerando el mercado mundial en su conjunto, son europeos, toda acción que pueda fortalecer las perspectivas de venta debe tener un planteamiento acertado y defendible».

2.3 La explotación de estas instalaciones, especialmente en la montaña, está principalmente relacionada con el turismo, el cual ocupa un lugar importante en la economía de ciertas regiones y tiene un peso cada vez mayor en la balanza comercial de los Estados miembros⁽²⁾.

⁽¹⁾ DO C 388 de 31.12.1994, p. 26.

⁽²⁾ Este punto y los tres siguientes están tomados de los considerandos de la Directiva 2000/9/CE.

2.4 Los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar la seguridad de las instalaciones de transporte por cable durante su construcción, puesta en servicio y explotación; estos tienen también competencias, junto con las autoridades competentes, en lo relativo al régimen del suelo, la ordenación del territorio y la protección del medio ambiente. Las reglamentaciones nacionales presentan diferencias importantes resultado de técnicas propias de cada industria nacional, así como de costumbres y de prácticas locales. Las mismas prescriben dimensiones y dispositivos especiales y características determinadas; a la luz de estas circunstancias, los fabricantes deben definir sus productos para cada contrato, lo que hace difícil proporcionar soluciones patrón.

2.5 Con el fin de garantizar la seguridad de las instalaciones de transporte por cable deben respetarse los requisitos esenciales de seguridad e higiene. Tales requisitos deben aplicarse con discernimiento teniendo en cuenta tanto el estado de la técnica en el momento de la introducción en el mercado, la puesta en servicio y durante su utilización como los requisitos técnicos y económicos.

2.6 Las instalaciones de transporte por cable pueden también ser transfronterizas, y en estos casos su aplicación se puede ver dificultada por unas normativas nacionales contradictorias.

2.7 Sin embargo, hasta el año 2000 no se legisló sobre el tema. La Directiva 2000/9/CE, relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable ⁽³⁾, fue adoptada el 20 de marzo de 2000 y entró en vigor el 3 de mayo de 2002. Los principales tipos de instalaciones de transporte por cable que abarca la Directiva 2000/9/CE son funiculares, telecabinas, telesillas desembragables, telesillas de mordaza fija, tranvías aéreos, funiteles, instalaciones combinadas (compuestas de varios tipos, como telecabinas y telesillas) y telesquíes.

2.8 Hoy, más de diez años después, es necesario por varias razones efectuar una revisión de la legislación relativa a las instalaciones de transporte por cable.

3. Resumen de la propuesta

3.1 La propuesta tiene como objetivo sustituir la Directiva 2000/9/CE por un Reglamento y poner dicha Directiva en consonancia con el «paquete sobre mercancías» adoptado en 2008 y, en particular, con la Decisión n° 768/2008/CE sobre el nuevo marco legislativo.

3.1.1 La Decisión sobre el nuevo marco legislativo establece un marco común para la legislación de la UE sobre armonización de los productos. Dicho marco consta de las disposiciones de uso corriente en la legislación de la UE sobre los productos (definiciones, obligaciones de los agentes económicos, organismos notificados, mecanismos de salvaguardia, etc.). Estas disposiciones comunes han sido reforzadas para que, en la práctica, las Directivas puedan aplicarse y hacerse cumplir de manera más eficaz. Por otro lado, se han introducido nuevos elementos, como las obligaciones de los importadores, que son fundamentales para mejorar la seguridad de los productos presentes en el mercado.

3.1.2 La propuesta pretende asimismo abordar algunas dificultades que se han experimentado en la ejecución de la Directiva 2000/9/CE. Concretamente, las autoridades, los organismos notificados y los fabricantes han tenido diferentes opiniones sobre si algunos tipos de instalaciones entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/9/CE y, por tanto, deben fabricarse y certificarse de conformidad con los requisitos y procedimientos de la Directiva.

3.1.3 También hay diversidad de opiniones acerca de si determinados equipos deben considerarse subsistemas, infraestructuras o constituyentes de seguridad.

3.1.4 Por otra parte, la Directiva no especifica qué tipo de procedimiento de evaluación de la conformidad debe aplicarse a los subsistemas.

3.2 Esos enfoques divergentes han generado distorsiones del mercado y han hecho que no todos los agentes económicos reciban el mismo trato. Los fabricantes y explotadores de las instalaciones afectadas han tenido que modificar los equipos o someterse a una certificación complementaria que les ha ocasionado costes adicionales y retrasos en la autorización y explotación de esas instalaciones.

3.3 El Reglamento propuesto tiene el propósito, pues, de mejorar la claridad jurídica por lo que respecta al ámbito de aplicación de la Directiva 2000/9/CE y, por ende, la ejecución de las disposiciones legales pertinentes.

⁽³⁾ DO L 106 de 3.5.2000, p. 21.

3.4 Por otro lado, la Directiva 2000/9/CE contiene disposiciones sobre la evaluación de la conformidad de los subsistemas. Sin embargo, no especifica el procedimiento concreto que deben seguir el fabricante y el organismo notificado, ni tampoco ofrece a los fabricantes el abanico de procedimientos de evaluación de la conformidad existentes para los constituyentes de seguridad. Así pues, el Reglamento propuesto pone en consonancia los procedimientos de evaluación de la conformidad para los subsistemas con los que ya se utilizan para los constituyentes de seguridad, sobre la base de los módulos de evaluación de la conformidad que figuran en la Decisión 768/2008/CE sobre un marco común para la comercialización de los productos («Decisión sobre el nuevo marco legislativo»). En este contexto, dispone también la colocación del marcado CE para indicar el cumplimiento de sus disposiciones, en consonancia con el sistema existente para los constituyentes de seguridad.

3.5 La propuesta tiene en cuenta el Reglamento (UE) n° 1025/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre la normalización europea ⁽⁴⁾. La propuesta:

- clarifica el ámbito de aplicación en lo que se refiere a las instalaciones de transporte por cable diseñadas tanto con fines de transporte como de ocio;
- introduce una serie de procedimientos de evaluación de la conformidad para los subsistemas basados en los módulos de evaluación de la conformidad existentes para los constituyentes de seguridad, adaptados a la Decisión sobre el nuevo marco legislativo;
- constituye una adaptación a la Decisión sobre el nuevo marco legislativo.

Se excluyen:

- las instalaciones de transporte por cable con fines de ocio en ferias y parques de atracciones;
- las instalaciones de transporte por cable destinadas a fines agrícolas e industriales;
- todas las instalaciones accionadas por cable en las que los usuarios o los vehículos se desplazan por el agua.

3.6 La propuesta mantiene los procedimientos de evaluación de la conformidad para los constituyentes de seguridad. Sin embargo, actualiza los módulos correspondientes en consonancia con la Decisión sobre el nuevo marco legislativo.

3.7 Mantiene el requisito de que un organismo notificado intervenga en la fase de diseño y producción de todos los subsistemas y constituyentes de seguridad.

3.8 La propuesta introduce una serie de procedimientos de evaluación de la conformidad para subsistemas que están basados en los módulos de evaluación de la conformidad de la Decisión sobre el nuevo marco legislativo. Además, introduce la colocación del marcado CE en los subsistemas, dado que no hay ninguna razón para tratarlos de forma diferente a los constituyentes de seguridad.

3.9 La propuesta intensifica los criterios de notificación aplicables a los organismos notificados e introduce requisitos específicos con respecto a las autoridades notificantes. La adaptación a las nuevas tecnologías es necesaria para posibilitar la notificación en línea. Es importante, por tanto, establecer un período para aclarar cualquier duda o preocupación sobre la competencia de los organismos de evaluación de la conformidad antes de que empiecen a trabajar como organismos notificados.

4. Observaciones generales

4.1 Dado que en la actualidad resulta evidente que no siempre puede garantizarse una interpretación uniforme de las disposiciones de las directivas, el CESE señala que, en este tipo de armonización ⁽⁵⁾, destinada a lograr la libre circulación de mercancías en el mercado interior, los reglamentos suponen una garantía de interpretación uniforme. Así pues, el CESE apoya que se haya optado por un reglamento, así como que se tome el artículo 114 del TFUE como fundamento jurídico.

4.1.1 Por lo que se refiere al control por parte de los Estados miembros de la aplicación del Reglamento, la Comisión Europea deberá supervisar que este se lleve a cabo de manera uniforme.

4.2 Ahora bien, no cabe duda que es necesario definir con mayor precisión lingüística los elementos incuestionablemente positivos de la Directiva vigente y las disposiciones y las mejores prácticas que se deriven de ellos ⁽⁶⁾, así como otros elementos nuevos incluidos en el Reglamento.

⁽⁴⁾ DO L 316 de 14.11.2012.

⁽⁵⁾ Artículo 114 del TFUE.

⁽⁶⁾ Cabe destacar que en distintas muestras extraídas de los anexos o los artículos de la Decisión 768/2008/CE (cf. artículos R2 y siguientes) se han detectado deficiencias.

4.2.1 No está claro por qué se ha suprimido del título del Reglamento el añadido «para el transporte de personas», cuando en el considerando 8 se establece claramente que el ámbito de aplicación es el mismo que el de la Directiva.

4.2.2 La terminología es en parte muy diferente de la utilizada en algunas de las normas armonizadas para las instalaciones de transporte por cable y debería ser coherente.

4.2.3 La redacción actual de la propuesta de Reglamento (cf. artículo 2, apartado 2, letra a)) no permite distinguir claramente entre los ascensores (especialmente montacargas) y los funiculares en el sentido de la Directiva 95/16/CE. La información correspondiente que se incluye en el considerando 11 no es suficiente ni adecuada para garantizar una clasificación inequívoca en la práctica. Es importante que siga siendo posible instalar montacargas de plano inclinado, en consonancia con la Directiva sobre ascensores, para distintos usos en el exterior (para conectar un aparcamiento en la parte baja de una ciudad con la parte alta o el casco histórico, para conectar pistas de esquí, etc.).

4.2.4 En el artículo 2, apartado 2, letra f) quedan excluidas del Reglamento las instalaciones en las que los usuarios o los vehículos se desplazan por el agua. Para evitar malentendidos e interpretaciones divergentes se añadió también el considerando 12, que, sin embargo, no ha contribuido a una mejor comprensión. En el artículo 2, apartado 2, letra f) debería precisarse que este punto se dividirá en «embarcaciones accionadas por cable», tal como se definen en la Directiva 2000/9/CE, y «embarcaciones de esquí acuático».

4.2.5 Las instalaciones de transporte de personas por cable, a diferencia de las de otras Directivas (por ejemplo la Directiva sobre máquinas), se someten a procedimientos de concesión de licencias que pueden ser definidos por los Estados miembros. Por consiguiente, no hay ninguna necesidad de indicar el nombre comercial y la dirección postal en los constituyentes de seguridad y los subsistemas, ya que la instalación debe ir acompañada de una declaración de conformidad de la UE ⁽⁷⁾, que incluye dicha información tanto en el anexo como en la documentación proporcionada a la autoridad competente. Para hacerse una idea del alcance económico de este artículo cabe citar como ejemplo que en el caso de una telesilla de mordaza fija se trataría de unas 500 etiquetas. Por consiguiente, el artículo 11 (capítulo 2) debe modificarse suprimiendo, en la primera frase del apartado 6, el texto «el subsistema o el constituyente de seguridad o, cuando esto no sea posible, en».

4.2.6 En el artículo 2, apartado 2, letra d), las instalaciones de transporte por cable están excluidas del presente Reglamento cuando se utilizan meramente con fines de ocio. Cabe preguntarse qué diferencia implica, en lo relativo a las disposiciones de seguridad y los requisitos esenciales, que la persona que está en la instalación lo haga por motivos de ocio o de transporte. Cabe recomendar, por lo tanto, que solo se mantenga el texto «los equipos *in situ* o móviles para ferias y parques de atracciones»

4.2.7 En los considerandos 57 y 58, así como en el artículo 41, se definen las medidas transitorias. Falta, sin embargo, una afirmación general de que la propuesta de Reglamento no se aplica a las instalaciones ya existentes en el mercado. Como nuevo apartado 3 del artículo 9, debería añadirse una formulación como la que se menciona en la Directiva (considerando 28): «No es necesario establecer que todas las instalaciones de transporte por cable existentes deban ajustarse a las disposiciones aplicables a las instalaciones de transporte por cable nuevas». Por otra parte, en el artículo 9, después del apartado 3 actual, deberían incorporarse las siguientes disposiciones para el caso en que se proceda al remontaje de una instalación de transporte por cable. «El remontaje de una instalación de transporte por cable deberá ser posible siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

- que en la instalación se incorporen subsistemas o constituyentes de seguridad cuya conformidad se haya evaluado y hayan sido comercializados con arreglo a las disposiciones de la Directiva 2000/9/CE o del Reglamento actual;
- que la instalación que deba trasladarse se encuentre en condiciones técnicas tales que, tras el remontaje, permita garantizar un nivel de seguridad equivalente al de una instalación nueva.»

4.2.8 El artículo 36, apartado 2 estipula que los organismos notificados, previa solicitud de otros organismos notificados, deberán informar sobre los resultados positivos de la evaluación de la conformidad. Los organismos notificados son instituciones independientes, que deben actuar con fines económicos. Para evitar que se produzcan trasvases de información, debe suprimirse la expresión «y, previa solicitud, con resultados positivos de».

4.3 El CESE acoge con satisfacción que la propuesta de Reglamento esté en consonancia con la Directiva 2000/9/CE, y se corresponda con el «paquete sobre mercancías» adoptado en 2008 y, en particular, con la Decisión (CE) n^o 768/2008 sobre el nuevo marco legislativo, con respecto a la cual emitió un dictamen favorable ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Se parte de la base de que los certificados de conformidad de la CE no pierden su validez.

⁽⁸⁾ DO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

5. Observaciones particulares

Observaciones sobre otros considerandos y artículos de la propuesta de Reglamento

5.1 En la versión alemana de la propuesta de Reglamento, se utilizan a menudo los términos «konstruiert» o «Konstruktion» («construido» o «construcción») en lugar de los términos «geplant» o «Planung» («proyectado» o «proyecto») que se emplean en la Directiva 2000/9/CE. Esto ocurre en la totalidad del texto alemán. Como ejemplo cabe citar los siguientes pasajes: considerando 1, artículo 1, artículo 2.1, artículo 3.1, artículo 3.3, artículo 8.1.

5.2 La definición de «constituyente de seguridad» del artículo 3, apartado 4 debe modificarse suprimiendo la expresión «o en una instalación de transporte por cable». La razón es que las infraestructuras para las cuales los Estados miembros establecen procedimientos no pueden contener «constituyentes de seguridad» en el sentido del Reglamento, sino que estos deben ser definidos como «elementos de importancia crítica para la seguridad».

5.3 En el artículo 11, apartado, 9, se estipula que los fabricantes, previa solicitud motivada de los Estados miembros, deberán facilitar toda la información y la documentación necesarias para demostrar la conformidad. Para asegurar que los constituyentes que hayan sido fabricados de conformidad con las normas armonizadas (y a los que, por tanto, se les aplica la presunción de conformidad) no puedan verse afectados por este artículo, se recomienda, por razones de precisión, que el apartado 9 comience con la mención siguiente: «En el caso de los constituyentes comercializados sin conformidad con las disposiciones de las normas armonizadas, los fabricantes [...]».

5.4 La palabra «Drahtseilbahn» mencionada en el considerando 8 de la versión alemana no se conoce y no se corresponde con las versiones neerlandesa e inglesa.

5.5 En la propuesta de Reglamento, por ejemplo en el considerando 17, se habla de «Wartung» (explotación). La explotación constituye solo una parte de las actividades de mantenimiento, que incluyen la inspección, la explotación y la reparación. En consecuencia, en la versión alemana la palabra «Wartung» debe ser sustituida en todo el texto por «Instandhaltung». El término «maintained» en la versión inglesa es correcto.

5.6 El término «grundlegende Anforderungen» (requisitos esenciales) utilizado en la propuesta de Reglamento se ha sustituido por «wesentliche Anforderungen» (tb. requisitos esenciales) (p. ej., en el artículo 6). En la versión inglesa se utiliza el concepto de «essential requirements», de conformidad con la Directiva 2000/9/CE. En todo el proyecto de Reglamento debe corregirse la expresión «Grundlegende Anforderungen».

5.7 El considerando 19 no guarda relación con el texto y por tanto debería suprimirse.

5.8 El considerando 23 es confuso, ya que en él se pone en relación la libre circulación de mercancías con el análisis de seguridad de las instalaciones y, por lo tanto, debe suprimirse.

5.9 El artículo 1 define el objeto del Reglamento. En comparación con la Directiva 2000/9/CE, no se mencionan los ámbitos de «proyección», «explotación», «puesta en servicio». Deben incluirse, o debe adoptarse el texto de la Directiva.

5.10 La definición de «instalación de transporte por cable» del artículo 3, apartado 1 es difícil de comprender. Debería adoptarse la de la Directiva 2000/9/CE.

5.11 El término «Schleppaufzug» (telesquí) del artículo 3, apartado 8 debe ser corregido por «Schlepplift». Esta corrección también se efectuó en la revisión de las normas armonizadas correspondientes.

5.12 Dado que la «entrada en servicio» mencionada en el artículo 3, apartado 12, en particular en el caso de que haya reformas, no siempre se refiere a toda la instalación, el texto ha de completarse con la expresión «o sus componentes».

5.13 En el artículo 8, apartado 1, se modifican los requisitos del análisis de seguridad, de modo que ya no se regulan las competencias. Sin embargo, dado que el análisis de seguridad es el documento de base para los propietarios, el artículo debería incluir la expresión «a petición del propietario o de su representante autorizado».

5.14 En el artículo 8, apartado 2, se señala que el análisis de seguridad deberá incluirse en un informe de seguridad. En la Directiva 2000/9/CE se indica, sin embargo, que el análisis de seguridad dará lugar a la elaboración de un informe de seguridad, lo cual representa una diferencia sustancial. Se recomienda adoptar el texto del artículo 4, apartado 2 de la Directiva.

5.15 El artículo 9, apartado 4 es difícil de comprender y debe ser sustituido por el texto del artículo 12 de la Directiva 2000/9/CE.

5.16 En el artículo 10, apartado 1, se señala que una instalación de transporte por cable solo podrá mantenerse en funcionamiento si cumple las condiciones expuestas en el informe de seguridad. Las instrucciones de utilización y las instrucciones de mantenimiento son un documento importante para el funcionamiento seguro de la instalación. Se recomienda, por tanto, modificar el texto suprimiendo la partícula «weiter» del término «weiterbetrieben» — lo que equivaldría a sustituir «mantenerse en funcionamiento» por «funcionar»— y sustituyendo la expresión «en el informe de seguridad» por «en los documentos a que se hace referencia en el artículo 9, apartado 2».

5.17 Según los módulos definidos en el anexo, un fabricante solo puede llevar a cabo el procedimiento de evaluación de la conformidad de común acuerdo con un organismo notificado. En consecuencia, el texto del artículo 11, apartado 2 debe adaptarse como sigue: se sustituirá «aplicarán o» por «mandarán aplicar».

5.18 El término «información relativa a la seguridad» mencionado en el artículo 11, apartado 7 no es claro y debería precisarse.

5.19 En el artículo 16 se menciona «a la que se refiere el párrafo primero», aunque este no existe.

5.20 Las disposiciones de la Decisión n° 768 sobre las objeciones formales a las normas armonizadas (artículos R9 y R19) deben incluirse en el artículo 17.

5.21 El artículo 18, apartado 4 implica el riesgo de que esto pueda aplicarse igualmente a los productos de prueba. Para evitar esto, debería añadirse «con la excepción de los productos de prueba».

5.22 El artículo 19, apartado 2 puede interpretarse en el sentido de que la declaración de conformidad de los constituyentes de seguridad o los subsistemas ya comercializados tendría que mantenerse actualizada. Por consiguiente, la última parte de la primera frase («se mantendrá actualizada continuamente») debería sustituirse por «se actualizará en el momento en que se introduzca en el mercado el componente de seguridad o el subsistema».

5.23 En el artículo 21, apartado 2, se pide asimismo que los subsistemas se introduzcan en el mercado con un marcado CE. Como no existe en el mercado ningún subsistema que no comprenda al menos un constituyente de seguridad y, en consecuencia, esté provisto de un marcado «CE», no tiene objeto incluir esta solicitud. Por consiguiente, se recomienda suprimir la expresión «el subsistema».

5.24 También debe revisarse el anexo II, pero esta revisión debería ser completa y contar obligatoriamente con la participación de todas las partes interesadas.

Bruselas, 9 de julio 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 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación a largo plazo de los accionistas y la Directiva 2013/34/UE en lo que respecta a determinados elementos de la declaración sobre gobernanza empresarial

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD)

(2014/C 451/14)

Ponente: **Michael Smyth**

El Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, respectivamente el 16 de abril y el 6 de mayo de 2014 consultar, de conformidad con los artículos 50 y 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2007/36/CE en lo que respecta al fomento de la implicación de los accionistas a largo plazo y la Directiva 2013/34/UE en lo que se refiere a determinados elementos de la declaración sobre gobernanza empresarial

COM(2014) 213 final — 2014/0121 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 23 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 188 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Las propuestas de la Comisión destinadas a modificar la Directiva sobre los derechos de los accionistas deben considerarse como parte de un viaje de más largo recorrido hacia una gobernanza corporativa y un clima de inversión en Europa más estables y viables. El núcleo de estas propuestas lo constituye la idea de que, si es posible animar a los accionistas a que adopten una perspectiva a más largo plazo, esto creará un mejor entorno operativo para las empresas que cotizan en bolsa.

1.2 El CESE apoya las disposiciones de la Directiva sobre los derechos de los accionistas, especialmente aquellas orientadas a mejorar la vinculación existente entre la remuneración de los consejeros y los resultados a largo plazo de las empresas.

1.3 El CESE toma buena nota de que, en su evaluación de impacto, la Comisión alega que sus propuestas darán lugar únicamente a un aumento marginal de la carga administrativa que pesa sobre las empresas que cotizan. Será importante hacer balance de este equilibrio en la evaluación *ex post* de la Directiva.

1.4 El CESE acepta el argumento de que, al generarse más transparencia sobre el impacto de las políticas de inversión, los inversores tomarán decisiones con más conocimiento de causa y probablemente se implicarán más activamente en sus sociedades participadas. Todo ello deberá llevar a un mejor rendimiento a largo plazo de las empresas que cotizan.

1.5 Desde el inicio de la crisis financiera, los responsables políticos han emprendido el reto de cambiar el modo de actuar de los sectores empresarial y financiero europeos, de manera que estos abandonen el rendimiento a corto plazo y busquen una perspectiva de inversión más sostenible a largo plazo. En la medida en que este cambio de mentalidad puede lograrse a través de la normativa, la Comisión avanza en la dirección adecuada.

2. Antecedentes de la Directiva

2.1 La propuesta de Directiva de la Comisión debe considerarse en el contexto de otras iniciativas destinadas a mejorar la financiación a largo plazo de la economía europea. En su núcleo está la convicción de que promover perspectivas a más largo plazo entre los accionistas asegurará un mejor entorno operativo para las sociedades cotizadas. Estas propuestas son el resultado de un amplio proceso de consulta con las partes interesadas sobre el gobierno corporativo. En 2010 la Comisión publicó un Libro Verde sobre «El gobierno corporativo en las entidades financieras y las políticas de remuneración»⁽¹⁾. Este Libro Verde fue seguido en 2011 de otro, titulado «La normativa de gobierno corporativo de la UE»⁽²⁾. Estas consultas llevaron a la publicación en 2012 del Plan de Acción «Derecho de sociedades europeo y gobierno corporativo. Un marco jurídico moderno para una mayor participación de los accionistas y la viabilidad de las empresas»⁽³⁾.

2.2 La Directiva objeto de examen se basa en una evaluación de impacto que aborda las deficiencias detectadas en la relación entre los principales protagonistas del gobierno corporativo: la relación entre el representado y el intermediario (*principal—agent relationship*). Dicho principio se refiere a la relación entre intermediarios (consejeros) y representados (accionistas tales como inversores institucionales, gestores de activos y asesores de voto). La Directiva señala las siguientes cinco grandes deficiencias 1) implicación insuficiente de los inversores institucionales y los gestores de activos; 2) vinculación insuficiente entre la remuneración y el desempeño de los consejeros; 3) falta de supervisión por los accionistas de las transacciones con partes vinculadas; 4) transparencia inadecuada de la labor de los asesores de voto; y 5) dificultad y carestía del ejercicio de los derechos derivados de las inversiones realizadas.

2.3 Para cada una de estas cuestiones, la Comisión considera las opciones políticas pertinentes y opta por cinco conjuntos de medidas:

- 1) transparencia obligatoria sobre las votaciones y la implicación de los inversores institucionales y los gestores de activos, así como sobre determinados aspectos de las disposiciones en materia de gestión de activos;
- 2) revelación de la política de remuneración y de cada remuneración a título individual, y sujeción al voto de los accionistas;
- 3) transparencia adicional y dictamen independiente sobre las transacciones con partes vinculadas más importantes, que se someterán a los accionistas para su aprobación;
- 4) requisitos vinculantes de revelación de los métodos empleados por los asesores de voto y de sus conflictos de intereses;
- 5) creación de un marco que permita a las sociedades cotizadas identificar a sus accionistas y obligue a los intermediarios a transmitir rápidamente la información relativa a los accionistas y a facilitar el ejercicio de los derechos de estos últimos.

3. Las medidas de la Directiva

3.1 En términos de transparencia de los accionistas, la Comisión exige a los inversores institucionales que pongan en conocimiento del público la forma en que su estrategia de inversión en capital social se ajusta al perfil y a la duración de sus pasivos y cómo contribuye al rendimiento a medio y largo plazo de sus activos. Además, si el inversor institucional utiliza los servicios de un gestor de activos, tendrá que publicar las principales disposiciones del acuerdo, tales como la armonización de los intereses del gestor de activos y los inversores institucionales, las estrategias de inversión, el horizonte temporal de la estrategia, la evaluación de los resultados de los gestores de activos, etc. Además, los gestores de activos deberán comunicar semestralmente al inversor institucional de qué modo su estrategia de inversión actúa de acuerdo con el enfoque acordado.

3.2 Sobre la vinculación entre la remuneración y el desempeño de los consejeros, a la Comisión le preocupa que la falta de supervisión efectiva de la remuneración de los consejeros pueda ir en detrimento de los resultados a más largo plazo de la empresa. Los consejos o los consejos de supervisión fijan la política de remuneración. Las empresas cotizadas estarán obligadas a publicar información detallada sobre la política de remuneración y las remuneraciones individuales de los consejeros. Los accionistas tendrán derecho a aprobar la política de remuneraciones y también la aplicación de la política en el año precedente. La propuesta de Directiva deja que sean la sociedad y sus accionistas los que determinen el nivel y las condiciones de las remuneraciones.

⁽¹⁾ COM(2010) 284 final.

⁽²⁾ COM(2011) 164 final.

⁽³⁾ COM(2012) 740 final.

3.3 La cuestión de las transacciones con partes vinculadas se centra en la idea de que los accionistas no suelen tener acceso a información suficiente sobre dichas transacciones propuestas ni herramientas adecuadas para oponerse a las transacciones (abusivas). Por ello, a las sociedades que cotizan se les exigirá obtener la aprobación de los accionistas en relación con las transacciones con partes vinculadas que representen más del 5 % de los activos de las sociedades. Además, tendrán que anunciar tales transacciones si son superiores al 1 % de sus activos y presentar un informe de un tercero independiente en el que se audite la transacción. Quedarán excluidas las transacciones entre una sociedad y otros miembros de su mismo grupo que sean íntegramente propiedad de la sociedad cotizada.

3.4 Los asesores de voto ofrecen recomendaciones a los inversores sobre cómo votar en las juntas generales de las sociedades que cotizan en bolsa. El recurso a asesores de voto es resultado principalmente de la complejidad de las cuestiones relacionadas con las carteras de acciones de inversores en un contexto, sobre todo, transfronterizo. Los asesores de voto ofrecen recomendaciones a inversores con carteras altamente globalizadas y diversificadas y ejercen una importante influencia en la conducta del voto y, por tanto, en el gobierno corporativo. En sus investigaciones para la evaluación de impacto la Comisión ha encontrado pruebas que plantean dudas sobre la calidad y la exactitud del asesoramiento que prestan los asesores de voto, así como el modo en que tratan las cuestiones relacionadas con los conflictos de intereses. A nivel de la UE no existe regulación de estos asesores de voto, si bien en algunos Estados miembros existen códigos de conducta no vinculantes. A los asesores de voto se les exigirá que adopten medidas para garantizar que sus recomendaciones de voto sean exactas y fiables, se basen en un análisis exhaustivo de toda la información disponible y no se vean afectadas por ningún conflicto de intereses real o potencial. Se entiende que los asesores de voto están tratando de conseguir la aprobación de la AEVM sobre un código de conducta voluntario: hay que aplaudir esta medida.

3.5 Los inversores, sobre todo los que poseen participaciones transfronterizas, tienen dificultades a la hora de ejercer los derechos que se derivan de sus acciones. Estas dificultades obedecen principalmente a la capacidad de las empresas para identificar correctamente a los inversores, a la no transmisión oportuna de información de las empresas a los accionistas y a la discriminación de precios que se ejerce en las inversiones transfronterizas. Se exigirá a los Estados miembros que garanticen que los intermediarios ofrecen a las sociedades cotizadas la posibilidad de identificar a sus accionistas. Si deciden no comunicarse directamente con los accionistas, las empresas cotizadas estarán obligadas a facilitar y ofrecer información sobre el ejercicio de los derechos que se derivan de las acciones a un intermediario en un formato estándar y a su debido tiempo. Los intermediarios, a su vez, están obligados a facilitar el ejercicio de los derechos de los accionistas, incluido el derecho de voto, por o en nombre de los accionistas, y a informar a los accionistas en consecuencia.

4. Observaciones sobre la Directiva

4.1 La Comisión alega que es probable que las medidas presentadas en la propuesta de Directiva den lugar únicamente a un aumento marginal de la carga administrativa que pesa sobre las empresas que cotizan. No obstante, dado que obligan a las empresas a proporcionar información relevante y oportuna a los accionistas, representan una buena práctica y deben considerarse, pues, a la luz de este principio. En el caso de las empresas cotizadas de menor tamaño, el CESE expresa su preocupación por una posible carga administrativa adicional. Aunque la Comisión se compromete a realizar una evaluación de la Directiva transcurridos cinco años de su aplicación, el CESE considera que tal evaluación debería realizarse antes, dada la probabilidad de que las propuestas no entren en vigor durante al menos otros dieciocho meses.

4.2 En lo relativo a la cuestión de la política de remuneración y la relación entre remuneración y rendimiento de los consejeros, el CESE apoya las propuestas de la Comisión destinadas a mejorar la supervisión de la remuneración de los consejeros por parte de los accionistas⁽⁴⁾. Mientras que el nivel de remuneración seguirá siendo competencia del consejo, el requisito de que los accionistas voten debería aumentar el nivel de compromiso entre el consejo y sus accionistas.

4.3 El argumento de que, al generarse más transparencia sobre el impacto de las políticas de inversión, los inversores tomarán decisiones con más conocimiento de causa y probablemente se implicarán más activamente en sus sociedades participadas, parece lógico. Si logran dar lugar a una implicación de los accionistas a más largo plazo contribuirán a mejorar la eficiencia y el rendimiento de las sociedades.

⁽⁴⁾ DO C 271 de 19.9.2013, p.70.

4.4 Estas propuestas son coherentes con los aspectos de la Directiva sobre requisitos de capital ⁽⁵⁾ y su Reglamento (DRC IV) ⁽⁶⁾ referentes a las retribuciones, y asimismo complementan normativas vigentes que regulan la actividad de los inversores institucionales y de los gestores de activos en virtud de las directivas OICVM, MIF y GFIA. La Directiva objeto de examen debe evaluarse en el contexto de este marco reglamentario reformado mucho más amplio.

4.5 Además, estas propuestas encajan bien en el marco general de gobierno corporativo de la UE que permite a los Estados miembros operar en un marco que se ajusta más a sus costumbres y a las prácticas nacionales. El enfoque explícitamente transfronterizo de algunas propuestas de la Directiva subraya la necesidad de un conjunto de normas de transparencia y compromiso en la UE.

4.6 Aunque acepta que, en conjunto, las modificaciones propuestas de la Directiva sobre los derechos de los accionistas están destinadas a promover una mayor participación de los accionistas a largo plazo, el CESE opina que debería involucrarse a todas las partes interesadas, incluidos los trabajadores, y propone que la Comisión reflexione sobre el modo en que se puede lograr que los trabajadores participen para crear valor a largo plazo ⁽⁷⁾.

4.7 En sus propuestas la Comisión alega que «el objetivo general de la presente propuesta de revisión de la Directiva sobre los derechos de los accionistas es contribuir a la sostenibilidad a largo plazo de las empresas de la UE, configurar un entorno atractivo para los accionistas y aumentar la votación transfronteriza, mediante la mejora de la eficiencia de la cadena de inversión en capital social, en aras del crecimiento, la creación de empleo y la competitividad de la UE», lo que se une a la reforma en curso del sector financiero. Está teniendo lugar un cambio de mentalidad que intenta modificar el modo de actuar de los sectores empresarial y financiero europeos, de manera que estos abandonen el rendimiento a corto plazo y busquen una perspectiva de inversión a largo plazo más viable. No será una tarea sencilla. En la medida en que este cambio de mentalidad puede lograrse a través de la normativa, la Comisión avanza en la dirección adecuada.

Bruselas, 9 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ DO L 176, 27.6.2013, p. 338.

⁽⁶⁾ DO L 176, 27.6.2013, p. 1.

⁽⁷⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p.35.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación a largo plazo de la economía europea

[COM(2014) 168 final]

(2014/C 451/15)

Ponente: **Michael Smyth**

Coponente: **Vincent Farrugia**

El 14 de marzo de 2014 la Comisión Europea decidió consultar, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la financiación a largo plazo de la economía europea

COM(2014) 168 final.

La Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio de 2014), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE respalda en términos generales la Comunicación de la Comisión que da seguimiento al Libro Verde sobre la financiación a largo plazo de la economía europea⁽¹⁾. Se trata de un desarrollo positivo del debate político sobre el mejor modo de atender las necesidades de inversión a largo plazo de Europa.

1.2 El CESE reconoce que la Comisión debe actuar en los ámbitos de su competencia estimulando al mismo tiempo los cambios de política y los cambios institucionales adecuados a escala mundial y de los Estados miembros. Esto es especialmente importante en el contexto de regímenes reguladores nacionales e internacionales que influyen en los horizontes a más largo plazo de las decisiones de inversión. Por ejemplo, en muchos Estados miembros existe en los sistemas fiscales un sesgo favorable a la financiación de la deuda de las empresas que las incentiva a utilizar deuda en lugar de aportación de capital como fuente de financiación. Para una financiación a largo plazo de las empresas más diversificada y estable debe animarse a los Estados miembros a promover una mayor utilización de la inversión en capital social. La Comisión debe continuar presionando para lograrlo.

1.3 La mayoría de las propuestas de la Comunicación de la Comisión son sólidas y coherentes con el objetivo de promover un horizonte de inversión a más largo plazo, pero se necesitará tiempo para ponerlas en práctica. Se necesitan nuevos instrumentos para la inversión a largo plazo (tales como los bonos para financiación de proyectos UE 2020) y el CESE insta a la Comisión a avanzar rápidamente hacia la aplicación.

1.4 A fin de promover una financiación a más largo plazo de la economía, es esencial la realización de una unión bancaria. La política monetaria debe acomodarse a las inversiones a largo plazo en lo que se refiere a unos tipos de interés apropiados, tanto para los inversores como para los ahorradores. El CESE acoge con satisfacción el compromiso de la Comisión de investigar la fragmentación de los flujos transfronterizos de ahorro y también de evaluar la viabilidad de desarrollar un producto de ahorro a escala de la UE.

1.5 El CESE considera que en la actualidad existe una oportunidad única para articular, desarrollar y aplicar un marco de la UE para las inversiones a largo plazo basado en el sólido corpus de trabajos analíticos realizados, entre otros, por la Comisión, el Instituto Internacional de Hacienda y el Grupo de los treinta. Los obstáculos que entorpecen una financiación sostenible a largo plazo son bien conocidos y se han de vencer. Se centran en cinco grandes retos:

- animar a los inversores a que adopten una perspectiva a más largo plazo en sus decisiones de inversión;
- crear nuevos intermediarios y nuevos instrumentos orientados a la inversión a largo plazo;

⁽¹⁾ COM(2013) 150 final/1 y COM(2013) 150 final/2.

- desarrollar mercados de capitales de deuda y de acciones para ampliar la gama de instrumentos de financiación;
- garantizar que el flujo de capital a través de las fronteras es ordenado y que favorece las inversiones a más largo plazo;
- desarrollar mejores análisis sistémicos en el momento de elaborar futuras políticas de reglamentación.

El CESE ve avances hacia estos objetivos en esta Comunicación e insta a la Comisión a mantener y acelerar el ritmo en sus próximas propuestas sobre financiación a largo plazo.

2. Seguimiento del Libro Verde sobre la financiación a largo plazo

2.1 La Comunicación objeto de examen constituye una respuesta meditada de la Comisión al satisfactorio proceso de consulta iniciado a raíz de la publicación, en marzo de 2013, del Libro Verde sobre la financiación a largo plazo de la economía europea ⁽²⁾. El documento expone una serie de propuestas y actuaciones orientadas a eliminar los obstáculos que impiden una mayor movilización de las fuentes públicas y privadas de financiación a largo plazo. La Comisión considera que, si bien los bancos seguirán desempeñando un importante papel en la oferta de financiación a más largo plazo, es preciso alentar a fuentes alternativas no bancarias, tales como la financiación pública, los inversores institucionales (compañías de seguros y fondos de pensiones), a fondos de inversión tradicionales o alternativos y a fondos soberanos, a ofrecer este tipo de financiación.

2.2 Las actuaciones propuestas en la Comunicación se centran en:

- i) movilizar fuentes privadas de financiación a largo plazo,
- ii) hacer un mejor uso de la financiación pública,
- iii) desarrollar los mercados de capitales,
- iv) mejorar el acceso de las pymes a la financiación,
- v) atraer fondos privados para sufragar infraestructuras, y
- vi) mejorar el marco general para una financiación sostenible

La Comisión publicó asimismo una propuesta de revisión de la Directiva sobre los fondos de pensiones de empleo ⁽³⁾ — en apoyo de un mayor desarrollo de las pensiones de empleo —, que representan una importante categoría de inversores institucionales a largo plazo en la UE, así como una Comunicación sobre la microfinanciación colectiva ⁽⁴⁾, fuente de financiación cada vez más importante para las pymes.

3. Acciones propuestas

3.1 *Movilizar fuentes privadas de financiación a largo plazo*

3.1.1 Existe una tensión ineludible entre, por un lado, la necesidad de reforzar los requisitos de capital y liquidez aplicables a los bancos con vistas a aumentar su resiliencia y, por otro, el deseo de evitar imponer restricciones excesivas que pudieran disuadir a dichas entidades de ofrecer financiación a largo plazo a la economía real. No será fácil encontrar el equilibrio adecuado entre estos dos objetivos primordiales de la política pública. La Comisión evaluará la idoneidad del Reglamento sobre los requisitos de capital a efectos de la financiación a largo plazo y analizará en qué medida podrían dificultar la financiación a largo plazo por parte del sector bancario las propuestas relativas a la ratio de cobertura de liquidez y a la ratio de financiación estable neta.

3.1.2 La Comisión opina que, una vez que hayan concluido las reformas bancarias y, en particular, la unión bancaria, se restablecerá la confianza en el sector financiero y se reducirá en gran medida la fragmentación financiera existente. En concreto, el reciente paquete de propuestas sobre la reforma estructural de los bancos debería permitir a dichas entidades reasumir el papel que han desempeñado tradicionalmente mediante la separación de las actividades básicas de financiación de la economía real de las actividades comerciales de mayor riesgo ⁽⁵⁾. En su dictamen sobre el paquete de reestructuración el CESE apoya las propuestas de la Comisión.

⁽²⁾ COM(2013) 150 final/1 y COM(2013) 150 final/2

⁽³⁾ COM(2014) 167 final.

⁽⁴⁾ COM(2014) 172 final.

⁽⁵⁾ Estas propuestas se examinan en el dictamen del CESE sobre la reforma estructural del sector bancario de la UE (pendiente de su publicación en el DO).

3.1.3 Puede que los aspectos más interesantes de la Comunicación sean los relativos a las normas sobre las compañías de seguros y los fondos de pensiones en materia de inversión a largo plazo. El comienzo de 2016 entrará en vigor la Directiva Solvencia II reformada, que debería permitir a las compañías de seguros invertir en cualquier tipo de activo ateniéndose al principio de prudencia. Ello podría contribuir al desarrollo de mercados de instrumentos de titulización que sean sostenibles. En cuanto a los fondos de pensiones, se presentan propuestas encaminadas al desarrollo de un marco en colaboración con la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ), con vistas a crear un mercado único de las pensiones individuales en Europa y movilizar así potencialmente un mayor volumen de ahorro a largo plazo.

3.1.4 En lo que respecta a movilizar más financiación privada para la inversión a largo plazo, el CESE recomienda a la Comisión que lleve a cabo también un estudio de viabilidad para utilizar fondos soberanos así como otras fuentes más convencionales a largo plazo, como los fondos de pensiones y las grandes aseguradoras.

3.1.5 En su respuesta al Libro Verde ⁽⁶⁾ el CESE recomendó a la Comisión que evaluara la introducción de una cuenta de ahorro a escala de la UE para aprovechar el ahorro a largo plazo, la Comisión se dispone ahora a llevar a cabo un estudio de los posibles obstáculos para la creación de dicho instrumento de ahorro transfronterizo europeo.

3.2 Utilizar mejor la financiación pública

3.2.1 En lo referente a la cuestión de mejorar la eficacia del uso de la financiación pública en materia de inversión a largo plazo, la Comisión se compromete a tomar medidas para estimular una mayor cooperación entre los bancos nacionales y regionales de fomento, el BEI/FEI y otros bancos multilaterales de desarrollo, como el BERD. La reciente creación de la Corporación Bancaria Estratégica de Irlanda, entidad participada por el Gobierno irlandés, el BEI y el banco KfW ⁽⁷⁾ que contará con alrededor de 800 millones de euros para la concesión de préstamos a las pymes de Irlanda, es un buen ejemplo de ese tipo de enfoque. Se incluye asimismo una propuesta análoga con respecto a la mejora de la coordinación y la cooperación entre los organismos nacionales de crédito a la exportación. Tales propuestas merecen ser bien recibidas.

3.3 Desarrollar los mercados de capitales

3.3.1 Muchas de las propuestas de la Comisión abordan la cuestión del escaso desarrollo de los mercados de capitales en Europa. La Comunicación señala que, si bien el mercado de renta fija empresarial ha ido creciendo en los últimos años, tanto este como los mercados de renta variable europeos siguen estando fragmentados y careciendo de atractivo como fuente de financiación a largo plazo para las pymes y las empresas de mediana capitalización. Ante tal fragmentación, se manifiesta el compromiso de emprender un estudio para comprobar si, tras las mejoras introducidas por la normativa actualizada sobre los mercados de instrumentos financieros (MiFID 2) ⁽⁸⁾, pueden ser necesarias nuevas medidas con objeto de posibilitar la creación de un mercado secundario sólido y líquido para la negociación de bonos de empresa. También se expresa el compromiso de analizar si sería posible ampliar los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) ⁽⁹⁾ de modo que cubran los valores cotizados en los mercados de pymes en expansión.

3.3.2 Desde que comenzó la crisis financiera, se ha tendido a asociar el término «titulización» con los créditos hipotecarios de alto riesgo estadounidenses y con las obligaciones garantizadas por deuda y las permutas de riesgo de crédito derivadas de aquellos. El gran desplome del mercado de derivados no se debió a la titulización de los propios activos, sino a una normativa inadecuada, al desconocimiento y a la codicia por parte de los compradores y vendedores. El recurso de la titulización vuelve ahora a ocupar un lugar destacado en el programa de elaboración de políticas. Desde 2011 se han aplicado requisitos de retención de riesgos en toda la UE y, por otra parte, se han reforzado las obligaciones de información para que los inversores puedan conocer mejor los instrumentos financieros en los que invierten. La Comisión considera que a día de hoy es posible crear mercados de titulización sostenibles con una adecuada diferenciación a efectos prudenciales de los distintos bonos de titulización de activos que se negocien. Si bien el CESE apoya en principio la utilización progresiva de la titulización, pide cautela a fin de garantizar que su utilización se realice de una forma bien regulada.

3.3.3 La Comisión se compromete a cooperar con el Comité de Basilea y con la Organización Internacional de Comisiones de Valores (OICV) con vistas a elaborar y aplicar normas de ámbito mundial sobre la retención de riesgos, la transparencia y la coherencia en los mercados de titulización. Se manifiesta asimismo el compromiso de revisar el tratamiento de los bonos garantizados en el Reglamento sobre requisitos de capital antes de que finalice el presente año con miras a establecer un mercado integrado de bonos garantizados; a su vez, dicha revisión debe dar pie a un estudio sobre un marco que regule en la UE los bonos garantizados.

⁽⁶⁾ DO C 327 of 12.11.2013, p. 11.

⁽⁷⁾ Se trata de un banco de desarrollo de titularidad estatal alemana.

⁽⁸⁾ Directiva relativa a los mercados de instrumentos financieros.

⁽⁹⁾ Organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios, Directivas 2001/107/CE y 2001/108/CE.

3.3.4 La Comunicación examina la cuestión de la emisión de colocaciones privadas y, dado que se consideran una alternativa realista a los préstamos bancarios y a la emisión pública de bonos de empresa, la Comisión se compromete a analizar las buenas prácticas ejercidas en el ámbito de los mercados de colocación privada tanto en Europa como en otros lugares y a elaborar propuestas con vistas a extender el uso de dichas colocaciones en la UE.

3.4 *Mejorar el acceso de las pymes a la financiación*

3.4.1 La Comunicación aborda también la delicada cuestión de la mejora del acceso de las pymes a la financiación a más largo plazo. Este tema se incluyó en el plan de acción sobre la financiación de las pymes publicado en 2011 y desde entonces se han logrado algunos avances, aunque estos han sido limitados. La Comunicación considera que la falta de información crediticia adecuada, comparable, fiable y fácilmente accesible acerca de las pymes es el principal obstáculo que impide a dichas empresas tener un mayor acceso a los mercados de capitales. Una de las causas de tales deficiencias es la naturaleza fragmentada de las fuentes nacionales de dicha información.

3.4.2 En un reciente e influyente estudio⁽¹⁰⁾ el Instituto Internacional de Finanzas (IIF) señalaba que estas asimetrías de información constituían un obstáculo fundamental para la financiación a corto y largo plazo de las pymes. El IIF propone una serie de medidas para reducir dichos obstáculos, entre las que se incluye un mayor uso de repositorios digitales que recopilen los modelos normalizados que se presentan en los registros mercantiles, los institutos de estadística y las evaluaciones de solvencia por parte de bancos y otros prestamistas. Estos repositorios nacionales de información sobre los riesgos de crédito deberían fusionarse con la plataforma de datos European Data Warehouse, dando lugar en último término a la creación de un registro central europeo de crédito. El IIF pide que se establezcan unas normas europeas para la recopilación y divulgación de información con objeto de posibilitar la realización de análisis comparativos de empresas y países. Una información más precisa y actualizada sobre los resultados financieros de las pymes debería permitir una mejor evaluación de los riesgos por parte de los prestamistas, así como una valoración más adecuada del riesgo. En vista de que las propuestas del IIF van mucho más allá que las propuestas de la Comisión, el CESE insta a esta última a abordar con carácter de urgencia las citadas cuestiones de confidencialidad/información nacional.

3.4.3 El CESE considera razonable conferir un papel relevante a las agencias de desarrollo regional en la evaluación de riesgo de las pymes. La mayoría de las regiones de la UE cuentan con agencias regionales de desarrollo, algunas de las cuales proporcionan ya financiación de capital y de deuda a las pymes que son sus clientes. Estas agencias regionales de desarrollo suelen conocer mejor que los bancos a las pymes, a sus propietarios-operadores y a sus gestores, por lo que el CESE recomienda a la Comisión que estudie su posible función como evaluadores locales de riesgos.

3.4.4 La Comisión se compromete asimismo a reanudar el diálogo entre los bancos y las pymes con el fin de mejorar la educación financiera de estas últimas, sobre todo en lo relativo a la información de retorno facilitada por los bancos acerca de las solicitudes de préstamos. El estudio del IIF llega más lejos y recomienda instruir a las pymes sobre las distintas alternativas de financiación disponibles y las ventajas de participar en programas alternativos de financiación. El CESE apoya este punto de vista.

3.5 *Atraer fondos privados para sufragar infraestructuras*

3.5.1 En cuanto a la inversión en infraestructuras, la Comisión considera que la falta de coherencia de los datos disponibles sobre la evolución de los préstamos para infraestructuras en toda Europa representa un obstáculo para el aumento de la participación del sector privado en materia de inversión en infraestructuras. La confidencialidad comercial que mantienen los bancos y los inversores en renta variable suele impedir la divulgación general de información pertinente. La Comisión se compromete a llevar a cabo una evaluación de la posibilidad de crear un portal único para la divulgación voluntaria de la información existente sobre los planes y proyectos de inversión en infraestructuras de las administraciones nacionales, regionales y municipales. Asimismo, se propone una solución análoga a dicho portal para la puesta a disposición de estadísticas crediticias completas y normalizadas sobre deuda para infraestructuras. El CESE respalda estas actuaciones

3.6 *Mejorar el marco general para una financiación sostenible*

3.6.1 Aparte de las actuaciones centradas en cuestiones específicas que ya se han comentado, la Comisión examina asimismo el marco general para una financiación sostenible en materia de gobierno corporativo, normas contables, fiscalidad y entorno normativo. Considerará la posibilidad de presentar una propuesta de revisión de la Directiva sobre los derechos de los accionistas con objeto de igualar en mayor medida los intereses a largo plazo de los inversores institucionales, los gestores de activos y las empresas. El CESE apoya esta revisión de la Directiva sobre los derechos de los accionistas para fomentar la implicación a largo plazo de los accionistas.

⁽¹⁰⁾ Restoring Financing and Growth to Europe's SMEs («Recuperar la financiación y el crecimiento para las pymes de Europa»), 2013.

3.6.2 También se evaluarán los planes de participación accionarial y financiera de los trabajadores en toda la UE, con miras a identificar los obstáculos que podrían dificultar la aplicación transfronteriza de dichos planes y a proponer medidas para superarlos. La Comisión se compromete asimismo a estudiar si el uso del valor razonable en la NIIF 9 revisada es oportuno por lo que se refiere a los modelos de negocio de inversión a largo plazo. Además, la Comisión pondrá en marcha este año una consulta para examinar si se justificaría una norma contable simplificada aplicable a los estados financieros de las pymes cotizadas y si sería útil una norma contable independiente para las pymes no cotizadas.

3.6.3 En la Comunicación se reconoce la existencia de un sesgo tributario en favor de la financiación de negocios mediante recursos ajenos en la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, lo que incita a las empresas a asumir un mayor endeudamiento en lugar de utilizar recursos propios. La Comisión carece de competencias en este ámbito y en la Comunicación se compromete meramente a promover, a través de las recomendaciones específicas por países formuladas con motivo del Semestre Europeo, una mayor inversión en recursos propios. Por último, la Comisión evaluará la reciente Recomendación relativa a la reestructuración temprana de empresas viables y al principio de la «segunda oportunidad» para los empresarios en situación de quiebra, así como la legislación aplicable a los aspectos de la cesión de créditos relacionados con la existencia de terceros. Poco puede objetarse a estas propuestas.

Bruselas, 9 de julio 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad

[COM(2014) 154 final]

(2014/C 451/16)

Ponente: **José Isaías Rodríguez García-Caro**

El 14 de marzo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Una Europa abierta y segura: ha llegado la hora de hacerla realidad

COM(2014) 154 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 85 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 En línea con la posición mantenida a lo largo del tiempo por el Comité Económico y Social Europeo, y manifestada en los dictámenes sobre las Comunicaciones de la Comisión sobre el Programa de la Haya ⁽¹⁾ y posteriormente sobre el Programa de Estocolmo ⁽²⁾, el CESE considera que la base y el punto de partida para las políticas de libertad, seguridad y justicia, debe ser la protección de los derechos fundamentales garantizados por el Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las libertades fundamentales y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El CESE considera que las políticas preconizadas por las instituciones europeas deben asegurar el equilibrio entre derechos fundamentales y seguridad. En virtud de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre la Directiva 2006/24/CE sobre la conservación de datos referidos a comunicaciones electrónicas y telefónicas de los ciudadanos durante un período mínimo de seis meses, se establece que dicha directiva es inválida en base al principio de proporcionalidad. El TJUE considera, sin embargo, que la retención de datos es un objetivo legítimo que satisface intereses generales.

1.2 El Comité observa con preocupación que en Europa crece la intolerancia, el racismo y la xenofobia contra los inmigrantes; y también constata que en algunos Estados miembros se puede estar produciendo un deterioro de la protección de los derechos fundamentales. La igualdad de trato y las políticas de lucha contra la discriminación son los pilares de las políticas de integración. El CESE propone que la Comisión ponga en marcha una Comisaría única para visualizar, reforzar y adoptar medidas en pro de la protección de los Derechos Fundamentales.

1.3 De igual modo, el Comité considera que la Unión Europea debe insistir en la consolidación de un sistema internacional que facilite y regule la inmigración y la movilidad, basado en las convenciones sobre derechos humanos de las Naciones Unidas, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención sobre los derechos de los trabajadores migrantes y las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo.

1.4 El CESE, como representante de la sociedad civil organizada, es un interlocutor que debe ser tenido en cuenta y debe estar presente en todo el proceso de debate que, sobre «Una Europa Abierta y Segura», mantengan la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo.

⁽¹⁾ DO C 65, 17.3.2006, pp. 120–130.

⁽²⁾ DO C 128, 18.5.2010, pp. 80–88.

1.5 El CESE considera que la Comunicación de la Comisión debería haber sido un documento más concreto. Creemos que se trata de un conjunto de ideas que necesitarían de un nivel de mayor concreción y estructuración. Asimismo, consideramos que la Comunicación debería haber hecho especial énfasis en cuáles son los principales problemas que impiden, en la actualidad, que Europa sea más abierta y segura.

1.6 Los inmigrantes contribuyen de manera positiva al desarrollo económico y social de Europa, que afronta un gran desafío demográfico a causa del envejecimiento de la población. La UE padece una grave crisis económica y tiene altas tasas de desempleo, pero aún en esta situación, los mercados de trabajo de varios Estados miembros demandan a nuevos inmigrantes. Sin una política seria sobre migraciones, cuando la crisis se supere y cambie el ciclo económico, los problemas estructurales derivados de la situación demográfica podrán agudizarse si no se adoptan medidas.

1.7 La Unión Europea debe dotarse de un sistema común de asilo con una legislación armonizada, sobre las bases que establece el Tratado para una política común en la materia. El Convenio de Dublín debe ser sustituido por un sistema de mayor solidaridad dentro de la UE, que tenga también en cuenta la voluntad de los solicitantes de asilo.

1.8 El CESE considera que para que exista un enfoque creíble para la migración irregular y el retorno, es necesario actuar contundentemente con todos los instrumentos disponibles, contra las mafias organizadas de trata y tráfico de seres humanos. Creemos firmemente, que una mayor coordinación de los Estados miembros sería necesaria y útil para aprovechar los medios e instrumentos existentes para luchar contra quienes favorecen y facilitan de forma delictiva la inmigración irregular.

1.9 La UE debe asumir la responsabilidad en el control de las fronteras exteriores, que son las fronteras de toda la Unión Europea en el espacio Schengen. Dando prioridad a la protección de la vida de las personas en peligro y al respeto a la legislación vigente, Frontex debe convertirse en un servicio europeo de guardia de fronteras.

1.10 El CESE propone que Europol se transforme en una Agencia Europea, bajo los auspicios de una autoridad política o judicial europea, que supere el papel coordinador que ahora posee y alcance, en el plazo más breve posible, capacidad operativa propia para investigar en todo el territorio de la Unión Europea en colaboración con las autoridades policiales de los Estados miembros.

2. Introducción

2.1 A pesar de que han transcurrido pocos años desde el lanzamiento del Programa de Estocolmo basado en «una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano», la implementación de algunas de las medidas en él propuestas, han permitido a la Unión Europea desarrollar políticas que buscan una sociedad más abierta y segura para todos los que habitamos en este amplio conjunto de libertad y entendimiento que es la Unión Europea. Una Unión Europea en la que no cabe, y de ninguna manera podemos consentir ni tolerar, el más mínimo resquicio de discriminación, racismo o xenofobia.

2.2 El fortalecimiento del espacio Schengen, el acuerdo sobre un sistema europeo común de asilo, la mejora de la política común de visados, el aumento de la cooperación europea en la lucha contra el crimen organizado en sus vertientes más peligrosas para los seres humanos (terrorismo, tráfico de personas, ciberdelincuencia, etc.), así como el incremento de la cooperación con terceros países en materia de migración, constituyen en su conjunto unos logros importantes, pero insuficientes.

2.3 En un mundo cada vez más interconectado e interdependiente, donde el flujo de la información es constante y los retos a los que responder se presentan en ocasiones antes de que puedan ser incluso previstos, necesitamos avanzar y profundizar en la consecución de mayores cotas de libertad y seguridad, tanto para todos los ciudadanos de la Unión, como para aquellos otros que proviniendo de países terceros, desean incorporarse e integrarse en nuestra sociedad para aportar su esfuerzo, enriqueciendo nuestros valores y mejorando sus condiciones de vida.

2.4 Próximo a concluir el período correspondiente al Programa de Estocolmo ⁽³⁾, sobre el que el CESE emitió su preceptivo dictamen ⁽⁴⁾, es necesario dar respuesta a la pregunta que plantea la Comunicación de la Comisión, sobre la que tenemos que pronunciarnos: ¿cómo hacemos realidad una Europa abierta y segura?

⁽³⁾ DO C 115, 4.5.2010..

⁽⁴⁾ DO C 128, 18.5.2010, pp. 80–88.

2.5 El 8 de abril de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ⁽⁵⁾ declaró inválida la Directiva 2006/24/CE ⁽⁶⁾, que obligaba a los Estados Miembros imponer a los proveedores de red y servicios de comunicación el conservar datos relativos a las comunicaciones electrónicas y telefónicas de los ciudadanos durante un período mínimo de seis meses. El TJUE ha determinado que, al imponer la conservación de estos datos y permitir el acceso a las autoridades nacionales competentes, la Directiva representa una injerencia especialmente grave en los Derechos Fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de datos de carácter personal. Además, el hecho de que la conservación y la utilización posterior de los datos se efectúen sin que el abonado o el usuario registrado sea informado de ello puede generar en las personas afectadas el sentimiento de que su vida privada es objeto de una vigilancia constante. El Tribunal ha precisado que la conservación de los datos de tráfico (e implícitamente la directiva) representa una injerencia grave en el Derecho Fundamental al respeto de la vida privada consagrado en el artículo 7 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La sentencia del TJUE de 8 de abril de 2014 ratifica la importancia del respeto de los derechos y las libertades de los ciudadanos para la construcción europea. El TJUE, habiendo invalidado la directiva sobre la base del principio de proporcionalidad, considera que la retención de datos es un objetivo legítimo que satisface intereses generales.

3. La Comunicación de la Comisión

3.1 La Comunicación es el producto de una reflexión en la que han tenido participación todas aquellas instituciones y entidades que están interesadas en estas políticas de la Unión Europea, aportando sus contribuciones a través de la conferencia «Open and Safe Europe: What's next» celebrada en Bruselas en enero de 2014, con la participación del CESE, y a través de una consulta pública que tuvo una amplísima concurrencia.

3.2 La Comunicación consta de una Introducción, en la que se resume de forma muy sintética, el recorrido y los avances producidos en el cumplimiento de los ambiciosos objetivos enmarcados en el Programa de Estocolmo, que sirven de reflexión para introducir la segunda parte del documento, que plantea una serie de Prioridades Políticas.

3.3 Las Prioridades planteadas se han agrupado de la siguiente forma:

- Una política de migración y movilidad eficaz.
- Schengen, visados y fronteras exteriores.
- Aplicación de un Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).
- Reforzar el planteamiento global de la migración y la movilidad (GAMM).
- Una Europa protectora.

4. Observaciones

4.1 *Una política eficaz de migración y movilidad*

4.1.1 Sobre las políticas de migración, movilidad e integración, el CESE se ha pronunciado de forma reiterada a lo largo de los años. Por tanto queremos hacer vigentes todos esos pronunciamientos, y en especial las propuestas contenidas en ellos que aún no han sido tenidas en cuenta. En ese contexto, el CESE no puede estar más de acuerdo con maximizar los beneficios de la migración y la integración, ya que, indudablemente pueden conducir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, como manifiesta el documento de la Comisión. No obstante, no debemos olvidar que en una Europa en la que crecen las ideologías racistas y xenófobas, la tolerancia con dichos movimientos debe ser cero y en todas las medidas que se planteen para hacer una Unión más abierta y segura, la lucha contra la discriminación, el racismo y la xenofobia deben ser una línea de actuación prioritaria.

4.1.2 Atraer el talento y trabajadores altamente cualificados, atraer y retener estudiantes de terceros países para que posteriormente trabajen en la UE, facilitar el reconocimiento de cualificaciones en esos países, asistir y ayudar a los posibles emigrantes en sus países de origen para favorecer una entrada ágil en la Unión, son todo medidas importantes, de gran valor para enriquecer intelectualmente y económicamente a los Estados de la Unión y, por tanto, que deben ser apoyadas por el CESE. Pero ante esto hay que hacerse el siguiente planteamiento: no es lo mismo captar talento y personas cualificadas de países terceros con una gran capacidad de generación de valor intelectual y riqueza, que captarlo de países que luchan por emerger y conseguir mayores cotas de riqueza y prosperidad. En ese sentido, para los Estados de la Unión es una estrategia espléndida pero para terceros países puede representar la pérdida de un importante capital humano. Es necesaria la colaboración entre la UE y los países terceros en el marco de las Asociaciones de Movilidad.

⁽⁵⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-04/cp140054es.pdf>

⁽⁶⁾ Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE (DO L 105, 13.4.2006, p. 54).

4.1.3 El CESE manifiesta su preocupación por las repercusiones que puede tener esa estrategia en países terceros en desarrollo, que precisan mantener un capital humano formado y cualificado para salir del estado de necesidad en el que se encuentran. Detraer dicho capital estableciendo medidas compensatorias en los países de origen para que su crecimiento no se vea afectado, tiene que ser una prioridad cuando se planteen políticas de atracción del talento externo a la UE. No es conveniente olvidar que la solución a largo plazo para que los ciudadanos originarios de los países subdesarrollados tengan un mejor futuro, no es atraerlos e integrarlos en la UE para que consigan un trabajo y mejores condiciones de vida, si no trabajar para que sus países alcancen unos niveles de desarrollo que permitan a sus ciudadanos no plantearse la emigración como la única posibilidad de subsistencia.

4.1.4 El vínculo complementario e indisoluble existente entre la integración y la inmigración ya fue objeto de reconocimiento por el Consejo de Justicia e Interior de junio de 2007. A lo largo del tiempo, el CESE se ha pronunciado en diversos dictámenes sobre esta materia, y ha expuesto de forma reiterada su criterio al respecto. Especialmente en estos tiempos de dificultades económicas se hace más necesario afirmar y recordar que «*la igualdad de trato y las políticas de lucha contra la discriminación son los pilares de las políticas de integración*». Esta recomendación forma parte del dictamen exploratorio del CESE sobre «*La integración de los trabajadores inmigrantes*»⁽⁷⁾ elaborado en el año 2010. Dicho dictamen mantiene plenamente su vigencia, por lo que su contenido se incorpora al presente documento.

4.1.5 El Foro Europeo de la Integración es una excelente plataforma de las organizaciones de la sociedad civil y de los inmigrantes. El Comité reitera su compromiso de seguir colaborando con la Comisión en las actividades del Foro y en el desarrollo de la agenda europea de la integración.

4.1.6 El CESE considera que para que exista un enfoque creíble para la migración irregular y el retorno, es necesario actuar contundentemente con todos los instrumentos disponibles, contra las mafias organizadas que utilizan a las personas como mercancía que genera ingresos al introducirlos en la UE de forma irregular, contra los traficantes de seres humanos que explotan sexualmente a las mujeres y a los menores, y contra los explotadores que utilizan mano de obra irregular y casi esclava, garantizando a las víctimas la protección de la legislación humanitaria internacional y los convenios europeos de derechos humanos, ya que se trata de colectivos vulnerables que necesitan una especial protección. Creemos firmemente, que una mayor coordinación de los Estados miembros, sería necesaria y útil para aprovechar los medios e instrumentos existentes para luchar contra quienes favorecen y facilitan de forma delictiva la inmigración irregular.

4.1.7 Desde el Comité apoyamos la cooperación con terceros países como la clave que puede permitir una solución humanitaria y reglada a la vuelta a sus países de origen, de aquellos que han optado por una entrada irregular en el territorio de los Estados miembros de la Unión. El Comité respalda las recomendaciones de la Organización Internacional de las Migraciones (IOM) para promover el retorno voluntario asistido.

4.1.8 En ese sentido sería necesaria una política de cooperación con los países del África Subsahariana, del sur del Mediterráneo y de Oriente Medio, por lo menos igual que la que se desarrolla con países europeos no pertenecientes a la UE o países asiáticos. España, Grecia, Italia, Chipre y Malta reciben una fuerte presión de migración irregular procedente de esa zona del mundo que, al realizarse a través del Mediterráneo y de los Balcanes, provocan situaciones dramáticas como las que se viven en las costas de Lampedusa que hay que evitar por todos los medios. El Comité insta a la Comisión y al Consejo para que la Unión Europea se implique más en un problema, que es de dicha Unión Europea y, por tanto, de todos los Estados miembros y no solo de los fronterizos, aportando más soluciones y haciendo menos reproches a los Estados.

4.1.9 Tras la catástrofe de Lampedusa de octubre de 2013, se constituyó la *Task Force Mediterranean*. El Grupo finalizó con la publicación de la Comunicación sobre labor desarrollada⁽⁸⁾, que propone un paquete de acciones a corto, medio y largo plazo, en cinco campos de acción principales, en la misma línea de las prioridades de la Comunicación de la Comisión objeto del presente dictamen. El CESE considera esencial que se complementen las acciones a corto plazo con medidas a largo plazo destinadas a afrontar las causas profundas de la migración no voluntaria (pobreza, violaciones de los derechos humanos, conflictos, falta de oportunidades económicas, malas condiciones laborales, desempleo, etc.).

4.1.10 Es acertado considerar que la migración irregular y altamente peligrosa para la vida de quienes la abordan en los países subsaharianos, se combate mejor en los orígenes que en el tránsito y/o destino. El CESE apoyará cualquier acción que permita actuar en los países de origen, actuando con mayor decisión en las crisis humanitarias, mejorando las condiciones de vida de los países de origen y en definitiva haciendo lo que tantas veces se ha dicho y no se ha hecho frente a la migración desesperada de cientos de miles o millones de personas.

⁽⁷⁾ DO C 354, 28.12.2010, pp. 16-22.

⁽⁸⁾ COM(2013) 869.

4.2 Schengen, visados y fronteras exteriores

4.2.1 Si algo entienden los ciudadanos del nombre Schengen es que representa la libre circulación de personas a través de los Estados firmantes. La libertad de circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión es un derecho protegido y regulado por los Tratados. Completar y flexibilizar la política común de visados, evaluar individualmente cada petición sin prejuicios de nacionalidades concretas, establecer centros consulares de visado Schengen, revisar la lista de países para los que se exige visado. Todos esos aspectos son importantes y merecen una acción conjunta para su mejor aprobación e implementación.

4.2.2 No obstante, el Comité, a la vista de determinadas actuaciones en ciertos Estados miembros, teme que no sea creíble que los Estados miembros vayan a facilitar a los ciudadanos de terceros países su acceso a los Estados de la Unión, si al mismo tiempo ya hay Estados miembros que amenazan a los propios ciudadanos de la Unión con echarlos a sus países de origen por carecer de empleo o simplemente se les prohíbe la entrada. El CESE lamenta que, sin una plena y libre circulación de ciudadanos de la Unión, no sea creíble que se vaya a aplicar a ciudadanos de terceros países.

4.2.3 En cuanto a las fronteras exteriores de la Unión Europea, el CESE se pregunta si la participación de la UE en la protección de la frontera sur y este de la Unión es la adecuada a la realidad, actualmente existente en la misma. A pesar del reforzamiento del papel de Frontex, realizado mediante la modificación del Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, cabe preguntarse si la gestión integrada de las fronteras exteriores es hoy posible en la Unión. El CESE recuerda y reitera las recomendaciones realizadas en su dictamen ⁽⁹⁾ sobre la propuesta de modificación de dicho Reglamento y considera que Frontex debe convertirse en un servicio europeo de guardia de fronteras compuesto por un contingente europeo de agentes de guardia de fronteras.

4.2.4 La aplicación del paquete «Fronteras Inteligentes», sobre el cual el CESE emitió su correspondiente dictamen ⁽¹⁰⁾, basado en un Programa de Registro de Viajeros (RTP) que permitirá a los viajeros frecuentes de terceros países entrar en la UE utilizando controles fronterizos simplificados, tras un escrutinio y un cribado previos, y un Sistema de Entradas/Salidas (EES) que registrará el momento y lugar de entrada y salida de los nacionales de terceros países que viajen a la UE, permitirá acelerar, facilitar y reforzar tanto los procedimientos de inspección fronteriza como el cruce de la frontera a los ciudadanos de terceros países que viajan a la UE. El CESE muestra su apoyo a la aplicación de dicho paquete, en el convencimiento de que la introducción de nuevas tecnologías facilitará una gestión más moderna de las fronteras de la Unión. Para ello insta a las instituciones europeas para que agilicen los instrumentos legales que faciliten la más pronta implantación de dichas tecnologías.

4.3 Un sistema de asilo común europeo

4.3.1 Consideramos que se han producido avances importantes en lo concerniente a disponer de un marco legislativo en la Unión que mejora el acceso al asilo a quienes precisan de protección, haciendo más rápidas y fiables las decisiones tendentes a la concesión de asilo. A pesar de ello y a la hora de trasponer la normativa europea a las legislaciones nacionales y proceder a su aplicación, el CESE recuerda y reitera la observación contenida en su dictamen ⁽¹¹⁾ sobre la Comunicación de la Comisión «Plan de política de asilo. Un planteamiento integrado de la protección en toda la UE» ⁽¹²⁾, que sobre la aplicación de la legislación de asilo en los Estados miembros recomendaba: «La UE debe elaborar una legislación común que no suponga merma alguna en los estándares de protección, y en consecuencia serán los Estados miembros que tienen niveles insuficientes de protección quienes hayan de modificar su legislación. Siempre existirá cierta capacidad de los Estados miembros para aplicar la legislación de la UE sobre el asilo, pero el CESE respaldará solamente la legislación comunitaria que garantice un alto nivel de protección y que reduzca los márgenes de discrecionalidad actuales que impiden su correcta aplicación».

4.3.2 Consolidar el sistema común europeo de asilo es necesario para que todos los Estados apliquen, con certeza, iguales criterios y la seguridad jurídica de los peticionarios de asilo quede garantizada. El CESE entiende que la solidaridad entre Estados puede ser uno de los aspectos que requieran de más esfuerzo. Efectivamente puede haber situaciones de mayor presión sobre un Estado, derivadas de múltiples circunstancias. En ese contexto y al igual que en la defensa de las fronteras exteriores es necesario que exista más Unión.

⁽⁹⁾ DO C 44, 11.2.2011, pp. 162–166.

⁽¹⁰⁾ DO C 271, 19.9.2013, p. 97.

⁽¹¹⁾ DO C 218/78, 11.9.2009.

⁽¹²⁾ COM(2008) 360 final.

4.3.3 No obstante, y a la vista de la experiencia y la evidencia que hay en relación con la migración irregular, cabe preguntarnos si en las actuales circunstancias existe la posibilidad de alcanzar mayores cotas de solidaridad y corresponsabilidad en este ámbito. Por ello, para responder a la pregunta de cómo se puede fomentar la solidaridad y la responsabilidad entre los Estados miembros, compartimos la opinión de la Comisión en el sentido de favorecer el realojamiento en otros Estados con menor presión y la instauración común de centros de acogida. Como manifestó el CESE en su dictamen de iniciativa sobre Inmigración irregular por mar en la zona Euro-mediterránea ⁽¹³⁾: «No es solamente una cuestión de solidaridad sino de que todos los Estados miembros de la UE asuman sus responsabilidades mediante mecanismos de reparto de la carga que entraña la inmigración irregular».

4.3.4 En cuanto al manejo de grandes cantidades de personas en situaciones de crisis, como en el caso de Siria y en el ámbito de las peticiones de asilo, mediante la aplicación de instrumentos más flexibles, como expone la Comisión en su Comunicación, no debemos olvidar que el CESE ya apoyó en su día la creación de un único procedimiento común de asilo que no permita márgenes a la proliferación de requisitos dispares en los Estados miembros ⁽¹⁴⁾. La flexibilidad manifestada por la Comisión debe ceñirse al ámbito de la protección temporal y hace necesario un mayor esfuerzo de las autoridades para evaluar las peticiones de quienes realmente están necesitados de asilo y distinguirlas de las que pretenden un fraude de ley en las mismas.

4.4 Reforzando el enfoque global de la migración y movilidad

4.4.1 Es una realidad que la movilidad y las migraciones de seres humanos no solo vienen determinadas por el deseo de un futuro mejor. La inestabilidad, las convulsiones políticas, el cambio climático y otros muchos factores originan y han originado, a lo largo de los siglos, importantes movimientos de personas. Lo que diferencian aquellos movimientos de los que hoy día se producen, es la garantía y el respeto de los derechos fundamentales que tiene todo ser humano. Por eso, la Unión Europea, que recoge el mayor espacio de libertad y seguridad del planeta, debe colaborar con los países de origen para favorecer una movilidad ordenada que garantice los derechos de los ciudadanos de dichos países, y los aleje de las redes criminales organizadas que trafican con seres humanos.

4.4.2 El CESE, en su dictamen ⁽¹⁵⁾ sobre el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad ⁽¹⁶⁾, manifestó expresamente que compartía «el Enfoque Global de la Migración y la Movilidad (GAMM), que vincula estrechamente las políticas de inmigración y de asilo con la política exterior de la UE». En ese sentido, el CESE ha reiterado su posición a lo largo del tiempo y a través de numerosos pronunciamientos, por lo que seguimos manteniendo nuestro apoyo al desarrollo de un vínculo cada vez más fuerte entre la dimensión interna y externa de la política migratoria y de la movilidad, y al incremento de la coherencia de las políticas de inmigración y de asilo de la Unión y de las de cooperación para el desarrollo.

4.5 Una Europea que protege

4.5.1 La vigente Estrategia de Seguridad Interior adoptada en el año 2010, plantea una acción común de la UE frente a las principales amenazas a la seguridad. Está basada en cinco objetivos estratégicos que, aun manteniendo su vigencia, deberían ser revisados para ofrecer una versión actualizada a los retos del próximo quinquenio, favoreciendo las sinergias con otras áreas de importancia en las que la seguridad es primordial para su sostenimiento y avance.

4.5.2 El Comité comparte con la Comisión que la desarticulación de las redes criminales internacionales que operan en el ámbito de la Unión, debe ser una de las prioridades de los Estados miembros en su conjunto y la coordinación de los esfuerzos para conseguirlo, un objetivo de la Unión. La delincuencia organizada siempre está un paso por delante de las medidas legales y policiales que se plantean. La internacionalización del crimen organizado precisa de un esfuerzo importante de cooperación y colaboración entre los Estados que debe ser fuertemente coordinada desde la Unión Europea.

4.5.3 No podemos consentir que legislaciones divergentes, competencias policiales, reiterados recursos ante los tribunales y toda una maraña de recursos jurídicos, permitan a las redes criminales evitar o retrasar su desmantelamiento. Si hay una delincuencia sin fronteras, tenemos que avanzar más rápidamente en una justicia sin fronteras dentro de la Unión. El CESE entiende que no podemos permitirnos seguir demorando soluciones globales contra la delincuencia organizada.

⁽¹³⁾ DO C 67, 6.3.2014, p. 32.

⁽¹⁴⁾ DO C 218/78, 11.9.2009.

⁽¹⁵⁾ DO C 191, 29.6.2012, p. 134.

⁽¹⁶⁾ COM(2011) 743 final.

4.5.4 El Comité considera que la formación y la información, por sí mismas, no son suficientes para lograr la desarticulación de redes criminales, por lo que abogamos para que sin abandonar el desarrollo del programa europeo de formación de funcionarios con funciones coercitivas, se plantee la posibilidad de que Europol se convierta en una Policía de Investigación operativa, con competencias a nivel de toda la Unión para perseguir el crimen organizado transfronterizo, especialmente en lo que se refiere a la trata de seres humanos, dando un salto en sus funciones desde los aspectos de coordinación a actuaciones plenamente operativas. En ese sentido traemos al presente documento la recomendación contenida en el dictamen exploratorio sobre «La participación de la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo»⁽¹⁷⁾, que textualmente expresaba lo siguiente: «El CESE propone que Europol se transforme en una Agencia Europea, bajo los auspicios de una autoridad política o judicial europea, que supere el papel coordinador que ahora posee y alcance, en el plazo más breve posible, capacidad operativa propia para investigar en todo el territorio de la Unión Europea en colaboración con las autoridades policiales de los Estados miembros».

4.5.5 El diseño permanente de horizontes, metas y años objetivo, siempre a largo plazo, puede acabar cansando a la ciudadanía, ya que lo que ésta espera son soluciones. También en estos aspectos, tan importantes para la vida diaria de las personas, hay que introducir agilidad y eliminar burocracia, si no queremos que sea otra fuente de conseguir adeptos al euroescepticismo.

4.5.6 El último Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la lucha contra la corrupción en la Unión Europea, pone de manifiesto que la corrupción sigue siendo un problema de ámbito europeo. El abuso de poder en provecho personal debe ser perseguido y castigado, máxime si además puede participar en la misma la delincuencia organizada. El CESE apoya plenamente la cooperación interinstitucional y con los Estados miembros, para combatir esta lacra que socava la credibilidad de nuestro sistema político.

4.5.7 El CESE manifiesta su apoyo y acuerdo a cuantas iniciativas legítimas y democráticas se apliquen en la prevención del terrorismo y en la lucha contra la radicalización y el reclutamiento. No cabe duda de que cualquier actuación legítima y democrática que impida que los jóvenes puedan adherirse a movimientos o partidos extremistas que los lancen e inciten directamente a prácticas terroristas debe ser potenciada a nivel de toda la Unión y fuera de sus fronteras. Identificar los puntos de riesgo y detectar los focos en los que las ideas extremas reclutan adeptos, es prioritario para garantizar nuestra seguridad individual y colectiva. En este ámbito la información debe ser fluida para que al primer indicio de actividades de radicalización y reclutamiento, se adopten medidas severas que lo aborten en su inicio. En ese sentido, el Comité recuerda y se reafirma en las recomendaciones emitidas en el dictamen sobre la Comunicación de la Comisión «La política antiterrorista de la UE: logros principales y retos futuros».

4.5.8 Tenemos que tener presente que el terrorismo puede venir de fuera de nuestras fronteras, pero también puede generarse en el interior, como la reciente historia de Europa nos enseña. Por eso hay que prevenir que la radicalización y el empleo de la violencia extrema, en revueltas callejeras en las ciudades europeas, sea un foco de reclutamiento para futuras actuaciones de grupos declaradamente terroristas. La violencia callejera no conoce fronteras y en muchas ocasiones los violentos pueden ir de un Estado a otro, aprovechando diversos acontecimientos que se vayan produciendo en los mismos. Por eso, el Comité considera que se hace necesaria una mayor coordinación entre las Policías de los diferentes Estados, para detectar, prevenir y reprimir a estos grupos violentos, que pueden posteriormente integrarse en grupos terroristas.

4.5.9 El CESE muestra su apoyo a las medidas que se están aplicando para permitir una elevación de los niveles de seguridad para los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio. Ante el previsible incremento de la delincuencia en las redes de internet, las acciones que está llevando a cabo la Unión Europea contra la ciberdelincuencia, merecen todo el apoyo posible. Del mismo modo la cooperación con terceros países, debe permitir afrontar de forma global un problema de delincuencia de magnitudes globales, que traspasan cualquier frontera. En este ámbito la prevención vuelve a ser fundamental para intentar no ser sobrepasados por los ciberdelincuentes en la aplicación de nuevas tecnologías. El Centro Europeo de Ciberdelincuencia, a pesar de su juventud y corto recorrido, debe ser reforzado tanto en medios como en financiación.

4.5.10 El CESE, como representante de la sociedad civil organizada de la UE, no puede comprender que todavía haya Estados miembros de la Unión que no han ratificado el Convenio del Consejo de Europa contra la ciberdelincuencia.

4.5.11 En una Europa basada, entre otras libertades, en la libertad de circulación de personas y mercancías, el fortalecimiento de la seguridad a través de la gestión de fronteras debe convertirse en una acción política común que garantice seguridad a todos los ciudadanos de la Unión. La entrada de mercancías por cualquier aduana y su libre circulación a través de la Unión, requiere de instrumentos sólidos y compartidos para una eficaz gestión de las fronteras exteriores, que no permitan la existencia de unas fronteras severas y otras laxas.

⁽¹⁷⁾ DO C 318, 23.12.2006, p. 147.

4.5.12 La respuesta común a situaciones graves, se produce incluso sin necesidad de regulación al respecto, mediante la actuación espontánea de los propios ciudadanos que prestan su ayuda sin necesidad de que ninguna autoridad se la demande. No obstante, la actuación coordinada y la respuesta conjunta ante situaciones de crisis y desastres, es un valor añadido para aumentar la eficacia y eficiencia de las respuestas a estas situaciones.

4.5.13 El CESE comparte el criterio, expresado por la Comisión, de que la construcción de la seguridad interior también precisa de actuar más allá de nuestras fronteras, es decir, actuar en un contexto global. En todos los ámbitos relacionados con la libertad y la seguridad, la cooperación entre los Estados miembros con países terceros, se hace indispensable para continuar avanzando en un mundo mejor y más justo, en el que el crimen organizado y el terrorismo no pongan en peligro las cotas de libertad y los derechos que con tanto esfuerzo hemos conseguido entre todos.

Bruselas, 9 de julio 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La agenda de justicia de la UE para 2020 — Reforzar la confianza, la movilidad y el crecimiento en la Unión

[COM(2014) 144 final]

(2014/C 451/17)

Ponente: **Xavier Verboven**

El 14 de marzo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — La agenda de justicia de la UE para 2020 — Reforzar la confianza, la movilidad y el crecimiento en la Unión

COM(2014) 144 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 72 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Tras examinar la Comunicación de la Comisión, el Comité ha considerado útil formular observaciones sobre los objetivos políticos de la Comisión y presentar otra serie de recomendaciones específicas.

1.2 En lo que atañe al objetivo político de «refuerzo de la confianza mutua», el Comité considera que se trata, con razón, de una prioridad política conforme a lo previsto en el título del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo, «TFUE») consagrado a la justicia. Respecto de las iniciativas que podrían tomarse en los próximos cinco años para reforzar la confianza mutua, la Comisión es más bien vaga y no llega al fondo de la cuestión. El Comité considera que es preciso impulsar en mayor medida la colaboración, que en el pasado se lograba mediante la celebración de acuerdos de cooperación, estableciendo instrumentos que les sucedan.

1.3 En cuanto al objetivo político de «contribución al crecimiento económico», el Comité señala que las ambiciones en este ámbito se consideran como una prioridad importante, siempre y cuando, sin embargo, se trate de un crecimiento sostenible. Sin embargo, el crecimiento económico por sí solo no puede ser considerado un objetivo de la política de justicia, dado que, según lo dispuesto en el TFUE, esta política debe ante todo garantizar un alto nivel de seguridad y un acceso fácil a la justicia, lo cual no puede supeditarse al crecimiento económico. No obstante, una justicia eficaz en los Estados miembros de la Unión Europea podría tener efectos positivos en el crecimiento económico sostenible de la UE, en particular, porque podrá conocerse de los litigios civiles con mayor rapidez y eficacia, se reforzará la seguridad jurídica y, en materia penal, se abordarán eficazmente fenómenos como el blanqueo de dinero y el crimen organizado, perjudiciales todos ellos para la economía formal.

1.4 Por lo que respecta al objetivo político de apoyo a la movilidad, el Comité señala que en la Unión Europea este objetivo se relaciona con el de facilitar el acceso a la justicia, establecido en el Tratado, siempre y cuando se vele, en particular, por que los ciudadanos europeos puedan hacer valer sus derechos en toda la UE. Sin embargo, conviene subrayar que el título V no solo menciona como objetivo la «libertad», sino también la seguridad y la justicia, lo cual puede implicar una restricción de la libertad. Más que apoyar la movilidad, el objetivo debe consistir sobre todo en garantizar el acceso a una justicia eficaz para cualquier ciudadano que ejerza su derecho a la libre circulación.

1.5 El Comité observa, asimismo, que la Comunicación de la Comisión no aborda una serie de cuestiones que, sin embargo, sí podrían contribuir a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

- Cabe pensar, en primer lugar, en la designación en los Estados miembros de jueces especializados en Derecho europeo, para ofrecer a los ciudadanos una mayor seguridad jurídica en los recursos relativos a la legislación europea.
- En segundo lugar, está la creación de servicios europeos de policía e inspección operativos, a fin de luchar eficazmente contra la delincuencia y el fraude con aspectos transfronterizos.
- En tercer lugar, convendría estudiar si no deberían establecerse, en materia penal, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones aplicables a las formas de delincuencia especialmente graves con una dimensión transfronteriza, como el terrorismo, el tráfico de seres humanos, la explotación sexual, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de moneda, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.
- En cuarto lugar, podría contemplarse la obligación de interponer recursos colectivos («*class actions*»), que contribuirán a mejorar el acceso a la justicia para los ciudadanos de la UE.
- En quinto lugar, convendría elaborar un cuadro de indicadores en el que se evalúen los resultados obtenidos en el ámbito de la justicia y, sobre todo, en lo tocante a la ejecución de los planes de acción.
- Por último, es absolutamente necesario que en la composición de la futura Comisión se designe a un comisario competente en materia de derechos humanos.

2. Antecedentes relativos a la Comunicación de la Comisión ⁽¹⁾

2.1 Contexto de la Comunicación

2.1.1 La Comisión Europea ha tomado ya varias iniciativas legislativas en materia tanto penal como civil, que se han plasmado en numerosas medidas que contribuyen a la plena realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

2.1.2 Las directrices se establecieron en distintos planes quinquenales, como el programa de Tampere, el programa de La Haya y, por último, el programa de Estocolmo. Este último plan llega a su término a finales de 2014. Finalizado el programa de Estocolmo, y dada la ampliación de las competencias de la Unión en el ámbito de la justicia derivada del Tratado de Lisboa, esta Comunicación de la Comisión pretende determinar las prioridades que deberían fijarse para avanzar de aquí a 2020 hacia la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia que funcione satisfactoriamente y esté basado en la confianza, la movilidad y el crecimiento.

2.1.3 Esta Comunicación tiene por objetivo contribuir a las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa que debe definir el Consejo Europeo, de conformidad con el artículo 68 del TFUE, con vistas a la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como a las decisiones estratégicas que debe tomar el Parlamento Europeo en este ámbito ⁽²⁾.

2.2 Contenido de la Comunicación

2.2.1 Desafíos para el futuro y objetivos políticos

En su Comunicación, la Comisión define tres objetivos para el futuro:

a) Refuerzo de la confianza mutua

Es preciso seguir reforzando la confianza de los ciudadanos, los profesionales del Derecho y los jueces en las resoluciones judiciales, con independencia del Estado miembro donde se pronuncien.

⁽¹⁾ COM(2014) 144 final.

⁽²⁾ COM(2014) 144 final, punto 1: «Introducción».

b) Movilidad

Hay que continuar reduciendo los obstáculos con que aún se enfrentan los ciudadanos de la UE cuando ejercen su derecho a la libre circulación.

c) Crecimiento económico

La política de justicia debe seguir apoyando el crecimiento económico, en particular, reforzando la ejecución de los contratos y respaldando la economía digital en el marco de relaciones comerciales transfronterizas.

2.2.2 La Comisión dispone cómo deberán lograrse los citados objetivos: consolidando, codificando y completando los instrumentos existentes. A este respecto, la Comisión llama la atención sobre el hecho de que al completar los instrumentos jurídicos existentes la finalidad siempre debe ser reforzar la confianza mutua y consolidar el crecimiento, así como facilitar la vida de los ciudadanos.

3. Observaciones

Observaciones sobre los objetivos políticos definidos por la Comisión

3.1 Competencia de la Unión en el ámbito de la justicia

3.1.1 La competencia de la UE en el ámbito de la justicia se define explícitamente en el título V de la tercera parte del TFUE, dedicado al «Espacio de libertad, seguridad y justicia».

3.1.2 El artículo 67 del TFUE dispone que la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas jurídicos de los Estados miembros.

3.1.3 En este contexto, las instituciones de la Unión Europea se encargarán de ⁽³⁾:

- garantizar la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollar una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores;
- garantizar un nivel elevado de seguridad; y
- facilitar el acceso a la justicia.

3.1.4 Para cumplir estas misiones, la Unión es competente en materia de justicia, policía, asilo e inmigración.

3.1.5 En el ámbito de la justicia, la UE dispone de competencias en materia tanto civil como penal.

3.1.6 Entre las competencias en **materia penal** figura, en primer lugar, la relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, mediante la adopción de medidas y la definición de requisitos mínimos aplicables a los procedimientos penales. Esta competencia incluye, por ejemplo, el establecimiento de disposiciones mínimas sobre los derechos de las personas en los procesos penales y los derechos de las víctimas de la delincuencia, así como la adopción de medidas para prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción. En segundo lugar, las competencias en materia penal incluyen la adopción de normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones aplicables a las formas de delincuencia especialmente graves con una dimensión transfronteriza, como el terrorismo, el tráfico de seres humanos, la explotación sexual, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de moneda, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. En tercer lugar, podrán tomarse medidas para fomentar la prevención de la delincuencia. En cuarto lugar, las competencias en materia penal incluyen consolidar y desarrollar la coordinación y la colaboración entre las autoridades nacionales encargadas de las investigaciones y de las actuaciones judiciales. En quinto lugar, la Unión es competente, en materia penal, para establecer una Fiscalía europea, a fin de luchar contra los delitos que perjudican sus intereses financieros.

3.1.7 En virtud de las competencias de la UE en **materia civil**, podrá adoptar las medidas necesarias para: (1) facilitar el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales entre los Estados miembros y su ejecución, (2) facilitar la notificación y el traslado transfronterizos de resoluciones, (3) determinar las normas sobre la atribución de competencias jurisdiccionales y la designación del Derecho aplicable (Derecho internacional privado), (4) garantizar la cooperación en la obtención de pruebas, (5) garantizar el acceso efectivo a la justicia, (6) eliminar los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, (7) compatibilizar las normas aplicables en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción, y (8) desarrollar métodos alternativos para la resolución de litigios.

⁽³⁾ Artículo 67 del TFUE.

3.2 Respeto de la conformidad de los objetivos políticos fijados por la Comisión con las disposiciones del TFUE que definen las competencias de la Unión en materia de justicia

3.2.1 Sobre el objetivo político de «refuerzo de la confianza mutua»

3.2.1.1 El objetivo de la Comisión de reforzar la confianza mutua en el ámbito de la justicia entre las autoridades competentes de los Estados miembros en sus respectivas decisiones es acertado y debe respaldarse, aunque se trata más bien de una manera de promover la cooperación judicial que de un objetivo en sí mismo.

3.2.1.2 Tal como dispone el TFUE, corresponde a la Unión Europea desarrollar una política que favorezca en materia tanto penal como civil una cooperación judicial basada en el principio del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales, que supone una confianza mutua en las resoluciones respectivas ⁽⁴⁾.

3.2.1.3 Respecto de las iniciativas que podrían tomarse en los próximos cinco años para reforzar la confianza mutua, la Comisión es más bien vaga y no llega al fondo de la cuestión. El Comité considera que es preciso impulsar y apoyar en mayor medida la colaboración, que en el pasado se lograba mediante la celebración de acuerdos de cooperación, estableciendo, en particular, instrumentos judiciales que les sucedan.

3.2.2 Sobre el objetivo político de apoyo al crecimiento económico

3.2.2.1 El hecho de que la Comisión establezca como objetivo político en el ámbito de la justicia el apoyo al crecimiento económico no debe darse por descontado. En efecto, el TFUE otorga a la Unión Europea competencias en el ámbito de la justicia a fin de garantizar un alto nivel de seguridad en materia penal y de facilitar el acceso a la justicia en los asuntos civiles. Estos objetivos no pueden supeditarse a una finalidad como el crecimiento económico.

3.2.2.2 Durante los últimos años, especialmente por la crisis financiera y la crisis de la deuda soberana y de conformidad con la Estrategia Europa 2020, la política de la UE en el ámbito de la justicia también se ha convertido en un instrumento para apoyar la recuperación económica, el crecimiento y las reformas estructurales. No obstante, el Comité destaca que el crecimiento económico no puede considerarse en sí como un objetivo de la política en el ámbito de la justicia. Hay que evitar que, en la política futura de la UE sobre la justicia, siempre se dé prioridad a las iniciativas que solo tienen como finalidad facilitar los intercambios, o que solo pueden interpretarse a la luz de este fin. Si ello es así, existe el riesgo de que no se atiendan (o se dejan de atender) otros aspectos que están igualmente, o incluso más, vinculados a la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, como la protección de los derechos fundamentales.

3.2.2.3 Perseguir el crecimiento económico se considera una prioridad importante, siempre y cuando, sin embargo, se trate de un crecimiento sostenible. No obstante, el crecimiento económico por sí solo no puede ser considerado un objetivo de la política de justicia, dado que, según lo dispuesto en el TFUE, esta política debe ante todo garantizar un alto nivel de seguridad y un acceso fácil a la justicia, lo cual no puede supeditarse al crecimiento económico. En estas condiciones, una justicia eficaz en los Estados miembros de la Unión Europea puede tener efectos positivos en el crecimiento económico sostenible de la UE, en particular, porque los conflictos de carácter civil podrán tramitarse con mayor rapidez y eficacia, se reforzará la seguridad jurídica y, en materia penal, se gestionarán eficazmente los fenómenos como el blanqueo de dinero y el crimen organizado, todos ellos perjudiciales para la economía formal.

3.2.3 Sobre el objetivo político de apoyo a la movilidad

3.2.3.1 El hecho de que la Comisión establezca como objetivo político en el ámbito de la justicia el apoyo a la movilidad en la Unión Europea, velando en particular por que los ciudadanos europeos puedan ejercer sus derechos en toda la UE, puede relacionarse con el de facilitar el acceso a la justicia, establecido en el TFUE.

3.2.3.2 No obstante, conviene subrayar que el título V no solo menciona como objetivo la «libertad», sino también la seguridad y la justicia, lo cual puede desembocar en una restricción de la libertad. Más que apoyar la movilidad, el objetivo consiste sobre todo en garantizar el acceso a una justicia eficaz para cualquier ciudadano que ejerza su derecho a la libre circulación. En caso contrario, se rebasaría el simple marco de la justicia y podría tratarse un abanico de temas muy amplio para los ciudadanos que ejerzan su derecho a la libre circulación, como la reducción de los trámites burocráticos, el régimen en materia de divorcio y de sucesión, las normas que rigen las transferencias de pensiones, la reglamentación sobre una inspección europea de vehículos, etc.

⁽⁴⁾ Artículos 81 y 82 del TFUE.

3.3 Observaciones específicas

3.3.1 El plan de acción de la Comisión no aborda una serie de cuestiones que, sin embargo, sí podrían contribuir a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia.

3.3.2 Cabe pensar, en primer lugar, en la designación en los Estados miembros de jueces especializados en Derecho europeo, para ofrecer a los ciudadanos una mayor seguridad jurídica en los recursos relativos a la legislación europea.

3.3.3 La Comisión insiste, con razón, en la necesidad de que el conjunto de los jueces y fiscales reciban una formación en el Derecho de la Unión Europea. Asimismo, insta a «dar un paso más» invitando al conjunto de los profesionales de la justicia a participar en los programas europeos de formación en el marco del programa Justicia 2014- 2020. El CESE considera este punto esencial. En coherencia con el objetivo establecido por el programa de Estocolmo de un refuerzo de los derechos de la defensa, estima particularmente importante que los abogados, como primeros puntos de acceso al Derecho, puedan beneficiarse de tales programas.

3.3.4 En segundo lugar, está la creación de servicios europeos de policía e inspección operativos, a fin de luchar eficazmente contra la delincuencia y el fraude con aspectos transfronterizos.

3.3.5 En tercer lugar, convendría estudiar si no deberían establecerse, en materia penal, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y las sanciones aplicables a las formas de delincuencia especialmente graves con una dimensión transfronteriza, como el terrorismo, el tráfico de seres humanos, la explotación sexual, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de moneda, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. En cuanto a los comportamientos para los cuales existan, entre los Estados miembros, diferencias en materia penal suficientemente grandes para poner en peligro los derechos humanos y la seguridad jurídica, habrá de examinarse en qué medida se necesita armonizar el Derecho penal ⁽⁵⁾.

3.3.6 En cuarto lugar, podría contemplarse la obligación de interponer recursos colectivos («*class actions*»), que contribuirán a mejorar el acceso a la justicia para los ciudadanos de la UE.

3.3.7 En quinto lugar, convendría elaborar un cuadro de indicadores en el que se evalúen los resultados obtenidos en el ámbito de la justicia y, sobre todo, en lo que respecta a la aplicación de los planes de acción.

3.3.8 Por último, es absolutamente necesario que en la nueva composición de la Comisión se prevea una función de comisario competente en el ámbito de los derechos humanos.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Véase, a este respecto, el Dictamen del CESE 1302/2012 sobre la «Política europea contra la droga».

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo

[COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD)]

(2014/C 451/18)

Ponente: **Krzysztof Pater**

Coponente: **Petru Sorin Dandea**

El 14 de abril de 2014 el Parlamento Europeo y el 12 de junio de 2014 el Consejo decidieron, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de pensiones de empleo (refundición)

COM(2014) 167 final — 2014/0091 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 20 de junio de 2014.

En su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 En vista de la necesidad de un mayor y más rápido desarrollo de las pensiones profesionales como parte de los sistemas de pensiones de los Estados miembros de la UE, el CESE apoya la mayoría de las propuestas contenidas en los documentos de la Comisión Europea sobre la propuesta de Directiva FPE II.

1.2 El Comité se congratula de que la mayoría de las recomendaciones formuladas en su dictamen sobre el Libro Blanco «Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles»⁽¹⁾ se hayan recogido en la propuesta de la Comisión⁽²⁾.

1.3 En vista de la necesidad — tanto colectiva como individual — de formas adicionales de pensiones de ahorro y, en particular, habida cuenta de las previsiones de reducción de las pensiones públicas, el CESE señala que los fondos de pensiones de empleo, creados como resultado de las decisiones de los interlocutores sociales, pueden desempeñar un papel muy importante para garantizar que los trabajadores tengan una pensión adicional.

1.4 No obstante, el Comité tiene sus reservas sobre algunas de las disposiciones de la propuesta de Directiva.

1.4.1 El CESE no está de acuerdo con el enfoque que considera los fondos de pensiones de empleo como meras instituciones de los mercados financieros, que no reconoce ni respeta sus circunstancias específicas. Los fondos de pensiones de empleo son instituciones que desempeñan una importante función social. Son en gran medida responsables de las pensiones ocupacionales y se han convertido en un complemento indispensable de las prestaciones de los sistemas públicos. La propuesta de Directiva debe tener en cuenta el papel clave desempeñado por los interlocutores sociales en la creación y gestión de los programas y el hecho de que los principios subyacentes de sus operaciones deben tener muy en cuenta la seguridad social nacional y el Derecho laboral.

1.4.2 Un enfoque «de talla única» no es la manera adecuada de lograr los objetivos de la Comisión, habida cuenta de las numerosas diferencias fundamentales entre los regímenes de pensiones en los distintos Estados miembros y los fondos de pensiones de empleo, que tienen una repercusión importante en las diferencias en cuanto a situación, derechos y expectativas de los partícipes y beneficiarios de estos fondos. Por ejemplo, el CESE adopta una actitud crítica sobre la propuesta de introducir un modelo uniforme para la información enviada a todos los miembros de los fondos de pensiones de empleo en toda la Unión Europea. Dada la gran diversidad existente, el Comité no cree que sea posible crear una forma única que proporcione a cada uno de estos partícipes y beneficiarios la información más esencial y adecuada para ellos.

⁽¹⁾ COM(2012) 55 final.

⁽²⁾ En el dictamen, véase DO C 299/21, de 4.10.2012, pp. 115-122. Entre otras cosas, el CESE señaló que «en este ámbito no solo se debe prestar atención a los aspectos relacionados con la actividad transfronteriza de los fondos de pensiones y la movilidad de los trabajadores, sino también a cuestiones como la vigilancia y el control de las entidades gestoras, los costes administrativos y la información y protección de los consumidores».

1.4.2.1 El Comité destaca que una normalización de gran alcance de los fondos de pensiones de empleo podría resultar cara y, en lugar del desarrollo adicional esperado por el CESE, podría llevar a la desaparición progresiva de los mismos.

1.4.3 El Comité hace hincapié en que el objetivo global de los regímenes de pensiones, incluidos los fondos de pensiones de empleo, es garantizar un nivel adecuado y estable de prestaciones para sus beneficiarios. El apoyo a los mercados de capitales, incluidas las inversiones a largo plazo, solo puede considerarse un objetivo secundario, siempre que no vaya en detrimento de los intereses de los partícipes y beneficiarios de los fondos. Aunque apoya la posibilidad de que los fondos de pensiones de empleo jueguen un mayor papel inversor en «instrumentos con un perfil de inversión a largo plazo», el CESE se opone firmemente a la propuesta de la Comisión Europea de que «los Estados miembros no impedirán a las instituciones que ... inviertan en instrumentos que ... no se negocien en mercados regulados, sistemas de negociación multilateral o sistemas organizados de negociación». El acceso a una evaluación continua objetiva de los activos de un fondo, así como a la información fiable y actualizada sobre la situación financiera del emisor de los valores en que se invierten los activos de un fondo de pensiones, es un requisito previo fundamental para la seguridad financiera de los partícipes en el fondo y sus beneficiarios. No obstante, los Estados miembros deben tener libertad para imponer o no cualquier tipo de restricciones al respecto, previa consulta de los interlocutores sociales.

1.4.4 En las siguientes secciones del presente dictamen figuran un análisis detallado de estas reservas y las restantes observaciones del CESE sobre la propuesta de Directiva.

2. Propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta de la Comisión es una versión revisada de la Directiva 2003/41/CE relativa a las actividades y la supervisión de fondos de pensiones de empleo (FPE) ⁽³⁾, que está en vigor desde 2005. Procede simultáneamente a codificar las disposiciones no modificadas de la directiva vigente y a modificarla.

2.2 Como señala la Comisión, el objetivo general de esta propuesta es facilitar el ahorro para la jubilación en forma de una pensión ocupacional. La Comisión define asimismo cuatro objetivos específicos:

- eliminar los obstáculos prudenciales que persisten para los fondos de pensiones de empleo transfronterizos;
- garantizar la buena gobernanza y la gestión de riesgos;
- facilitar información clara y pertinente a los partícipes y beneficiarios;
- y velar por que las autoridades de supervisión dispongan de los instrumentos necesarios para supervisar eficazmente los fondos de pensiones de empleo.

2.3 La propuesta de la Comisión se publicó el 27 de marzo de 2014 como parte de un paquete de instrumentos destinados a garantizar la financiación a largo plazo de la economía europea. La exposición de motivos de la propuesta destaca repetidas veces la necesidad de reforzar la capacidad de inversión de los fondos de pensiones de empleo en activos con un perfil económico a largo plazo.

2.4 En apoyo de su propuesta, la Comisión aduce, entre otras cosas, que si la Unión Europea no establece un marco regulador actualizado ahora, existe el riesgo de que los Estados miembros puedan desarrollar soluciones jurídicas cada vez más divergentes, creando así barreras a la actividad transfronteriza de los fondos de pensiones de empleo, y no logrando ofrecer un mayor nivel de protección de los consumidores a escala de la UE ni propiciar economías de escala. La Comisión también considera que un marco reglamentario sólido para los fondos de pensiones de empleo puede fomentar su desarrollo en países en los que apenas existen en la actualidad.

2.5 La Comisión considera que la aplicación de la Directiva acarreará unos gastos adicionales medios de 22 euros por partícipe, así como costes anuales de entre 0,27 y 0,80 euros por partícipe.

⁽³⁾ Véase DO L 235 de 23.9.2003.

3. Observaciones generales

3.1 La reducción de los niveles de cobertura en el marco de los regímenes públicos en muchos Estados miembros implica que las soluciones adicionales, apoyadas a menudo por los Estados miembros a través de exenciones fiscales, desempeñarán un papel cada vez más importante a la hora de garantizar unas pensiones dignas. Los regímenes profesionales son especialmente importantes, ya que tienen características de las que carecen los planes de pensiones individuales. Estos regímenes están financiados íntegramente o en gran parte por los empleadores, y al mismo tiempo están fácilmente disponibles para los trabajadores, incluidos aquellos que perciben salarios más bajos, y tienen costes unitarios más reducidos gracias a las economías de escala. Debido a las normas internas de determinados regímenes adoptadas por los interlocutores sociales, a veces se prevé una pensión adicional incluso para períodos en que el trabajador ha estado imposibilitado para trabajar (por ejemplo, enfermedad o baja por maternidad). A la hora de formular una política de inversión, los interlocutores sociales introducen en algunos regímenes no solo criterios económicos, sino también, por ejemplo, criterios de carácter ético, fomentando así entre las empresas los valores que ellos más estiman. Dado que las pensiones ocupacionales solo proporcionan una pensión adicional a un pequeño porcentaje de ciudadanos de la UE (actualmente desempeñan un papel importante solo en unos pocos Estados miembros, mientras son desconocidas en muchos otros), el Comité apoya las iniciativas encaminadas a desarrollar los fondos de pensiones de empleo.

3.2 Los fondos de pensiones de empleo benefician tanto a los trabajadores como a los promotores de estos fondos, es decir, los empleadores. Los derechos de pensión adquiridos por los trabajadores son en efecto una forma adicional de remuneración del trabajo. Para los empleadores, los regímenes de pensiones son un medio de construir una relación a largo plazo con su personal. Por lo general, estos fondos inspiran un mayor compromiso con la empresa por parte de sus empleados y reducen la rotación de personal. Por lo tanto, el Comité destaca la necesidad de actuar con gran prudencia a la hora de adoptar nueva legislación en este ámbito, a fin de no disminuir el atractivo de los fondos de pensiones de empleo mediante la imposición de cargas financieras o trámites burocráticos adicionales.

3.3 El CESE es consciente de que la Comisión Europea no dispone actualmente de los instrumentos necesarios para obtener información amplia y objetiva sobre los costes de las soluciones previstas, y ha de basarse en la información facilitada por los fondos de pensiones de empleo relevantes. Además, el CESE lamenta que los costes de la reglamentación propuesta se hayan promediado y, más aún, que no se disponga de información sobre los componentes individuales de estos costes globales. Por ello, no es posible señalar qué costes podría generar cada propuesta para los empleadores y los trabajadores ni las diferencias que podrían surgir entre distintos países.

3.4 Dado que la propuesta de Directiva introduciría nuevos requisitos para los fondos de pensiones de empleo que implican costes adicionales, el Comité querría que se introdujesen posibles exenciones del ámbito de aplicación de la Directiva en la fase inicial de un fondo de pensiones de empleo (hasta 12 meses). Esto permitiría al promotor establecer un fondo de pensiones de empleo sin necesidad de incurrir en unos costes administrativos relativamente altos desde el primer día del funcionamiento del FPE, y decidir más tarde si desea continuar sus actividades financiando su propio fondo de pensiones de empleo o prefiere adherirse a un FPE ya existente. El CESE considera que esto sería un factor propicio para la decisión de un empleador de crear un fondo de pensiones de empleo.

3.5 El Comité quiere destacar el papel crucial que desempeñan los interlocutores sociales, tanto a la hora de crear un fondo de pensiones de empleo como de gestionarlo. El Comité considera que debe preservarse la autonomía de los interlocutores sociales a la hora de establecer soluciones para los regímenes de pensiones. El marco legislativo debe limitarse a establecer normas mínimas que los socios encargados de los fondos estarían obligados a cumplir. El CESE también destaca que en muchos Estados miembros existen vínculos muy estrechos entre los planes de pensiones de empleo, la legislación laboral, la legislación en materia de seguridad social y las normas que determinan el papel de los interlocutores sociales. El CESE considera que en la propuesta objeto de examen se intenta excluir a los interlocutores sociales, que a menudo tienen muchos años de experiencia en el desarrollo de fondos de pensiones de empleo, pese a la declaración contenida en el artículo 21(2) de la misma de que la «Directiva se entenderá sin perjuicio del papel de los interlocutores sociales en la gestión de los fondos de pensiones de empleo». Los fondos de pensiones de empleo no pueden considerarse como meras entidades financieras, como se hace en la actual propuesta. También forman parte de la red de seguridad social, desarrollada y gestionada activamente por los interlocutores sociales. El Comité reitera, por lo tanto, la posición adoptada en su anterior dictamen sobre el Libro Blanco⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ En dicho dictamen, el Comité se pronuncia «a favor de planes de pensiones de empleo por capitalización, establecidos y administrados por los representantes de los empleadores y los trabajadores», e insta «a la Comisión a apoyar a los interlocutores sociales para que refuercen su capacidad administrativa en este ámbito».

3.6 El CESE subraya que las relaciones entre un fondo de pensiones de empleo y sus partícipes y beneficiarios no pueden tratarse del mismo modo que las relaciones entre una entidad financiera y sus clientes (consumidores).

3.7 El Comité acoge favorablemente la decisión de la Comisión de no introducir soluciones para los fondos de pensiones de empleo destinadas a mantener «la igualdad con el proyecto Solvencia II»⁽⁵⁾, con arreglo a lo recomendado en su dictamen sobre el Libro Blanco⁽⁶⁾. El CESE señala que, en lo que se refiere a requisitos cuantitativos, la aproximación de las disposiciones de la propuesta de Directiva con las de la Directiva Solvencia II (métodos de evaluación de activos, y el requisito de una mayor correlación entre el volumen de capital y los niveles de riesgo) tendría un impacto negativo sobre los fondos de pensiones de empleo, debido al incremento de los requisitos de capital y de los gastos de explotación, así como a las posibles perturbaciones en la asignación de capital.

4. Observaciones específicas

4.1 Actividades transfronterizas

4.1.1 El CESE destaca que todos los aspectos de las actividades transfronterizas de los fondos de pensiones de empleo, especificados en los artículos 12 y 13 de la propuesta de Directiva, deben basarse en las necesidades de los empleadores que creen un fondo y de sus empleados, y han de servir sus intereses. Por lo tanto, las decisiones sobre si emprender o no tales actividades deben tomarlas los interlocutores sociales que creen el fondo.

4.1.2 El Comité acoge favorablemente la introducción de la posibilidad de transferir los planes de pensiones a otras instituciones en otros Estados miembros, previa autorización de la autoridad de supervisión competente de la institución destinataria, y previa aprobación por los partícipes y beneficiarios afectados.

4.1.3 El Comité se muestra favorable a las medidas de apoyo a los aspectos transfronterizos de la actividad de los fondos de pensiones de empleo, y hace hincapié en que es muy importante promover y difundir los fondos de pensiones de empleo en aquellos países en los que esta forma de régimen de pensiones es inexistente o apenas está empezando a surgir, si se quiere que el sector de las pensiones ocupacionales experimente avances significativos.

4.1.4 El CESE considera que permitir que los fondos de pensiones de empleo inviertan en otros Estados miembros exclusivamente de conformidad con las normas de sus países de origen es un paso positivo para facilitar la actividad de los fondos de pensiones de empleo en un mercado común europeo.

4.2 Gestión y gestión de riesgos

4.2.1 El CESE respalda la propuesta de una mayor transparencia en lo que se refiere a la retribución de los titulares de funciones clave en los fondos de pensiones de empleo, siempre y cuando se tengan en cuenta los distintos tipos de gobernanza de la provisión de pensiones de empleo.

4.2.2 El Comité cree que, en caso de que la gestión de activos se realice sobre la base de la externalización, deberían desvelarse las normas sobre remuneración, así como el importe recibido por la empresa de gestión, pero no la remuneración de determinados empleados de dicha empresa. El Comité ve con un ojo crítico el proyecto de hacer extensivo el principio de las políticas de remuneración transparentes a los empleados de las empresas responsables de gestionar los fondos mediante la externalización. Esto podría suponer un grave obstáculo para encontrar empresas dispuestas a asumir esas tareas, en particular en lo que respecta a la gestión de los activos de un fondo de pensiones pequeño.

4.2.3 El Comité acoge favorablemente otras propuestas destinadas a seguir regulando la externalización de la gestión de los fondos de pensiones y la supervisión de esta externalización, aunque recomienda cautela a la hora de definir las obligaciones que deben cumplir estas empresas de gestión.

⁽⁵⁾ Directiva 2009/138/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2009, sobre el seguro de vida, el acceso a la actividad de seguro y de reaseguro y su ejercicio (Solvencia II) DO L 335/1, 17.12.2009.

⁽⁶⁾ En su dictamen sobre el Libro Blanco, el Comité estaba «muy preocupado por algunas de las propuestas relativas a las pensiones de empleo. Dado que los planes de pensiones son muy diferentes de los servicios de seguros de vida, el Comité no apoya la intención declarada de revisar la Directiva sobre fondos de pensiones de empleo para mantener «la igualdad con el proyecto Solvencia II», sino que recomienda introducir medidas específicamente dirigidas a proteger los activos de los fondos de pensiones tras consultar previamente a los interlocutores sociales y otras partes interesadas.»

4.2.4 Con respecto a la propuesta de definir los criterios que deben satisfacer las personas idóneas para gestionar efectivamente la entidad, así como para cumplir otras funciones clave, el CESE considera que estas disposiciones deben tener en cuenta las características específicas de los fondos de pensiones de empleo y el papel desempeñado durante mucho tiempo por los interlocutores sociales en la gestión de los fondos de pensiones de empleo (por ejemplo, mediante el derecho a nombrar a sus propios representantes como miembros de órganos de gestión o supervisión de FPE). Después de todo, los fondos de pensiones de empleo no son entidades financieras típicas con ánimo de lucro, sino organizaciones supervisadas por los empresarios y los trabajadores. Por razones obvias, prefieren reducir al mínimo los costes de organización. Los requisitos en materia de cualificaciones para las funciones de gestión de los fondos de pensiones de empleo deben, por lo tanto, tener en cuenta este aspecto, ya que las disposiciones no pueden limitar el papel que desempeñan los interlocutores sociales en el proceso de gestión de los fondos de pensiones más de lo que lo hace el actual sistema.

4.2.5 El Comité sugiere que la evaluación de competencias realizada para los gestores se aplique al órgano de gestión o supervisión en su conjunto, y no a personas concretas. La base para desarrollar esta propuesta podría ser una definición por separado en el artículo 23 de los requisitos para las personas que gestionan la entidad y aquellas que desempeñan funciones principales en la misma. Esta solución permitiría la representación continuada de los interlocutores sociales en los órganos de gestión de un fondo de pensiones de empleo y, al mismo tiempo, aumentar los requisitos para las personas que participen directamente en las actividades estatutarias del fondo de pensiones de empleo.

4.2.6 El Comité hace hincapié en que los requisitos de gestión de los fondos de pensiones de empleo deben tener en cuenta las características específicas inherentes a las pensiones ocupacionales. En estos fondos hay tres partes relacionadas entre sí: el empleador/promotor, el trabajador/partícipe del fondo y el fondo de pensiones de empleo. Por una parte, esto garantiza un sistema más seguro debido a la supervisión mutua por las distintas partes, y, por otra, es una fuente de complicaciones, ya que implica que la legislación sobre las entidades financieras ha de combinarse con el Derecho laboral, la legislación en materia de seguridad social y las normas sobre la cooperación entre los interlocutores sociales en los distintos Estados miembros.

4.2.7 El CESE se complace en constatar que la Comisión Europea es consciente de los problemas potenciales que plantea el endurecimiento de los requisitos para la gestión de los fondos de pensiones de empleo, y respalda las disposiciones por las que se exige que los sistemas de gobernanza guarden proporción con la naturaleza, la escala y la complejidad de las actividades de los fondos de pensiones de empleo (artículos 22, 24, 25, 26 y 29).

4.2.8 El CESE considera que la prioridad para los fondos de pensiones de empleo debe ser preservar los recursos financieros acumulados por los regímenes de pensiones y un nivel adecuado de prestación de pensiones, a lo que contribuye una política de inversión convenientemente equilibrada. El apoyo a las inversiones a largo plazo no debe ocultar la principal finalidad de los fondos de pensiones de empleo, que es proporcionar a sus partícipes unos ingresos en la vejez. La posibilidad de evaluar objetivamente y con frecuencia los activos de un fondo de pensiones, junto con el acceso a información actualizada y exacta sobre la situación financiera de los emisores de los valores en los que invierte el fondo de pensiones de empleo, son requisitos previos para invertir de manera segura estos activos.

4.2.8.1 El CESE considera positiva la propuesta de permitir la inversión de activos de los fondos de pensiones de empleo, sin ningún tipo de obstrucción por parte de los Estados miembros, en instrumentos que tienen un perfil económico a largo plazo.

4.2.8.2 No obstante, el Comité se opone enérgicamente a la propuesta de la Comisión Europea de que «los Estados miembros no impedirán a las instituciones que ... inviertan en instrumentos que ... no se negocien en mercados regulados, sistemas de negociación multilateral o sistemas organizados de negociación». El CESE señala que, en el caso de los fondos de aportación definida, cuando no es posible una evaluación continuada del valor de los activos, estas inversiones serían una solución muy arriesgada para los partícipes en los fondos. Cualquier enfoque basado en este tipo de política de inversión perdería transparencia debido a la imposibilidad de facilitar a los partícipes información exacta sobre el valor de los fondos acumulados y los beneficios previstos cuando alcancen la edad de jubilación — lo cual es especialmente importante para los miembros que soportan plenamente el riesgo de la inversión —. No obstante, el CESE considera que los Estados miembros deben tener libertad para imponer o no cualquier tipo de restricciones al respecto, previa consulta de los interlocutores sociales.

4.2.8.3 El CESE se muestra favorable a que los fondos de pensiones de empleo puedan invertir en proyectos de infraestructuras a largo plazo. No obstante, considera que solo debe permitirse la inversión sin restricciones cuantitativas en tales proyectos si se utilizan instrumentos financieros que cotizan en bolsa (como las acciones o las obligaciones), o vehículos financieros abiertamente disponibles en el mercado financiero (por ejemplo, algunos tipos de fondos de inversión, acciones de empresas que cotizan en bolsa e invierten directamente en proyectos a largo plazo).

4.2.9 El CESE propone que la Comisión estudie la posibilidad de modificar el artículo 20, apdo.1, letra d) de la propuesta de Directiva, por el que se establecen las normas para la inversión en instrumentos derivados. En opinión del Comité, la experiencia de la crisis justifica la necesidad una importante limitación de la norma vigente, demasiado amplia, en virtud de la cual los fondos de pensiones de empleo pueden invertir en instrumentos derivados para «facilitar la gestión eficaz de la cartera».

4.2.10 El Comité apoya plenamente la introducción de depositarios para aquellos fondos cuyos partícipes y beneficiarios asuman íntegramente el riesgo de la inversión, y considera que los depositarios son un medio esencial para salvaguardar los activos de las entidades de inversión colectiva del mundo actual.

4.2.11 El CESE aprueba el requisito de una función actuarial eficaz en aquellos fondos cuyos partícipes y beneficiarios no asuman todos los riesgos.

4.3 Información para los partícipes y beneficiarios

4.3.1 El Comité acoge con satisfacción el requisito de aumentar el nivel mínimo de información facilitada a los partícipes y beneficiarios, siguiendo la línea de sus recomendaciones anteriores. También acoge favorablemente la introducción de la obligación para los fondos de pensiones de empleo de facilitar información clave al menos una vez cada doce meses sobre, por ejemplo, las garantías del fondo, las contribuciones totales, los costes de participación en el fondo, el perfil de inversión, los resultados anteriores y las previsiones de pensión.

4.3.2 El Comité tiene serias dudas sobre la viabilidad de la idea propuesta de contar con una declaración de dos páginas de información normalizada con una estructura clara para el receptor. La existencia de fondos de pensiones de empleo diferentes implica distintos tipos de riesgo para sus partícipes, que también tienen expectativas diferentes sobre sus futuras pensiones. Además, las normas sobre el pago de los fondos acumulados por los regímenes profesionales vienen con frecuencia determinados por la legislación de los Estados miembros. La información enviada a los partícipes y beneficiarios de estos fondos debería reflejar estos factores. En vista de ello, el CESE desea que se modifiquen las disposiciones propuestas, de modo que el proceso de normalización de la plantilla de información enviada a los partícipes del fondo se haga en varias fases, y que el diseño final pueda determinarse de manera flexible durante dicho proceso. En la fase inicial, deberá empezarse a trabajar en la elaboración de plantillas que contengan varios tipos de información (al menos dos modelos, sobre la base de los conceptos de aportación definida y de prestación definida). A continuación deberán ensayarse en determinados Estados miembros o fondos de pensiones de empleo, y solo después de que se haya adquirido la experiencia pertinente podrían iniciarse los trabajos sobre el acto delegado mencionado en el artículo 54.

4.3.3 El Comité considera que, en último término, deberían existir al menos dos plantillas de información -una para los fondos basados en aportaciones definidas y otra para los fondos basados en beneficios definidos. Además, cada Estado miembro deberá tener la posibilidad de complementar esta plantilla con varios elementos de información vitales para los partícipes o beneficiarios de los fondos, basándose en la naturaleza específica de las normas nacionales.

4.3.4 El CESE considera que muchas de las disposiciones propuestas no son suficientemente precisas, y pueden inducir a error a los partícipes o beneficiarios, en lugar de proporcionarles una información exacta.

4.3.4.1 El propio nombre de este documento (declaración de las prestaciones de pensión) es confuso — a lo sumo, será una declaración de prestaciones de pensión previstas —. El documento debería, por lo tanto, cambiar de nombre — pasar a llamarse, por ejemplo, «Previsiones de pensión actuales» —.

4.3.4.2 El artículo 48, apartado 1, letra a), prevé la posibilidad de proporcionar a los partícipes información sobre «garantías completas». Se trata de un término equívoco, que no informa en absoluto a los partícipes potenciales sobre las perspectivas pesimistas en caso de que el empleador/promotor del fondo de pensiones de empleo entre en situación de quiebra. Dicha quiebra podría dar lugar a que el fondo de pensiones no pueda pagar a los beneficiarios. Al mismo tiempo, en el artículo 48, apartado 2, letra d), la Comisión se refiere a «mecanismos de reducción de la prestación», algo que pone en tela de juicio la existencia de una garantía completa.

4.3.5 El Comité insta a la Comisión a ser especialmente precavida a la hora de elaborar el acto delegado mencionado en el artículo 54, habida cuenta de los costes potenciales de una solución de este tipo. No debe permitirse que la carga que supone compilar la información para los partícipes en los fondos, o los costes de servicios adicionales derivados de la necesidad de proporcionar explicaciones complementarias en caso de que una plantilla única europea no sea adecuada a las circunstancias específicas de un determinado fondo, incrementen de manera significativa los costes de los fondos de pensiones de empleo. El CESE sugiere, por lo tanto, que en la enumeración de los requisitos de información para los partícipes en los fondos, la Comisión tenga en cuenta la naturaleza de los fondos a los que pertenecen.

4.4 *Supervisión de las actividades de los fondos de pensiones de empleo*

4.4.1 Habida cuenta de los problemas de interpretación anteriores a raíz de las diferencias en las prácticas de supervisión de los Estados miembros, el Comité acoge con satisfacción los esfuerzos encaminados a definir más claramente los ámbitos de actividad financiera sujetos a supervisión y a separarlos de aquellos ámbitos que corresponden a la seguridad social y la legislación laboral.

4.4.2 El CESE también acoge favorablemente los planes para reforzar las normas sobre el intercambio interinstitucional de información entre las autoridades responsables de la supervisión de los fondos de pensiones de empleo.

4.4.3 El CESE considera que la propuesta de reforzar los poderes de supervisión sobre los fondos de pensiones de empleo es racional; ello podría implicar requisitos de información adicionales. Las disposiciones de la propuesta de Directiva en este ámbito han logrado un nivel adecuado de flexibilidad, que permite la adaptación de medidas de supervisión específicas a situaciones concretas.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre un Marco de calidad de la UE para la anticipación del cambio y la reestructuración (nueva consulta)

[COM(2013) 882 final]

(2014/C 451/19)

Ponente: **Sr. van Iersel**

Coponente: **Sr. Student**

El 2 de enero de 2014, 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 un

Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración

COM(2013) 882 final.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2014.

En su 500º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social ha aprobado por 77 votos a favor y 2 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La reestructuración es un proceso continuo, impulsado por una amplia gama de factores, que afecta a las empresas día tras día. La economía mundial está sufriendo de nuevo una serie de choques tecnológicos profundos y perturbadores, cuya cadencia se acelera.

1.2 A juicio del CESE, las empresas se hallan en el centro del proceso de reestructuración, adaptación o anticipación, que requiere la participación del personal y de sus representantes a través de los comités de empresa y los sindicatos. Se trata de un aspecto de la responsabilidad social de las empresas que el CESE apoya firmemente. En muchos casos, y sin duda en los proyectos de reestructuración de mayor alcance, suele participar un abanico más amplio de partes interesadas, incluidas las autoridades públicas y las instituciones de enseñanza.

1.3 La consulta estipulada de los representantes de los trabajadores a nivel de empresa nacional y europeo debe realizarse debidamente y centrarse en la consecución de resultados tangibles en circunstancias que evolucionan rápidamente. Si se abordan en el seno de los comités para el diálogo social sectorial, la reestructuración y la anticipación podrían favorecer soluciones pragmáticas basadas en datos, cifras y tendencias mundiales.

1.4 El compromiso en el nivel de la UE debe basarse en un buen conocimiento de la gran variedad de situaciones y enfoques existentes. Dotar a la UE de un Marco de Calidad para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración, como propone la Comisión, podría ciertamente ser de utilidad⁽¹⁾.

1.5 sin embargo, dados los numerosos aspectos transversales, es muy conveniente que la UE incentive cooperaciones más amplias con universidades, centros de investigación, entes locales y regionales, autoridades nacionales e instituciones regionales dedicadas a la educación y la formación. Lo mismo puede decirse de la difusión de buenas prácticas. En la misma línea, los Consejos sectoriales europeos sobre empleo y competencias pueden ser de gran utilidad.

1.6 La tecnología y las cadenas de valor de alcance mundial hacen de la anticipación del cambio un proceso muy complejo. Una vez más, la especialización actual, inteligente y a medida, pone de manifiesto la necesidad de enfoques y soluciones específicas para cada empresa.

1.7 Con carácter más general, debe darse prioridad a las cuestiones y tendencias de futuro como, por ejemplo, la ecologización y las tecnologías esenciales (de la UE). Estos asuntos y tendencias deberían debatirlos también los interlocutores sociales y ser tenidos en cuenta en las escuelas y los programas de formación tanto nacionales como regionales.

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión sobre un Marco de Calidad de la UE, página 15 y siguientes.

1.8 El Estado, los interlocutores sociales y las empresas deben asumir una corresponsabilidad respecto de los colectivos vulnerables, especialmente la generación de más edad y las personas poco cualificadas, a través de «medidas sociales» que ya están en vigor en varios Estados miembros.

Los estudios y diagnósticos conjuntos generan responsabilidades específicas para cada una de las partes interesadas. Aunque se trata ya de una práctica común a varios países, aún no está bien desarrollada en otros Estados miembros.

1.9 La Comisión Europea puede fomentar el desarrollo de un espíritu común en toda la Unión facilitando la creación de asociaciones entre las distintas partes interesadas. Ello puede contribuir a generar las condiciones idóneas mediante una utilización adecuada de los Fondos Europeos en casos específicos. La Comisión debería hacer hincapié en las modalidades del diálogo social a nivel nacional y sectorial, como parte de la agenda de la UE para la reestructuración y la anticipación.

1.10 El CESE está de acuerdo con la introducción, con carácter voluntario, del Marco de Calidad de la UE propuesto por la Comisión. Señala, no obstante, que en el futuro convendría dotar de base jurídica a las condiciones marco específicas relativas a la participación de los trabajadores, sin interferir en las competencias nacionales.

1.11 Las partes interesadas y la Comisión deberían seguir aprovechando plenamente la aportación de agencias de la UE, como Eurofound y CEDEFOP, recurriendo a sus estudios y datos actualizados. En casos concretos, y siempre que se considere adecuado, el CESE podrá participar en estos procesos.

2. Anticipación y reestructuración: contexto y acciones

2.1 En julio de 2012, el CESE adoptó un dictamen con el que contribuyó a la consulta pública de la Comisión sobre la reestructuración empresarial y la anticipación del cambio⁽²⁾. Muchas de las observaciones y recomendaciones emitidas en dicho dictamen son igualmente relevantes para la Comunicación publicada recientemente sobre el Marco de Calidad de la UE para la Anticipación del Cambio y la Reestructuración⁽³⁾.

2.2 La reestructuración es un proceso continuo que depende de una amplia gama de factores y que afecta a las empresas día a día. La dinámica de la «destrucción creativa» genera oportunidades inesperadas, aunque también es evidente que la crisis y las bajas tasas de crecimiento, la creciente dependencia de los resultados económicos nacionales en los mercados mundiales y la creciente complejidad de las relaciones entre las empresas, sus proveedores y clientes están sometiendo a muchas empresas — y a su personal — a fuertes presiones. En cualquier caso, resulta fundamental mantener una masa crítica industrial.

2.3 La economía europea está, en consonancia con la evolución de la economía mundial, actualizándose al ritmo de las nuevas oleadas de tecnología e innovación. Ello puede afectar profundamente la manera en que los agentes económicos y sociales se organizan para fomentar la resiliencia y garantizar la continuidad.

2.4 La internacionalización, la fragmentación de las cadenas de producción, la difuminación de los límites entre sectores, la importancia cada vez mayor de las tecnologías (transversales), la automatización y robotización —y actualmente la digitalización—, la generación de planteamientos y soluciones a medida y, sobre todo, el consenso general de que en un futuro próximo un amplio porcentaje de los productos y servicios actuales será sustituido gradualmente por nuevos productos y servicios son buenos ejemplos de la situación actual caracterizada por continuas transformaciones industriales⁽⁴⁾.

2.5 La renovación y los ajustes ponen a prueba cada día los puntos de vista y las prácticas existentes. Se acude continuamente no solo a la tecnología, sino también y sobre todo, a la creatividad humana de muchas personas, cualquiera que sea su nivel de responsabilidad.

2.6 El CESE ha analizado las tendencias actuales en una serie de dictámenes sobre sectores y procesos específicos. El año pasado se emitió un dictamen general sobre las políticas y los aspectos fundamentales en respuesta a la Comunicación de la Comisión sobre la política industrial⁽⁵⁾. Este dictamen general versa sobre una serie de ámbitos que están estrechamente relacionados entre sí —incluido desde luego el objetivo de revitalizar la industria— y que requieren fomentar decididamente la tecnología y la innovación, mejorar las competencias a todos los niveles, así como sensibilizar al sector industrial sobre el potencial que ofrecen los nuevos servicios.

⁽²⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 54, observaciones sobre el Libro Verde de la Comisión «Reestructuración y previsión del cambio», 2012.

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión, de 13 de diciembre de 2013.

⁽⁴⁾ Como buen ejemplo de nuevas iniciativas pioneras cabe citar un informe alemán que contiene recomendaciones para la aplicación de la iniciativa estratégica INDUSTRIE 4.0, publicado en abril de 2013 por la *Forschungsunion* y la Academia Nacional de Ciencias e Ingeniería, bajo el patrocinio del Ministerio Federal de Educación e Investigación (4.0 hace referencia a la cuarta revolución industrial).

⁽⁵⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 82, observaciones sobre la Comunicación de la Comisión relativa a la política industrial, 2013.

2.7 En su dictamen de 2012, aboga también por un sector empresarial resiliente, lo cual requiere a la vez liderazgo y el respaldo del personal en todos los niveles de la empresa, así como de la sociedad en general. En muchas empresas los empleados participan con éxito en los procesos de transformación. Los contextos en los que domina el consenso suelen dar fruto.

2.8 Los procesos de reestructuración son variados y complejos. En el dictamen se señala que, además de la distinción entre reestructuración y anticipación, pueden detectarse diferencias sustanciales entre las pequeñas y medianas empresas, por una parte, y las grandes empresas, por otra; entre sectores (que se ven afectados de diversas maneras por nuevas oleadas de cambios y de tecnología); entre regiones (entre zonas densamente pobladas y otras); según el grado de madurez del contexto económico de los distintos países así como en función de las culturas nacionales.

2.9 La complejidad se debe, además, a los grandes cambios que experimentan los mercados laborales, acarreados en parte por los efectos de la crisis económica y financiera, así como por el nuevo ciclo industrial. Hay que mantener y, si cabe, reforzar los sistemas existentes de colaboración colectiva y social.

2.10 Con esta inestabilidad y la enorme diversidad de situaciones en Europa como telón de fondo, el CESE insiste en su supuesto básico de que «la empresa es, por definición, la protagonista de las estrategias de adaptación de las unidades que operan en los mercados y, por consiguiente, también el foco central de los procesos de reestructuración»⁽⁶⁾.

2.11 Por supuesto, las empresas tienen que reestructurarse, adaptarse o anticipar el futuro en un contexto determinado. Esto significa que, además de sus prácticas y procedimientos internos, otras partes interesadas desempeñan también un papel importante. La manera concreta de hacerlo depende del tipo de cambio que experimentan las empresas, que puede consistir en una adaptación de su organización interna o en responder a los cambios de las circunstancias del mercado, o incluso a ambos.

2.12 El principal grupo de personas interesadas son los propios empleados de la empresa. Estos procesos, si están bien organizados, garantizan la participación del personal y de sus representantes a través de los comités de empresa y de los sindicatos. Resulta muy alentador que, a juzgar por las respuestas al cuestionario de la Comisión, una amplia mayoría de encuestados reacciona de esta misma manera⁽⁷⁾. El CESE aboga por diálogos fiables — que en determinados países tienen base normativa — entre la dirección y los representantes del personal, que acompañe con éxito la gestión del cambio y de la anticipación⁽⁸⁾.

2.13 Dado que las empresas dependen de toda la multiplicidad de cualificaciones profesionales de su personal, las cualificaciones específicas que se necesitan en cadenas de valor cada vez más especializadas deberán garantizarse mediante programas de aprendizaje permanente para todos. Ello responde al interés tanto de las empresas como de sus empleados.

2.14 El CESE constata que existe un amplio consenso en torno a su posición de que la educación y la formación deberían formar parte de la vida cotidiana de las empresas, pese a las divergencias existentes entre los enfoques de las empresas (muy) pequeñas no especializadas y los de las empresas más grandes.

2.15 Paralelamente, también hay que tener en cuenta que el panorama de los mercados de trabajo está cambiando de manera radical. Un número cada vez mayor de personas, fundamentalmente jóvenes, están cursando carreras de carácter general orientadas hacia profesiones técnicas o de otro tipo, con el fin de ser suficientemente flexibles para cambiar de empleo por sí mismos, ya sea dentro de una misma empresa (grande) o entre diversos sectores y empresas. Esto depende de dos factores: la oferta y la demanda existentes en el mercado de trabajo y las cualificaciones individuales. Mientras que los trabajadores cualificados y con un elevado grado de formación pueden aprovechar la reestructuración como una oportunidad, los menos cualificados y de mayor edad necesitan un apoyo especial por parte del Estado y de las empresas.

2.16 Durante la crisis y en el caso de los grandes proyectos de reestructuración —por ejemplo, los que afectan a capacidades regionales de producción obsoletas— incumbe a todas las partes interesadas asumir sus respectivas responsabilidades, adoptando de entrada un enfoque orientado hacia una planificación económica viable en el futuro y, al mismo tiempo que se mejoran, en la medida de lo posible, las condiciones laborales en el nuevo entorno.

⁽⁶⁾ DO C 299 de 4.10.2012, p. 54.

⁽⁷⁾ Resumen de las respuestas a la consulta del Libro Verde (nota a pie de página 1).

⁽⁸⁾ Véase DO C 161 de 6.6.2013, p. 35.

2.17 Junto con las empresas y los sindicatos, las principales partes interesadas en hacer frente a sus consecuencias sociales son los entes regionales y locales. En los procesos de reestructuración de gran envergadura, también debe participar el gobierno nacional. La práctica demuestra, sin embargo, que, en la mayoría de los casos, el contexto regional y comunitario es primordial, como sostuvo ya el CESE en su respuesta al Libro Verde. Una serie de regiones han experimentado con éxito una profunda transformación. Las regiones que demoran su inevitable reestructuración, por regla general sufren graves problemas al igual que las empresas. Hay que poner de relieve los ejemplos nacionales y europeos que tienen éxito.

2.18 En su dictamen de 2012, el CESE enumera diversos modos y maneras de preparar la anticipación, aunque reconoce que actualmente la evolución futura es difícil de predecir. En general, las proyecciones exponenciales han resultado ser erróneas. No obstante, los esfuerzos conjuntos de los medios académicos y las organizaciones sectoriales pueden contribuir de manera decisiva. Esto es cada vez más frecuente en el sector manufacturero. En el sector de los servicios, este ejercicio es aún más difícil y no está (todavía) rodado. Para informar a las pymes sobre los cambios previsibles, las asociaciones empresariales y otras partes interesadas públicas o privadas deben mantener una actitud proactiva.

2.19 La paradoja estriba en que la dinámica del mercado exige la anticipación, la cual a su vez se ve obstaculizada por la casi imposibilidad de prever el futuro. Según el CESE, esta paradoja requiere establecer las condiciones óptimas, de manera socialmente aceptable, para realizar ajustes con vistas a aquellos cambios que sean probables. La principal responsabilidad en cuanto a la anticipación del futuro incumbe a las partes interesadas más directamente, a saber, la dirección y el personal, representadas a su vez por los comités de empresa y los sindicatos. En un contexto más amplio, incumbe a los interlocutores sociales de distintas esferas, a los gobiernos y los servicios de apoyo, incluidos los medios académicos, los consultores, las agencias gubernamentales y de la UE, así como las ONG y el CESE, por ejemplo a través de su Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales.

2.20 En cuanto al acceso y reincorporación al mercado laboral, dos colectivos requieren especial atención, a saber los jóvenes y la generación de mayor edad, que experimenta considerables dificultades para adaptarse. No existen soluciones rápidas para solventar los problemas profundamente enraizados de oferta y demanda. La adaptabilidad de las economías está estrechamente vinculada con sus patrones y resultados actuales, así como con la diversidad de estructuras económicas y de culturas en función de los países y regiones. Se admite generalmente, como ha preconizado repetidamente el CESE, que la educación actualizada es la base de cualquier solución de futuro. Debería servir para dotar a los jóvenes de cualificaciones lo bastante flexibles para que se preparen a desempeñar más de una profesión. Estos últimos años, el desarrollo de un espíritu emprendedor en los programas educativos ha pasado a ser una prioridad. Las empresas deben desempeñar también su papel con vistas a adaptar la educación y a invertir en aprendizaje permanente. En determinados países, los empresarios participan activamente en los programas educativos.

2.21 Como ha afirmado repetidamente el Comité, es indudable que la UE, incluido el CESE, puede facilitar este proceso. Señala en particular:

- el apoyo de las agencias europeas — entre otras Cedefop y Eurofound — para la difusión de datos y estudios;
- el apoyo de la Comisión, en particular la DG Empleo, a fin de debatir sobre las buenas prácticas en toda Europa tanto en publicaciones como en conferencias especializadas, en particular en el marco de los diálogos sociales, y difundir sus propios estudios y propuestas prácticas, elaborados por el mundo académico y expertos europeos;
- proyectos específicos de los Fondos Europeos, a saber, el Fondo Regional y de Cohesión y el Fondo Social Europeo.

2.22 La reestructuración y anticipación del contexto europeo es también muy deseable como base para desarrollar un espíritu común y una responsabilidad compartida en toda Europa, al objeto de promover la convergencia con niveles de planteamientos de éxito, que de momento varían considerablemente de un país a otro, al igual que los resultados obtenidos. Las experiencias comunes y compartidas pueden suscitar mejores resultados por parte de las empresas, los trabajadores y las regiones.

2.23 Un buen ejemplo de ello puede ser también la movilidad laboral en Europa que, aunque genera inquietud, también puede contribuir de manera positiva a atender la oferta de empleo del sector industrial y compensar la escasez de trabajadores cualificados y no cualificados⁽⁹⁾. Hay que tener en cuenta los efectos negativos a largo plazo de la migración para los Estados, las regiones y los trabajadores. La fuga de cerebros, o emigración de personas cualificadas, podría perjudicar el desarrollo futuro. La movilidad laboral progresiva requiere una política regional y social europea coherente para limitar los riesgos indeseables.

2.24 Los consejos sectoriales sobre empleo y competencias de la UE, el Foro Europeo sobre la Reestructuración y los observatorios así como los estudios de Eurofound pueden ser muy útiles a la hora de facilitar el intercambio de buenas prácticas en toda Europa.

3. Propuesta de Marco de Calidad de la UE

3.1 En opinión del CESE, las propuestas formuladas por la Comisión Europea en su Comunicación⁽¹⁰⁾ deben basarse en el conocimiento de la gran variedad de situaciones y enfoques, así como en las observaciones antes formuladas. Es una guía útil para todas las partes interesadas cualquiera que sea su nivel de responsabilidad y debería emplearse caso por caso. Resulta muy útil debatir tales esquemas a escala de la UE para facilitar un proceso de puesta en común de las perspectivas en toda la Unión.

3.2 El CESE está de acuerdo con las propuestas que hacen hincapié en los estudios en curso (a menudo pormenorizados) sobre los cambios y las transiciones relativos a la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, así como a las cualificaciones adecuadas. Esa práctica es ya habitual en muchas empresas y objeto permanente de atención por parte de la dirección y el personal. En las empresas y corporaciones transnacionales debe ser objeto de un debate conjunto por parte de la dirección y de los comités de empresa europeo⁽¹¹⁾. Sin embargo, la práctica actual no es satisfactoria. En las reestructuraciones transnacionales debe garantizarse debidamente la consulta, dentro de los plazos debidos, de los representantes de los trabajadores. Hay que garantizar la información y consulta de las pymes.

3.3 Dada la trascendencia estratégica de la dinámica actual y de los cambios previsibles de los sistemas de producción — por ejemplo, mediante la robótica, la digitalización, la nanotecnología y la impresión 3D —, hay que seguir perfeccionando y desarrollando las prácticas existentes, en interés tanto de las empresas como de su personal. Lo mismo cabe decir de las propuestas concretas de medidas dirigidas a trabajadores específicos.

3.4 Aunque la mayoría de las empresas disponen de planteamientos a la medida, hay muchos aspectos transversales que son ilustrativos de la revolución industrial en curso. Por lo tanto, como se ha señalado anteriormente, es más que deseable establecer una cooperación más amplia con los círculos académicos, los centros de investigación, las autoridades políticas y las instituciones regionales de educación y formación. Pese al éxito de las prácticas de las asociaciones y redes empresariales de pymes en materia de reestructuración, las pymes no suelen ser capaces de crear sofisticados programas o instalaciones de formación. Hay que brindarles la oportunidad de aprovechar las ventajas de estructuras nacionales y regionales específicas, así como un apoyo externo.

3.5 El CESE considera especialmente fundamental la difusión de buenas prácticas. Una serie de regiones de toda Europa están gestionando sorprendentemente bien esta preparación para el futuro, lo cual redundará en beneficio de su población y de la resiliencia de la economía. La UE, incluido el CESE, podría contribuir más al respecto.

3.6 Los consejos sectoriales sobre empleo y competencias a escala de la UE también pueden ser de gran ayuda, puesto que pueden funcionar asimismo como plataformas en las que se reúnan las partes interesadas directamente implicadas. El CESE prevé que incumban a estos consejos al menos tres tareas: informar sobre las necesidades en términos de educación, intercambiar previsiones sobre las futuras tendencias y retos, y facilitar información sobre las razones de proceder a una reestructuración. Todo ello fomentaría un intercambio continuo de puntos de vista y contribuiría a una convergencia hacia arriba. Las agencias europeas también deberían aprovechar las conclusiones operativas y pragmáticas que infieran estos consejos.

⁽⁹⁾ Véase DO C 318 de 29.10.2011, p. 43.

⁽¹⁰⁾ Véase la Comunicación de la Comisión sobre un Marco de Calidad de la UE, página 15 y siguientes.

⁽¹¹⁾ (Directiva 2001/23/CE).

3.7 Los estudios comunes y diagnósticos conjuntos generan responsabilidades específicas para cada una de las partes interesadas a distintos niveles, como se ha expuesto pormenorizadamente en la sección 2. Se trata de un proceso continuo que ya es práctica común en una serie de Estados miembros, aunque en otros no está todavía tan bien desarrollado. En general, las economías en las que dichas prácticas se aplican adecuadamente evolucionan mejor que aquellas que siguen rezagadas en este ámbito. Como se ha dicho, los sistemas que funcionan por consenso dan fruto.

3.8 Durante las reestructuraciones, la UE puede promover una coordinación satisfactoria entre las partes interesadas que refuerce la eficacia de los procedimientos y procesos en las empresas y regiones, mediante un apoyo financiero con cargo a los Fondos Europeos cuando proceda.

3.9 El anexo pone de relieve de manera acertada el papel de cada trabajador. En presencia de las condiciones y las instalaciones necesarias, incumbe a cada empleado elegir el enfoque que más les convenga. Aquí, también, puede identificarse un amplio abanico de opciones individuales, desde la mejora de las cualificaciones en el lugar de trabajo hasta la ampliación de competencias, e incluso la adopción de una nueva orientación. El modelo de un empleo para toda la vida se ha visto sustituido gradualmente por carreras flexibles en una (gran) empresa o en un contexto más amplio.

3.10 Todas las partes interesadas deberían tener en cuenta estos cambios fundamentales, prestando especial atención a los colectivos vulnerables. En varios Estados miembros, los interlocutores sociales y el gobierno han ido desarrollado programas específicos a lo largo de los años. El CESE se remite, entre otros:

- el modelo danés de mercado laboral, denominado «flexiguridad». Tras las dificultades y críticas iniciales, se ha alcanzado un equilibrio razonable entre los costes y los resultados de este modelo, que combina un mercado laboral flexible y un Estado del bienestar social⁽¹²⁾, incluidas, entre otras cosas, una vigilancia reforzada del mercado laboral, acuerdos de reparto del trabajo, mecanismos de rotación de puestos, incubadoras de innovación y un sistema de formación profesional;
- el sistema alemán de aprendizaje dual que incluye la participación de las empresas y una política proactiva de aprendizaje y de períodos de prácticas;
- el programa sueco «*Knowledge Lift*», que fue instaurado para elevar el nivel de competencias de los trabajadores adultos poco cualificados hasta un grado de formación medio, dirigido a personas de entre 25 y 55 años de edad.

3.11 Existen también otros ejemplos. Algunos de estos sistemas están obsoletos, otros siguen funcionando bien, lo cual ilustra cómo la participación del Estado y el compromiso de los interlocutores sociales generan instrumentos comunes en respuesta a la evolución actual. No obstante, otros fueron abandonados hace tiempo. La Comisión debería, mediante la difusión sistemática de buenas prácticas, animar a los interlocutores sociales y autoridades nacionales de todos los Estados miembros a que identifiquen herramientas útiles.

3.12 El CESE se congratula de que la Comisión — en consonancia con la posición expresada por el CESE en una serie de dictámenes y en su respuesta al Libro Verde⁽¹³⁾ — haya previsto un papel activo para las autoridades nacionales y regionales en los procesos de anticipación y reestructuración, en pie de igualdad con las empresas, los trabajadores y los interlocutores sociales. Su cooperación y corresponsabilidad, tan necesarias, se subestiman con frecuencia. Mediante los puntos clave que presenta, la Comisión Europea pone de relieve el significado de su participación⁽¹⁴⁾.

3.13 A los distintos niveles de gobernanza incumben responsabilidades específicas. En la mayoría de los países, a las administraciones nacionales les incumbe el marco (normativo), mientras que las autoridades regionales disponen de un amplio margen para organizar las instalaciones y crear un espíritu común, como se deduce de un gran número de casos concretos. Esto significa que la calidad de las administraciones nacionales y regionales constituye, a menudo, un factor decisivo del éxito o del fracaso de tales operaciones. Deberían participar en estudios sobre casos de anticipación y reestructuración, así como sobre buenas prácticas.

⁽¹²⁾ Véase «*Anticipating and Managing Restructuring*», Dinamarca, Centro Internacional de Formación de la OIT, diciembre de 2009.

⁽¹³⁾ Véase nota a pie de página 1.

⁽¹⁴⁾ Véase página 19.

3.14 La Comisión Europea está asumiendo el liderazgo en la organización de debates a escala de la UE y en la difusión de prácticas. Ello puede fomentar el desarrollo de un espíritu común en toda la Unión. También puede contribuir a establecer las condiciones adecuadas para que se empleen bien los fondos europeos. Además, desempeña un papel a la hora de fomentar el diálogo social sobre la anticipación y la reestructuración, especialmente a nivel sectorial.

3.15 Debería facilitarse la recolección de datos sobre las operaciones de reestructuración — incluido su impacto económico y social — y suscitarse su estudio. Se debe garantizar con carácter permanente, la coordinación efectiva entre agencias como Eurofound y Cedefop, la Comisión y las partes interesadas.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Revisión de las Directrices comunitarias sobre la financiación de los aeropuertos y las ayudas de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operan desde aeropuertos regionales

[C(2014) 963 final]

(2014/C 451/20)

Ponente: **Jacek KRAWCZYK**

Coponente: **Nico WENNMACHER**

El 8 de mayo de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

Ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 3 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el nuevo Reglamento de la Comisión Europea relativo a las Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas. Este Reglamento, que vienen esperando desde hace mucho tiempo tanto los aeropuertos como las compañías aéreas, establece un marco jurídico, dotado, en particular, de un período transitorio que permite abordar algunos de los problemas más importantes con que se enfrenta un sector de la UE sometido a profundas modificaciones como es el del transporte.

1.2. El CESE lamenta que, debido a las presiones injustificadas por parte de grupos de presión regionales y de políticos con representación democrática en el ámbito local, el Reglamento final adoptado por la Comisión Europea no proporcione suficientes instrumentos para una mejora sustancial de la transparencia del mercado y el sector europeo de la aviación. El desarrollo de la infraestructura en tierra para la aviación debe coordinarse mejor en los distintos niveles (UE, Estados miembros, regiones). La utilización del dinero de los contribuyentes, incluidos los recursos presupuestarios de la UE, debe programarse adecuadamente tomando como base un estudio de viabilidad que no esté no distorsionado por la política meramente local sino validado por una demanda socioeconómica relevante. Además, este estudio debería valorar la sostenibilidad del proyecto incorporando criterios relativos al uso del suelo, las repercusiones en el empleo, las condiciones de trabajo y el impacto medioambiental. También deberá tenerse en cuenta la coherencia con los proyectos estratégicos de la UE, como el Cielo Único Europeo y SESAR.

1.3. El CESE manifiesta su preocupación por el creciente número de «asuntos de competencia» incoados por la Comisión y la inadecuada actitud de los Estados miembros en cuanto a la desigualdad de condiciones en el sector de la aviación de la UE. Permitir un período transitorio excesivamente largo para que los aeropuertos puedan llegar a ser rentables no ofrece incentivos suficientes para un cambio significativo a este respecto.

1.4. El CESE expresa su profunda decepción por que no se haya realizado el estudio que iba a presentar la situación actual de las ayudas públicas y otras prácticas similares en cuanto a la aplicación de las Directrices sobre la aviación, que fue solicitado por el Comité en su anterior dictamen. Dejaba demasiado espacio a la «opacidad» política sobre este asunto y no proporcionaba datos objetivos suficientes para proponer soluciones fiables. El CESE reitera su solicitud, que sigue considerando pertinente y justificada. El estudio debería proporcionar información sobre el importe y el tipo de ayuda concedida, su repercusión sobre la eficiencia y el desarrollo económico reales y su impacto cuantitativo y cualitativo en el empleo.

1.5. El CESE considera importante promover el diálogo social y evitar el *dumping* social en el sector. También es importante llegar a algún tipo de acuerdo para garantizar que se dispone constantemente de información actualizada sobre la evolución del mercado laboral en el sector aeronáutico.

1.6. Uno de los problemas graves resultantes de la aplicación de las Directrices anteriores era su insuficiente cumplimiento. El CESE expresa su preocupación por que el elevado número de «excepciones» previstas en el Reglamento actual — además del período transitorio excesivamente largo — pueda perpetuar este escaso nivel de cumplimiento, lo cual menoscabaría la consecución del objetivo principal del presente Reglamento, a saber, establecer una igualdad de condiciones.

1.7. La aplicación retroactiva de las Directrices sobre la aviación a las ayudas de funcionamiento debería permitir cumplir las nuevas normativas a aquellos aeropuertos y compañías aéreas que han superado durante años el marco establecido por las Directrices de 2005. Del mismo modo, una aplicación retroactiva de las nuevas Directrices sobre la aviación impediría penalizar a los agentes del mercado que sí respetaron las Directrices de la Comisión de 2005, entonces en vigor.

1.8. La igualdad de condiciones es necesaria para restaurar la sostenibilidad del sector aéreo europeo. La audiencia pública organizada por el CESE en 2014 puso claramente de manifiesto que la actual «carrera por las subvenciones» está poniendo en peligro a la aviación europea y menoscabando gravemente su sostenibilidad.

1.9. El CESE toma nota del enfoque de las Directrices sobre la aviación en torno a la regulación de las ayudas a la puesta en marcha de compañías aéreas, aunque solo la aplicación y el cumplimiento efectivo de las nuevas normas determinará en última instancia si se han logrado realmente la claridad y sencillez.

1.10. En cuanto a los planes sobre nuevas compañías aéreas que impliquen una amplia financiación pública, el CESE considera que se deben organizar programas de sensibilización y prácticas de apoyo para que los propietarios y gestores de aeropuertos regionales deficientemente equipados puedan abordar estas cuestiones.

1.11. La aplicación de las normas sobre ayudas estatales en el mercado interior debe ser también objeto de seguimiento en terceros países. Las autoridades de la UE deben ser coherentes y adaptar su política respecto del acceso al mercado de la UE, especialmente por lo que respecta a los operadores que se benefician de condiciones favorables en sus países de origen que pudieran generar competencia desleal. Lo importante es garantizar la igualdad de condiciones para todos.

1.12. Si se quiere que el sector aéreo de la UE responda a la demanda creciente de forma sostenible, debe ofrecer empleo de calidad y buenas condiciones de trabajo para satisfacer tanto los intereses de los viajeros como los requisitos de seguridad. Como ya se ha dicho anteriormente, es importante fomentar el diálogo social y evitar el *dumping* social en el sector. Ya existen varios grupos en el sector de la aviación de la UE que acogen debates con los agentes sociales pertinentes y, en aras de su eficacia, se deberán potenciar más impulsando, además, la incorporación de representantes de los aeropuertos. Igualmente importante es elevar el nivel de concienciación de los operadores y mantener las ayudas estatales en caso de incumplimiento de la normativa relevante, especialmente cuando se infringe la legislación laboral aplicable.

1.13. También por esta razón será sumamente importante supervisar estrechamente la aplicación de las «nuevas» Directrices sobre la aviación. La Comisión Europea deberá examinar en qué medida se han alcanzado los objetivos e informar, a más tardar, en un plazo de doce meses.

2. Introducción

2.1. El sector europeo de la aviación se concibió como un mercado en el que la demanda determina las tarifas aéreas y donde los usuarios pagan por el coste del transporte aéreo mediante tarifas y tasas destinadas a crear un «sistema de transporte competitivo y eficiente en el uso de los recursos» (Libro Blanco sobre el transporte, 2011). No obstante, las ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas han generado deficiencias estructurales fundamentales en el mercado europeo de la aviación que deben subsanarse.

2.2. La Comisión Europea proyectó durante mucho tiempo revisar las Directrices de 1994 sobre la aplicación de los artículos 92 y 93 del Tratado CE sobre ayudas estatales en el sector de la aviación y las Directrices de 2005 de la UE sobre la financiación de aeropuertos y las ayudas estatales de puesta en marcha destinadas a compañías aéreas que operen desde aeropuertos regionales (en lo sucesivo, Directrices sobre la aviación). Desde hace mucho tiempo venían siendo necesarias normas más claras para que los aeropuertos puedan recibir apoyo en los casos estrictamente necesarios, teniendo en cuenta, en particular, que la mayoría de los participantes reconocía que las anteriores Directrices sobre la aviación no se habían cumplido de manera efectiva.

2.3. En su 482º Pleno, celebrado el 11 de julio de 2012, el Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobó un dictamen adicional sobre el tema «Revisión de las directrices de la UE de 1994 y 2005 sobre aviación y aeropuertos» CCMI/95. En su dictamen, el CESE presentó adecuadamente el desarrollo del mercado europeo del transporte aéreo, así como los graves obstáculos relativos a la aplicación de las Directrices sobre la aviación vigentes; también avanzó una serie de conclusiones y recomendaciones.

2.4. En su dictamen, el CESE insistió en la necesidad de disponer de un marco jurídico armonizado en la UE que se aplique a todo el sector de la aviación y evite prácticas de subvención incontroladas, garantizando la igualdad de condiciones para todos los operadores del mercado, también a nivel local.

2.5. El CESE señaló que las nuevas Directrices sobre la aviación deberán proporcionar un conjunto de normas claras y sencillas que garanticen la seguridad jurídica para el sector del transporte aéreo en Europa. El CESE subrayó la importancia de que las Directrices sobre la aviación se apliquen correctamente: su cumplimiento reviste la mayor importancia

2.6. Según el anterior dictamen (CCMI/95) del Comité, las nuevas Directrices sobre la aviación propuestas por la Comisión deberían tener como objetivo proteger a los transportistas aéreos de todo tipo frente a la concesión de ayudas financieras discriminatorias, opacas o con efectos distorsionadores por parte de las regiones o los aeropuertos regionales. La financiación pública no debe falsear la competencia ni entre aeropuertos ni entre compañías aéreas.

2.7. El CESE insiste en que las ayudas estatales a la inversión en infraestructuras aeroportuarias y las ayudas a la creación de empresas destinadas a compañías aéreas solo se concedan en casos estrictamente definidos y se limiten en función de su duración e intensidad. Además, deberían otorgarse únicamente en circunstancias excepcionales y respetando los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación.

2.8. En cuanto a la transparencia, el CESE concluyó que las condiciones a las que se supedita la concesión de ayudas públicas deberían ser publicadas para conocimiento de todos. Es importante que los aeropuertos y las compañías aéreas dispongan de información completa sobre la ayuda disponible, así como sobre las condiciones para su concesión.

2.9. Como principio general, el CESE ha sostenido que la inversión privada no puede considerarse ayuda estatal. Al mismo tiempo, un operador del sector público puede actuar como inversor privado si la inversión se justifica desde criterios comerciales.

2.10. El CESE estimó necesario realizar un estudio que exponga la situación actual de las ayudas estatales y otras prácticas similares en cuanto a la aplicación de las Directrices sobre la aviación. El estudio debería proporcionar información sobre el importe y el tipo de ayuda concedida, su repercusión sobre la eficiencia y el desarrollo económico reales y su impacto cuantitativo y cualitativo en el empleo, en particular con objeto de evaluar en qué medida las prácticas actuales provocan o no una distorsión de la competencia entre los aeropuertos y las compañías aéreas.

2.11. El CESE señaló que toda directriz nueva deberá tener en cuenta los intereses de los trabajadores y viajeros. Dado que los recursos humanos son un componente fundamental de la calidad del transporte aéreo, un sector de la aviación civil sostenible ha de ofrecer necesariamente empleo de calidad y buenas condiciones de trabajo. En este orden de cosas, es importante promover el diálogo social y evitar el *dumping* social en el sector.

2.12. El CESE instó, asimismo, a elaborar una política a largo plazo sobre el desarrollo de los aeropuertos regionales. Las Directrices sobre la aviación solo podrán aplicarse con éxito si se acuerdan unas prioridades de acción claras para el desarrollo de los aeropuertos regionales. La Comisión debería haberse ocupado de elaborar esta agenda política sin más dilaciones.

2.13. El CESE pidió a los Estados miembros que presten un apoyo decidido y se comprometan con la elaboración y aplicación de las nuevas Directrices. Ello es particularmente importante en cuanto a la asignación de fondos de la UE en el nuevo marco financiero plurianual. «Hacer más con menos dinero exige establecer prioridades claras. El desarrollo regional es muy importante, pero no debe justificarse que se sigan desarrollando aeropuertos para los cuales resulta imposible suscitar una demanda suficiente».

3. Situación actual de las Directrices sobre la aviación

3.1. El 20 de febrero de 2014, la Comisión Europea adoptó sus Directrices sobre ayudas estatales a los aeropuertos y las compañías aéreas, que sustituyen a las que han estado en vigor durante casi diez años (1994 y 2005).

3.2. Estas nuevas normas permiten la concesión de ayudas de funcionamiento a aeropuertos pequeños y no rentables durante un período transitorio de diez años. Una vez finalizado este período, el aeropuerto deberá poder asumir sus propios costes. Los importes máximos permitidos de ayuda son los siguientes:

- un 50 % del déficit de financiación de funcionamiento inicial para los aeropuertos con menos de tres millones de pasajeros anuales; y
- un 80 % para los aeropuertos con hasta 700 000 pasajeros anuales.

3.2.1. No obstante, seguirá siendo posible recibir una compensación como contrapartida a los costes de funcionamiento no cubiertos de los servicios de interés económico general (SIEG). Esto se aplicará a los aeropuertos con un papel importante en la mejora de la conectividad regional de regiones, aisladas, remotas o periféricas.

3.3. Solo se permiten ayudas a la inversión más específicas si existe una verdadera necesidad de transporte y únicamente si se prevén efectos positivos claros. Solo puede generarse capacidad de transporte adicional cuando exista una demanda al respecto. No podrán concederse ayudas a la inversión cuando esta perjudique a los aeropuertos ya existentes situados en la misma zona de cobertura, ni tampoco para zonas que ya están bien conectadas por otros modos de transporte.

3.3.1. Los importes máximos permitidos de ayuda a la inversión son los siguientes:

- hasta el 25 % para los aeropuertos que acojan entre tres y cinco millones de pasajeros anuales;
- hasta el 50 % para los aeropuertos que acojan entre uno y tres millones de pasajeros anuales; y
- hasta el 75 % para los aeropuertos con menos de un millón de pasajeros anuales;
- no podrá concederse ninguna ayuda a los aeropuertos con más de cinco millones de pasajeros anuales (con pequeñas excepciones, como en caso de relocalización).

El límite máximo de las ayudas a la inversión para la financiación de las infraestructuras aeroportuarias podrá incrementarse en hasta un 20 % para los aeropuertos situados en regiones remotas.

3.4. Las compañías aéreas podrán recibir ayudas equivalentes a hasta el 50 % de las tasas aeroportuarias para destinos nuevos durante un período de tres años. Unas disposiciones más flexibles podrían estar justificadas para los aeropuertos situados en regiones remotas.

3.5. Los acuerdos entre las compañías aéreas y los aeropuertos se considerarán exentos de ayudas si un inversor privado, actuando en condiciones normales de mercado, hubiera aceptado las mismas condiciones. Si el acuerdo entre el aeropuerto y la compañía no es rentable, se considerará como ayuda pública a la compañía aérea.

Bruselas, 9 de julio 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 al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal

[COM(2013) 659 final]

(2014/C 451/21)

Ponente **Seppo KALLIO**

Coponente **Brendan BURNS**

El 20 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, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones — Una nueva estrategia de la UE en favor de los bosques y del sector forestal

COM(2013) 659 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2014.

En su 500º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 111 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge con satisfacción la nueva estrategia forestal de la UE (siglas en inglés: EUFS) y los dos documentos de trabajo de la Comisión que la acompañan. Con el aumento de la demanda y las amenazas que se ciernen sobre los bosques como telón de fondo, así como las múltiples políticas sectoriales y normas adicionales de la UE que conciernen la silvicultura y los bosques, la nueva estrategia responde a una necesidad acuciante. Por tanto, el CESE insta tanto a la Comisión como a los Estados miembros a garantizar la aplicación efectiva y eficaz de esta estrategia.

1.2 En tal contexto, el Comité recuerda a la Comisión que el Tratado de Funcionamiento de la UE no hace referencia a una política forestal común de la UE y que el control de las políticas forestales debe seguir incumbiendo a los Estados miembros.

1.3 El Comité apoya su enfoque holístico y equilibrado en los tres pilares de la sostenibilidad (económico, medioambiental y social), puesto de manifiesto en las tres categorías generales de la estrategia forestal de la UE, y desglosado en ocho prioridades en total. El CESE considera que las orientaciones estratégicas establecidas para cada prioridad deberían aprovecharse para garantizar la rápida aplicación de la estrategia.

1.4 Dada la gran trascendencia de los bosques para el desarrollo de las áreas rurales y con vistas a alcanzar los objetivos establecidos en la estrategia, el CESE hace un llamamiento para que los programas de desarrollo rural incluyan medidas sobre silvicultura y que se le dé publicidad para garantizar un mejor aprovechamiento de la financiación disponible.

1.5 En respuesta al aumento de las necesidades de mano de obra dados los grados crecientes de mecanización a lo largo de la cadena de valor forestal y a los retos que plantea un clima y entorno en evolución, el CESE insiste en la necesidad de fomentar la educación, la formación y la difusión de los conocimientos a todos los niveles en el sector forestal. En tal contexto, el Comité pide también a la Comisión y a los Estados miembros que incentiven la investigación para reforzar el potencial de empleo y mejorar las condiciones laborales del sector silvícola.

1.6 El CESE considera que el debate sobre los criterios de gestión forestal sostenible, independientemente del destino final de la madera, debería basarse en los criterios e indicadores establecidos durante el proceso «FOREST EUROPE»⁽¹⁾ y que gozan de amplio reconocimiento y aceptación. También deberían tenerse en cuenta las especificidades de los Estados miembros así como los sistemas y legislaciones en vigor en materia forestal.

1.7 En cuanto a los principios para establecer prioridades sobre el uso de la madera, el Comité rechaza cualquier norma jurídicamente vinculante y aboga por un enfoque basado en un mercado abierto y en la libertad de los agentes del mercado.

1.8 Para afrontar los retos que plantea el cambio climático, el CESE anima a los Estados miembros a cooperar más allá de las fronteras y hace suyos los llamamientos a hacer que los bosques europeos sean más adaptables y resilientes, incluidas la prevención de incendios y otras soluciones adaptativas para protegerse de los riesgos naturales. Para ser adecuadas, las iniciativas deberían centrarse en la resiliencia y multifuncionalidad de los bosques.

1.9 El CESE está de acuerdo en recurrir a planes de gestión forestal, pero insiste en que deberían seguir empleándose con carácter voluntario y mantenerse claramente desvinculados de los planes de gestión de Natura 2000 para evitar costes y burocracia innecesarios.

1.10 Disponer de una base reforzada de conocimientos es esencial para entender la multitud de retos que afronta el sector forestal. Por tanto, el CESE considera necesario obrar por armonizar los datos y compartir de manera más eficaz y transparente la información, respetando, al mismo tiempo, los derechos inherentes a la propiedad.

1.11 El CESE es favorable al fomento del uso de la madera y otros materiales forestales, incluido el corcho, como materia prima local, sostenible, renovable así como respetuosa del clima y el medio ambiente. Además, está convencido de que el sector forestal debe desempeñar un papel fundamental en el éxito de la futura bioeconomía.

1.12 Para fomentar la competitividad del sector forestal, el CESE subraya la importancia de aprovechar lo mejor posible las oportunidades de financiación actuales y futuras para fomentar la investigación y la innovación. Insiste, además, en el papel de iniciativas como la Asociación Europea para la Innovación (AEI)⁽²⁾ o la Asociación Público-Privada (APP) sobre Bioindustrias⁽³⁾.

1.13 Dado el gran potencial y numerosas ventajas de recurrir a la biomasa procedente de la madera en aras de una economía verde, el CESE anima a la Comisión y a los Estados miembros a buscar activamente maneras de fomentar la gestión forestal activa y de emplear mejor la madera para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020⁽⁴⁾, ateniéndose a los límites de la sostenibilidad.

1.14 El Comité pide a la Comisión y a los Estados miembros que redoblen sus esfuerzos por evaluar los servicios ecosistémicos y suscitar un mercado para ellos. Los Estados miembros deberán establecer mecanismos compensatorios coordinados que remedien cuando proceda las carencias del mercado existentes en la actualidad.

1.15 Para desarrollar con éxito y realizar el seguimiento de la estrategia forestal de la UE, hará falta una coordinación y comunicación reforzadas con todas las partes interesadas. Por tanto, el CESE pone de relieve la importancia de garantizar y reforzar la participación de éstas, lo cual requiere fortalecer los grupos pertinentes de diálogo civil como, por ejemplo, el Comité consultivo de los montes y la producción de corcho. También se debe considerar la posibilidad de crear grupos *ad hoc* que cuenten con representantes del CESE y del CDR.

1.16 El CESE insta a la Comisión, a los Estados miembros de la UE y a las demás partes interesadas a que reanuden las negociaciones y, en última instancia, consensuen un acuerdo jurídicamente vinculante sobre los bosques en Europa. Junto con la estrategia forestal de la UE, el acuerdo jurídicamente vinculante podría representar un instrumento clave para reforzar el sector forestal en su conjunto. El establecimiento de definiciones y objetivos claros para la gestión forestal sostenible a nivel paneuropeo tendría, además, consecuencias a escala mundial.

⁽¹⁾ FOREST EUROPE: Comité intergubernamental de negociación de un acuerdo jurídicamente vinculante sobre los bosques en Europa; véase, asimismo, <http://www.forestnegotiations.org/>

⁽²⁾ En materia silvícola y forestal, destacan las AEI siguientes:
AEI sobre productividad y sostenibilidad agrícolas: http://ec.europa.eu/agriculture/eip/index_en.htm
AEI sobre materias primas: <https://ec.europa.eu/eip/raw-materials/en>
AEI sobre el agua: <http://ec.europa.eu/environment/water/innovationpartnership/>

⁽³⁾ Véase <http://bridge2020.eu>

⁽⁴⁾ <http://ec.europa.eu/europe2020/targets/eu-targets/>

1.17 Por último, el CESE se dispone a seguir y apoyar todas las iniciativas actuales y futuras que se basen en la estrategia forestal de la UE y en documentos conexos, incluidos los documentos de trabajo de la Comisión.

2. Introducción

2.1 Los bosques y otras superficies arboladas ocupan más del 40 % del suelo de Europa. Es indiscutible su extraordinaria importancia. Existen entre las regiones divergencias fundamentales en cuanto a los recursos, la estructura, la gestión y el uso de los bosques. En general, la cubierta forestal europea se caracteriza por una tendencia a la expansión, pues, a lo largo de las últimas décadas, ha aumentado cada año en un 0,4 % aproximadamente. Además, la situación de la madera en pie también es positiva ya que en la UE únicamente se tala del 60 al 70 % del incremento anual. Aproximadamente el 60 % de las superficies forestales son de propiedad privada, mientras el resto es propiedad pública.

2.2 En toda la UE y, especialmente, en las regiones muy boscosas, se hace mucho hincapié en la multifuncionalidad, pues los bosques cumplen funciones tanto sociales y medioambientales como económicas. Constituyen el hábitat de animales y plantas y desempeñan una función esencial en la mitigación del cambio climático y en la prestación de otros servicios ecosistémicos, incluidos los relacionados con la caza, los frutos silvestres o la salud humana, el ocio o el turismo. El peso socioeconómico de los bosques también es notable, si bien a menudo se subestima. La silvicultura y las industrias conexas dan trabajo a más de tres millones de personas y son fundamentales para el bienestar y el empleo rural.

2.3 La silvicultura sostenible no es ninguna idea nueva. El concepto de gestión sostenible surgió en el sector silvícola hace 300 años; desde entonces, este enfoque de gestión responsable ha ido desarrollándose y ampliándose gradualmente a todos los sectores económicos. La consagración de la definición básica de la gestión forestal sostenible en la Resolución de Helsinki de 1993 de la Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques de Europa constituyó un hito en este proceso y sitúa el principio de sostenibilidad en la esfera mundial.

2.4 La Unión Europea dispone desde hace quince años de una estrategia forestal. Basándose en una Resolución del Parlamento Europeo⁽⁵⁾, la Comisión Europea publicó en 1998 una Comunicación⁽⁶⁾ sobre la ejecución de dicha estrategia.

2.5 A petición del Consejo⁽⁷⁾, en la primavera de 2005 la Comisión publicó un Informe sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE⁽⁸⁾, que se completó a continuación mediante el desarrollo de un Plan de acción de la UE para los bosques, de cinco años de duración (2007-2011)⁽⁹⁾.

2.6 La evaluación *ex post* del Plan de acción (que sirvió de instrumento de aplicación de la estrategia forestal de 1998) se elaboró paralelamente a los preparativos del Año Internacional de los Bosques 2011.

2.7 Aunque el Tratado de Funcionamiento de la UE no hace referencia a una política forestal común de la UE, muchas políticas sectoriales y disposiciones correspondientes sobre, por ejemplo, el suministro energético o cuestiones climáticas y medioambientales, están desarrollando *de facto* una política forestal común de la UE. El 20 de septiembre de 2013, la Comisión Europea publicó su comunicación sobre una nueva estrategia forestal de la UE en respuesta a los retos cada vez mayores y, en ocasiones, conflictivos que afrontan los bosques y el sector forestal.

⁽⁵⁾ DO C 55, de 24.2.1997, p. 22.

⁽⁶⁾ COM(1998) 649 final, 18.11.1998.

⁽⁷⁾ Resolución del Consejo, DO C 56, de 26.2.1999, p. 1, y Conclusiones del Consejo relativas a un Plan de acción de la UE para los bosques, 2662ª sesión del Consejo de Agricultura y Pesca, 30-31 de mayo de 2005.

⁽⁸⁾ COM(2005) 84 final, 10.3.2005.

⁽⁹⁾ COM(2006) 302 final, 15.6.2006.

3. Orientaciones de la nueva estrategia forestal

3.1 El documento de base de la Comisión va acompañado de otros dos documentos de trabajo adicionales, más detallados y elaborados por sus servicios. El primero se centra en el proceso, análisis y camino a seguir que propone la estrategia. El segundo proporciona una visión detallada de las industrias forestales en la UE, a saber, la industria de la madera, de la fabricación de muebles, pulpa y papel, así como el sector de las artes gráficas⁽¹⁰⁾. Habida cuenta de su carácter complementario y de su trascendencia, se prestará especial atención a los documentos adicionales. El CESE se dispone a seguir y apoyar todas las iniciativas actuales y futuras que se basen en la estrategia forestal de la UE y en documentos conexos.

3.2 La Comisión ha decidido presentar los futuros ámbitos de acción de la estrategia agrupados en tres categorías generales que se desglosan en un total de ocho prioridades.

3.3 Además, las «orientaciones estratégicas» establecidas para cada una de las ocho prioridades garantizan que la estrategia cumpla la exigencia de proponer medidas concretas y no se limite a hacer meras declaraciones de intenciones con carácter general.

3.4 Para facilitar la rápida aplicación de la nueva estrategia forestal, la Comisión no propone elaborar aparte un nuevo plan de acción. En cambio, la estrategia incluye una lista de medidas específicas concebidas para alcanzar sus objetivos.

3.5 La nueva estrategia forestal se publicó a raíz de la evaluación final de la estrategia anterior y no mucho antes iniciarse el nuevo periodo de programación de la UE y de la entrada en vigor del marco financiero plurianual para 2014-2020.

3.6 El entorno económico y político de la UE ha cambiado drásticamente desde en 1998 fuera publicada la estrategia anterior. Debido, en particular, a los compromisos internacionales suscritos, la nueva estrategia se enmarca en un marco regulador completamente distinto.

3.7 La Comisión ha publicado la nueva estrategia forestal para hacerla coincidir con las negociaciones en el Comité intergubernamental de negociación «FOREST EUROPE» con vistas a adoptar un acuerdo jurídicamente vinculante sobre los bosques en Europa⁽¹¹⁾. Si entra en vigor, dicho acuerdo sustituirá las actuales recomendaciones e incluirá definiciones y objetivos claros sobre la gestión sostenible de los bosques, que serán adoptados por los Estados signatarios.

3.8 El CESE ha respaldado a varios procesos relacionados con el sector forestal (véase el anexo 1), incluida la nueva estrategia forestal desde sus inicios⁽¹²⁾, a través de recomendaciones. Cuando, en 2005, la Comisión publicó su informe de ejecución, el Comité aprovechó la oportunidad para emitir un dictamen general sobre el papel de los bosques y del sector silvícola en un entorno cambiante. El presente dictamen tiene entre otros objetivos el de actualizar sus dictámenes anteriores a la luz de los retos futuros.

4. Observaciones generales sobre la nueva estrategia forestal

4.1 La estrategia se basa en la circunstancia de que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no hace referencia a una política forestal común de la UE y, por tanto, el control de las políticas forestales sigue incumbiendo a los Estados miembros. Además, la estrategia es holística, ya que mantiene un equilibrio entre los aspectos económicos, sociales y medioambientales de la silvicultura sostenible, incluida la industria de transformación relacionada con los bosques y la silvicultura.

4.2 La estrategia hace hincapié en la gestión sostenible y en la multifuncionalidad de los bosques, que aportan una serie de productos y servicios de manera equilibrada, y garantizan la protección de los bosques. En la actualidad, solo se tala en la UE algo más del 60 % del crecimiento anual de sus bosques; así, el objetivo de la estrategia consiste en impulsar el empleo y la prosperidad del sector forestal en Europa fomentando la competitividad del sector forestal y un uso más versátil de la madera como parte de los esfuerzos para construir una bioeconomía basada en materias primas renovables.

⁽¹⁰⁾ SWD(2013) 342 y 343 final, «A blueprint for the EU forest-based industries», 20.9.2013.

⁽¹¹⁾ Véase el texto en fase de negociación: <http://www.forestnegotiations.org/INC/ResINC4/documents>

⁽¹²⁾ Dictamen emitido en 1999 «Una estrategia de la UE para el sector forestal», DO C 51, de 23.2.2000, p. 97-104; Dictamen sobre el «Informe sobre la ejecución de la estrategia forestal de la UE», DO C 28 de 3.2.2006, p. 57-65.

4.3 La nueva estrategia constituye un enfoque holístico y un intento por mejorar en la UE la coordinación del sector silvícola, promoviendo su aplicación eficaz y eficiente, y procurando evitar la burocracia inútil y reforzar el rendimiento de los bosques y de la silvicultura europeos.

4.4 La silvicultura y la industria transformadora de la madera pueden contribuir eficazmente al éxito de la Estrategia Europa 2020. No obstante, para lograrlo hay que vincular estrechamente la estrategia forestal con la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, fomentando la aplicación eficaz y eficiente de ésta en todos los ámbitos políticos pertinentes.

4.5 Con arreglo a la evaluación de la información más reciente sobre la aplicación de las medidas forestales por los Estados miembros en el marco del desarrollo rural, algunos instrumentos de la política rural no se aprovecharon plenamente. Para alcanzar mejor los objetivos establecidos por la estrategia forestal, se insta a los Estados miembros a que, en su programación y ejecución, presten la debida atención a las medidas sobre silvicultura. Ello es especialmente necesario para incrementar la participación y movilización de las numerosas explotaciones familiares pequeñas y de los bosques de propiedad privada, lo cual podría fomentarse simplificando los procedimientos y reduciendo la burocracia.

4.6 En el futuro, se pretende apoyar los objetivos de la estrategia mediante medidas e instrumentos contemplados en el paquete de medidas silvícolas del Reglamento sobre desarrollo rural ⁽¹³⁾.

4.7 La estrategia anima a los Estados miembros a que desarrollen, en colaboración con los interlocutores sociales, medidas para aprovechar mejor el potencial de empleo del sector, para desarrollar las cualificaciones de las personas que trabajan en él y seguir mejorando sus condiciones laborales. La nueva investigación focalizada podría abordar, en primer lugar, la mano de obra empleada en los bosques europeos, por ejemplo, en la construcción de carreteras, la plantación, el mantenimiento de los bosques, la tala, el desembosque, el transporte así como los servicios de información y medioambientales. En general, las políticas y los programas de los Estados miembros deberían contribuir a mejorar la competitividad de la silvicultura y de todo el sector forestal, para generar crecimiento y empleo a largo plazo.

4.8 La estrategia destaca el papel versátil que desempeñan los bosques a la hora de alcanzar los objetivos climáticos y energéticos. La consecución de estos objetivos puede fomentarse mediante la gestión y utilización activas de los bosques, que aumentaría el crecimiento forestal y la captura de carbono, y posibilitaría la sustitución de los materiales y fuentes de energía fósiles por madera renovable.

4.9 La estrategia reconoce que los bosques y sus ecosistemas requieren especial protección debido al cambio climático, entre otras amenazas externas.

4.10 La estrategia reconoce la importancia de mejorar la información de la opinión pública sobre los bosques y la silvicultura, al igual que la madera como materia prima renovable. Ello debe fomentarse mediante campañas específicas lanzadas por la Comisión y los Estados miembros destinadas a aumentar la sensibilización de la opinión pública en cuanto al papel que desempeñan los bosques en nuestra sociedad y viceversa.

5. Observaciones particulares

5.1 La estrategia hace hincapié en que la madera es una materia prima sostenible, renovable y respetuosa con el clima y el medio ambiente, con muchos usos posibles. Los procesos y productos que son eficientes en términos de recursos y energía, además de respetuosos con el medio ambiente, contribuyen a la competitividad del sector forestal y, en particular, desempeñarán un papel más importante en la bioeconomía de la UE. Ello estimulará la demanda y, en consecuencia, la necesidad de aumentar la movilización de la madera sostenible. Se considera necesario evaluar de nuevo la capacidad de suministro de madera — por ejemplo, mediante la elaboración de un mapa de las estructuras de propiedad de los bosques — y la cuestión de fomentar una mayor movilización sostenible de este recurso. Se debe desarrollar soluciones adecuadas para reforzar la movilización de la madera sostenible tras consultar a toda la cadena de valor forestal.

⁽¹³⁾ Véase el considerando 25 del Reglamento 1305/2013 sobre el FEADER.

5.2 La estrategia prevé que la Comisión formule principios para establecer prioridades en cuanto a los usos de madera en colaboración con los Estados miembros y las partes interesadas. Sin embargo, la imposición de normas jurídicamente vinculantes sobre la jerarquía del empleo de la biomasa forestal, estableciendo qué usos de la madera se consideran prioritarios, sería claramente contraria a la economía de mercado abierta y a la libertad de los agentes presentes en el mercado.

5.3 Como prevé la estrategia, en 2014 la Comisión emprenderá, junto con los Estados miembros, una evaluación del coste acumulativo de la legislación de la UE aplicable a las cadenas de valor forestal. Es fundamental para todo el sector forestal que todas las partes interesadas en la cadena de valor forestal participen en esta evaluación para conseguir una visión amplia y completa del sector así como un enfoque coherente.

5.4 Los bosques albergan una gran biodiversidad — así como materias primas como la madera y otros productos forestales, incluido el corcho —, además de prestar una amplia variedad de servicios ecosistémicos de los que dependen las comunidades rurales y urbanas. La modificación de las circunstancias en razón, por ejemplo, del cambio climático, la proliferación de especies exóticas invasoras, la escasez de agua, los incendios, tormentas o plagas aumentan la presión que acusan los bosques y los riesgos naturales. Para resultar adecuadas, las iniciativas de protección deberían centrarse en la resiliencia y multifuncionalidad de los bosques.

5.5 La estrategia establece el objetivo de garantizar y alcanzar un equilibrio entre la gestión sostenible y las diversas funciones de los bosques de aquí a 2020. En este contexto, la UE debería redoblar sus esfuerzos por evaluar los servicios ecosistémicos y crear un mercado para éstos. Para que un mercado de este tipo pueda funcionar correctamente es necesario que los Estados miembros creen mecanismos compensatorios coordinados que remedien las carencias del mercado existentes en la actualidad: por ejemplo, que los propietarios de tierras sean adecuadamente resarcidos por las restricciones que impone la protección de los servicios ecosistémicos.

5.6 Además de madera para productos madereros y para generar energía, los bosques ofrecen muchos otros materiales a los que la Estrategia presta muy poca atención. La producción de corcho, por ejemplo, es muy importante, especialmente en el Mediterráneo, y presenta varias ventajas: es un producto natural que se obtiene a partir de recursos renovables mediante un proceso respetuoso del medio ambiente y que no requiere talar el árbol. La industria del corcho ha demostrado su importancia para contribuir significativamente a la creación de empleo, manteniendo al mismo tiempo la estabilidad ecológica del vulnerable y amenazado ecosistema mediterráneo.

5.7 El desarrollo y la aplicación de planes de gestión forestal se basan en el principio de sostenibilidad y en las buenas prácticas. La estrategia contiene la propuesta de incluir consideraciones relativas a la biodiversidad, por ejemplo los objetivos de conservación de espacios Natura 2000, en los planes de gestión forestal. Vincular los planes de gestión forestal, que los propietarios de los bosques emplean como herramientas de planificación operativa, con los planes de gestión de Natura 2000, que sirven de instrumentos de planificación pública a nivel de las autoridades locales, confundiría distintos niveles de planificación y de responsabilidad. Además, aumentaría considerablemente la burocracia y los costes derivados del desarrollo de un plan de gestión forestal.

5.8 El aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos, como propagadores del cambio climático, requiere también un enfoque activo de los bosques europeos. La Comisión aspira a mantener y mejorar la resiliencia y la capacidad de adaptación de los bosques europeos. Los materiales forestales de reproducción de especies de árboles e híbridos artificiales que sean importantes para la silvicultura deberían, por tanto, no solo ser de alta calidad y genéticamente adecuados según las condiciones, sino también aportar una contribución sostenible a la conservación de la biodiversidad.

5.9 En su estrategia, la Comisión solicita que se adopte un marco de actuación para prevenir, reducir y minimizar los efectos adversos de la propagación de especies exóticas invasoras sobre la biodiversidad y los servicios ecosistémicos. Dichas actuaciones deberían abordar, asimismo, los daños sociales y económicos. No obstante, a la hora de establecer prioridades entre las especies exóticas invasoras, debería adoptarse también un enfoque holístico y dotado de base científica, basado en criterios rigurosos de clasificación. Por tanto, los materiales forestales exóticos de reproducción que no se propaguen de manera invasiva y no repercutan negativamente en su nueva ubicación no deberían incluirse ya que — en particular a la luz del cambio climático — pueden aportar una contribución positiva al suministro actual y futuro de materias primas y a la prestación de otros servicios ecosistémicos.

5.10 Con arreglo a la estrategia, la Comisión deberá elaborar, con la ayuda de los Estados miembros y de las partes interesadas, una lista de criterios sobre gestión forestal sostenible, que podrían aplicarse independientemente del destino final de la madera. A la hora de formular los criterios, la gestión forestal sostenible deberá considerarse de manera holística, independientemente del destino final de la madera. Dichos criterios deberían basarse en los indicadores y principios existentes de gestión forestal sostenible, como los que se formulan en «FOREST EUROPE», donde la sostenibilidad se considera desde un punto de vista nacional y regional. Además, los criterios deberían tener en cuenta las especificidades de los Estados miembros y de la legislación forestal nacional en vigor.

5.11 La estrategia propone que los grupos de interés pertinentes también sigan participando en el desarrollo y la aplicación de la estrategia forestal. Los organismos que ya han demostrado su eficacia, por ejemplo el Comité consultivo de los montes y la producción de corcho y el Comité consultivo de política comunitaria en el sector de la madera, deberían también formar parte, junto con la Comisión, de la plataforma para la cooperación entre las futuras partes interesadas. Durante la fase de aplicación, estos grupos deberían abordar periódicamente cuestiones relacionadas con los bosques y los avances realizados en la ejecución de la estrategia forestal. Cuando proceda, también convendría analizar la posibilidad de crear grupos *ad hoc*, que incluyan a representantes del CESE y el CDR.

Bruselas, 10 de julio 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Programa «Aire Puro» para Europa

[COM(2013) 918 final],

la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos y por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE

[COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD)],

la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas

[COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD)],

y la Propuesta de Decisión del Consejo sobre la aceptación de la modificación del Protocolo de 1999 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico

[COM(2013) 917 final]

(2014/C 451/22)

Ponente: Antonello PEZZINI

El 13 y el 15 de enero de 2014, y el 18 de diciembre de 2013, de conformidad con los artículos 192 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, respectivamente, decidieron 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: Programa «Aire Puro» para Europa

COM(2013) 918 final,

la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la reducción de las emisiones nacionales de ciertos contaminantes atmosféricos y por la que se modifica la Directiva 2003/35/CE

COM(2013) 920 final — 2013/0443 (COD),

la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas

COM(2013) 919 final — 2013/0442 (COD),

la

Propuesta de Decisión del Consejo sobre la aceptación de la modificación del Protocolo de 1999 del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico

COM(2013) 917 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2014.

En su 500º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio de 2014), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 82 votos a favor, 1 en contra y ninguna abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité insiste firmemente en la necesidad de garantizar un entorno saludable, con un aire puro de calidad óptima, como condición esencial para salvaguardar el bienestar y las condiciones de vida y de trabajo de todos los ciudadanos europeos. Lamenta que un elemento tan importante para Europa no figure entre las prioridades de la agenda política europea y de los Estados miembros, y que no se le dé el peso necesario.

1.2 El CESE pide al nuevo Parlamento, a la nueva Comisión y al Consejo que, de cara a la futura actuación de las instituciones europeas, den la máxima prioridad política a la protección de un medio atmosférico limpio y saludable, con la plena participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil organizada.

1.3 El Comité considera que la contaminación atmosférica es uno de los peligros más graves para la salud humana y el medio ambiente, con importantes consecuencias negativas en términos de problemas respiratorios, muertes prematuras, eutrofización y degradación de los ecosistemas. Por tanto, aplaude la iniciativa de la Comisión de establecer un nuevo programa «Aire Puro» y de reducir las perspectivas de pérdida de esperanza de vida en la UE, que pasan de 8,5 meses en 2005 a 4,1 en 2030, lo que representa una ganancia de 180 millones de años de vida y 200 000 km² devueltos a la biodiversidad.

1.3.1 El Comité está convencido de que, para impulsar la transición hacia una economía más sostenible en Europa, es necesario fijar un objetivo para 2030, con una perspectiva más segura a medio y a largo plazo, necesaria tanto para las empresas como para los inversores.

1.4 A juicio del CESE, es conveniente acelerar la aplicación de los límites de la norma Euro 6 a las emisiones de NO_x de los motores diésel ligeros, medidas «en condiciones de conducción reales», así como a las modalidades de sustitución de los motores de dos tiempos, ya que, de no ser así, duda de que la aplicación de estas medidas permita alcanzar los resultados esperados desde 2020.

1.5 El CESE suscribe el objetivo final de la Comisión — que se propone tanto en el programa «Aire Puro» como en el Marco energético y climático 2020-2030 — consistente en fijar el umbral de emisiones para el año 2030 en un 70 % de la reducción de la diferencia (*gap closure*) entre la actual normativa de referencia y el valor máximo de reducción técnicamente factible (MTRF).

1.6 Para alcanzar este resultado, que habrá de ser aplicado por todas las partes interesadas, el Comité considera que es necesario tomar medidas firmes, en particular:

- incluir obligaciones de reducción de las emisiones de metano en 2020 y de mercurio en 2020, 2025 y 2030;
- fijar unos límites de emisión más estrictos para las instalaciones de combustión medianas;
- denegar exenciones opcionales a la Directiva sobre las emisiones industriales cuando existan peligros concretos de repercusiones sobre la salud;
- tomar medidas específicas para reducir el amoníaco y el metano en el sector agrícola;
- actuar con mayor firmeza sobre las emisiones de los transportes y, en particular, sobre los sistemas de medición «en la vida real» y la aplicación de pruebas en este sentido en 2014, cuando se introduzcan las normas Euro 6;
- aplicar resueltamente, antes del 2016, las normas NO_x y SO₂ de la Organización Marítima Internacional (OMI) para los buques, tal y como se acordó en 2008, en todas las zonas marítimas alrededor de Europa, como zonas de control de emisiones;
- adoptar normas de alto nivel para las partículas (PM) aplicables a los nuevos electrodomésticos;
- concebir y diseñar máquinas y equipos respetuosos con el medio ambiente;
- aplicar todo el ciclo de vida de los productos (ACV);

- velar por la predictibilidad, a medio y largo plazo, y evitar el solapamiento de las medidas de intervención;
- apoyar la educación y formación de los consumidores, los trabajadores y los jóvenes respecto de la preservación y el desarrollo de un mundo sano, en los ámbitos productivo, del ocio y la vivienda;
- promover la investigación y las inversiones en las aplicaciones innovadoras del mercado (mejores técnicas disponibles — MTD), el crecimiento sostenible y el empleo sólido y duradero;
- dotar a las acciones de sostenibilidad medioambiental de una dimensión internacional; y
- garantizar la coherencia entre esta nueva estrategia y las otras políticas y objetivos de la UE.

1.7 El Comité coincide plenamente con la necesidad de incorporar a la normativa de la UE las modificaciones del Protocolo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.

1.8 Si bien no cuestiona los objetivos cualitativos a largo plazo de la nueva Directiva propuesta sobre los límites nacionales de emisiones (NERC), el CESE lamenta que los objetivos para el 2025 no sean vinculantes, a fin de garantizar su plena aplicación.

1.9 Dado el alto nivel de contaminación acumulada y la especificidad de las condiciones meteorológicas regionales, el Comité está convencido de que la gestión de la calidad del aire solo podrá funcionar si se respalda con políticas de reducción de las emisiones a escala de la UE. Por tanto, destaca la necesidad de incluir en las acciones de política regional la protección de un medio atmosférico limpio y saludable.

1.10 Se necesita un compromiso constante de los gobiernos nacionales y los entes locales para programar acciones concretas, dirigidas a reducir las emisiones nocivas mediante la elaboración de planes detallados sobre la calidad del aire (PRIA: planes regionales de intervención sobre la calidad del aire), prestando especial atención a los distintos sectores: productivo, agrícola, terciario, privado, así como a la generación y distribución de la energía. La Comisión debe enviar un mensaje claro sobre su aplicación concreta, adoptando medidas rápidas y resueltas contra los Estados miembros incumplidores. El CESE reconoce, sin embargo, que varios Estados miembros han dado ya pasos en la buena dirección.

1.11 Deberán organizarse acciones de participación de las organizaciones empresariales, la sociedad civil organizada, las ONG, el sector terciario, los centros educativos de todos los niveles y los centros de investigación para alcanzar el objetivo de un aire más limpio, que es imprescindible para el bienestar de los ciudadanos y del ecosistema.

1.12 El CESE reitera su convicción de que es necesario dar un nuevo impulso al desarrollo sostenible de la economía europea, dando prioridad a la calidad de vida, de trabajo y de salud de sus ciudadanos y a la protección del medio ambiente, en estrecha conexión con las demás prioridades políticas de la Estrategia Europa 2020. Este desarrollo sostenible deberá integrarse plenamente en una estrategia global de transición hacia un equilibrio planetario basado en un crecimiento económico cualitativo, que contribuya a eliminar la pobreza y la injusticia social, preservando al mismo tiempo los recursos naturales para las generaciones futuras.

2. Introducción

2.1 La contaminación atmosférica constituye un grave peligro para la salud humana y el medio ambiente. Problemas respiratorios, muertes prematuras, eutrofización y degradación de los ecosistemas causados los depósitos de nitrógeno y de materias ácidas son solo algunos de los efectos de este problema, que se plantea tanto a nivel local como transfronterizo.

2.2 En las últimas décadas, las políticas adoptadas por la UE y la comunidad internacional ya han dado frutos, reduciendo algunos de los problemas ligados a la contaminación atmosférica, como es el caso de las emisiones de dióxido de azufre — el fenómeno en el origen de las «lluvias ácidas» — que se han reducido en más del 80 %.

2.3 Pese a estos progresos, la UE aún está lejos de su objetivo a largo plazo, es decir, mejorar la calidad del aire de tal forma que se elimine el riesgo de daños graves para la salud humana y el medio ambiente, y evitar que las partículas finas y el ozono en la troposfera sigan causando problemas importantes, que según estimaciones de la Comisión ⁽¹⁾, provocan 406 000 muertes al año.

⁽¹⁾ COM(2013) 918 final.

2.4 Las partículas finas y el ozono, en particular, siguen presentando graves riesgos para la salud: los límites de seguridad para estas sustancias se superan regularmente.

2.5 La Comisión estima que las externalidades sanitarias derivadas de la contaminación atmosférica representan entre 330 000 y 940 000 millones de euros al año, mientras que los objetivos propuestos para 2030 podrían arrojar unos beneficios de 44 000 a 140 000 millones de euros.

2.6 Según la Comisión, en 2010 la contaminación atmosférica en la UE no solo causó cientos de miles de muertes prematuras, sino que expuso casi dos tercios de los suelos a contaminaciones perjudiciales. Y todo ello debido a las emisiones.

2.7 En cuanto a la salud de los ciudadanos europeos, los gastos sanitarios se estiman en más de 4 000 millones de euros y las jornadas laborales perdidas cada año en 100 millones.

2.8 A escala internacional, en diciembre de 2012 los Estados Unidos decidieron revisar las normas anuales de calidad del aire, estableciendo un límite de 12 microgramos por metro cúbico para las partículas finas, es decir, muy por debajo de la norma actual de la UE de 25 microgramos por metro cúbico. Mientras tanto, el Gobierno chino ha decidido invertir 160 millones de euros en los próximos cinco años para controlar la calidad del aire, solo en la zona de Pekín. Por lo tanto, la UE no está en la línea de las acciones emprendidas a escala internacional.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE respalda los objetivos generales dirigidos a mejorar de manera significativa la calidad del aire, gracias a una transición hacia una economía con bajas emisiones de carbono, para proteger tanto la salud de los ciudadanos como el medio ambiente. Estos objetivos se fijaron en la Estrategia de 2005 sobre la contaminación atmosférica y fueron revisados por la Comisión en su programa «Aire Puro» para Europa.

3.2 Desde el principio, los objetivos de reducción de las emisiones asignados a cada Estado miembro se basaron en consideraciones de rentabilidad, dadas las diferentes condiciones medioambientales. La reducción de las emisiones solicitada varía en función de los países, según el principio de un «enfoque diferenciado en vez de un mismo porcentaje».

3.2.1 Teniendo en cuenta los daños causados por la contaminación atmosférica a la salud y la calidad de vida, así como a los ecosistemas, el Comité se muestra preocupado por el hecho de que la calidad del aire no ocupe el lugar que le corresponde en la agenda política europea y de los Estados miembros, y considera importante, para impulsar la transición hacia una economía más sostenible en Europa, imponer un objetivo para el 2030, con una perspectiva a medio y a largo plazo, necesaria para las empresas y los inversores.

3.3 El objetivo de la **revisión de la estrategia** relativa a la contaminación atmosférica consiste en acabar con las actuales violaciones de las normas de calidad existentes, para alcanzar su pleno respeto, a más tardar, a partir de 2020, reduciendo las emisiones de NO_x de los motores diésel ligeros gracias a la aplicación de la norma Euro 6 «en condiciones de conducción reales». El CESE duda de que estas medidas permitan alcanzar los resultados esperados a partir de 2020, dado que la obligación solo tendrá efecto en 2017 y que la renovación del parque automovilístico actual podría no estar terminada de aquí a 2020.

3.4 Además, esta estrategia se basa en la actuación a escala local y regional, con todos los límites inherentes a este tipo de medidas: hasta ahora, la eficacia de las medidas regionales ha sido limitada, como consecuencia del alto nivel de contaminación acumulada y de la especificidad de las condiciones meteorológicas regionales. El CESE está convencido de que la gestión de la calidad del aire, en estos niveles, solo podrá funcionar si viene respaldada por políticas de la UE en materia de reducción de emisiones en la fuente.

3.5 Según el Comité, la Comisión deberá tener en cuenta una gran variedad de factores de igual importancia y pertinencia:

- evaluación de la relación coste/eficacia de las medidas propuestas;
- competitividad e innovación sostenibles;
- dimensión internacional de la sostenibilidad medioambiental;
- simplificación administrativa y agilización de los procedimientos;

- coherencia y coordinación entre las distintas políticas pertinentes de la UE;
- apoyo de la UE y de los Estados miembros a la educación y formación en este ámbito;
- concentración de los esfuerzos de la UE y los Estados miembros en materia de investigación e innovación (I+D) para aplicar las mejores tecnologías disponibles en el mercado, y
- aplicación resuelta de las nuevas normas de calidad en todos los sectores pertinentes.

3.5.1 El Comité considera que es necesario apoyar, a nivel de la UE y de los Estados miembros, la prioridad política concedida a la investigación e innovación, así como a la educación y formación, que deben ir dirigidas a estimular el crecimiento y el empleo sostenible y a contribuir a una reindustrialización más cualitativa de la economía europea, en particular para las pequeñas y medianas empresas y las empresas de nueva creación, dejando de lado las actuales restricciones presupuestarias europeas.

3.6 Además, el Comité opina que es preciso garantizar **la coherencia entre esta nueva estrategia revisada y las otras políticas de la Unión**. Por ejemplo, se observa que aunque la combustión de madera doméstica da lugar a la emisión de partículas PM 2,5, se fomenta su empleo como fuente de energía alternativa, aunque ello requeriría clasificar los aparatos en función de sus emisiones y evaluar su rendimiento.

3.7 En cualquier caso, el CESE considera que el acuerdo internacional sobre el clima debería tener en cuenta de aquí a 2015 una serie de factores de igual importancia y pertinencia.

3.8 El CESE destaca la importancia de **fomentar las asociaciones público-privadas (APP)** en el ámbito europeo, como la que se puso en marcha con la empresa común para la **iniciativa «Cielos limpios» 2 2014-2020**, dirigida a reducir las emisiones del transporte aéreo y a contribuir a las actividades de investigación contempladas en el Reglamento (CE) n° 71/2008 y en el programa marco Horizonte 2020.

4. Observaciones específicas (I)

4.1 *Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia*

4.1.1 El Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia celebrado bajo los auspicios de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (CEPE/ONU) es el principal marco jurídico internacional en materia de cooperación y medidas para limitar y reducir gradualmente la contaminación atmosférica a través de sus ocho protocolos, incluido el de 1999.

4.1.2 El CESE aprueba la transposición de las modificaciones del Protocolo por la UE.

4.2 *Propuesta de Directiva revisada sobre los límites nacionales de emisiones (NERC)*

4.2.1 La propuesta de Directiva establece de aquí a 2020, 2025 y 2030, para cada Estado miembro, compromisos nacionales de reducción de las emisiones (NERC), expresados en un porcentaje de reducción de las emisiones anuales de dióxido de azufre (SO₂), óxidos de nitrógeno (NO_x), amoníaco (NH₃), compuestos orgánicos volátiles (COV) no metánicos, partículas finas (PM 2,5) y metano (CH₄), respecto del total de emisiones de estos contaminantes emitidos por cada Estado miembro en 2005.

4.2.2 En los últimos veinte años, se han realizado en la UE progresos considerables en el ámbito de la calidad del aire y de las emisiones atmosféricas antropogénicas, gracias a las políticas y estrategias sobre contaminación atmosférica adoptadas por la Unión y sus Estados miembros para alcanzar, a largo plazo, unos niveles de calidad del aire que no tengan ningún impacto negativo ni conlleven riesgos significativos para la salud humana y el medio ambiente, tal como se reafirma en el Séptimo Programa de Acción en materia de medio ambiente⁽²⁾.

4.2.3 Esto parece evidente, aunque se ha observado una clara ralentización de estos avances en el ámbito de la calidad del aire. Además, los objetivos que ahora se proponen son menos ambiciosos que los niveles que alcanzarían los Estados miembros si aplicaran plenamente las obligaciones establecidas en la legislación vigente de la UE.

⁽²⁾ COM(2012) 710 final.

4.2.4 Aunque prácticamente todos coinciden en los objetivos cualitativos propuestos a largo plazo, el Comité lamenta que los objetivos fijados para 2025 no sean vinculantes, dada la dificultad que se ha observado para hacer aplicar las normas en vigor.

4.2.5 A juicio del CESE, es necesario crear plataformas reforzadas, que permitan mantener diálogos específicos e interactivos, a fin de **valorizar las disposiciones contenidas en la propuesta de Directiva**.

4.3 Propuesta de Directiva relativa a las emisiones procedentes de las instalaciones de combustión medianas

4.3.1 El CESE considera que la ampliación del control de las emisiones de contaminantes atmosféricos causadas por las instalaciones de combustión con una potencia térmica total de entre 1 y 50 MW, que se utilizan para una amplia gama de aplicaciones, **debe realizarse utilizando procedimientos simplificados y poco onerosos**, a fin de apoyar y fomentar el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y las empresas de nueva creación, así como de las infraestructuras de pequeña dimensión presentes en todo el territorio.

5. Observaciones específicas (II)

5.1 Los contaminantes atmosféricos pueden ser emitidos por diferentes fuentes y propagarse en largas distancias.

5.2 Con vistas a la plena realización del programa «Aire Puro» para Europa es necesario que las regiones, previa consulta de los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada, elaboren y adopten **planes de intervención para la calidad del aire (PRIA)**, que deberán tener en cuenta, en particular, las siguientes consideraciones:

- los transportes por carretera, marítimos y aéreos y la movilidad;
- la producción y el consumo de energía;
- el sistema de producción;
- el sector terciario;
- las actividades agrícolas, zootécnicas y forestales;
- el sector privado.

5.3 El paquete «Aire Puro» elaborado por la Comisión recoge y refuerza las políticas desarrolladas hasta la fecha, al objeto de proseguir la lucha contra la contaminación atmosférica, a contracorriente de la agenda política.

5.3.1 El CESE considera que es esencial hacer participar en este proceso, además del nivel nacional, los niveles locales y regionales, en concertación con los interlocutores sociales y la sociedad civil organizada.

5.4 Propuestas relativas a los planes de transposición del paquete «Aire Puro» en el territorio

5.4.1 Cuando se proceda a la transposición del paquete «Aire Puro» en el territorio deberán detectarse las necesarias sinergias con los distintos planes:

- **residuos**, valorización energética, reducción de la producción per cápita, recuperación de materiales;
- **transporte y movilidad**, desarrollo del transporte público, carriles para bicicletas, promoción de la movilidad y bajas emisiones de CO₂, integración de los medios de transporte, navegación marítima y aérea;
- **territorio y ordenación territorial**, usos del suelo, desarrollo de nuevos modelos urbanos, recalificación del patrimonio inmobiliario;
- **agricultura y zootecnia**, sector bosque-madera-energía (km cero), biomasa y biogás, reducción de las emisiones de amoníaco, sumideros de carbono;
- **industria**, desarrollo tecnológico con escaso impacto medioambiental, innovación y certificación de calidad (ISO 14 000 y Emas), atención prestada al diseño ecológico, etiquetas ecológicas para determinados productos, sistemas de gestión de la energía y conformidad con los reglamentos sobre el consumo de los motores eléctricos.

5.4.2 **Esta transposición a escala territorial** también debería tomar en consideración las intervenciones más urgentes relacionadas con las realidades económicas y productivas del territorio, y prever normas relativas a la combustión de la biomasa, así como obligaciones e incentivos para la renovación del parque automovilístico.

5.5 **Las intervenciones dirigidas a reducir en mayor medida las emisiones de SO₂ (dióxido de azufre)** son especialmente necesarias en las regiones en las que la combustión industrial es significativa, donde se produce energía y se transforman combustibles.

5.6 *Medidas en el sector agrícola*

5.6.1 **En toda la UE y especialmente en las regiones esencialmente agrícolas, se deberán emprender medidas para reducir** el NH₃ (amoníaco), N₂O (óxido nitroso), CH₄ (metano) y los COV (compuestos orgánicos volátiles), siguiendo el ejemplo de las medidas ya existentes en diversos Estados miembros. La utilización de abonos nitrogenados y de abonos derivados del ciclo de residuos constituye la principal (98 %) fuente de emisiones de NH₃ que, al reaccionar con el SO₂ y el NO₂, forman sales de amonio, el principal componente de las partículas.

5.6.2 Es muy importante velar por el pleno respeto de la Directiva sobre nitratos (Directiva 91/676/CEE), imponer la cobertura de los tanques de almacenamiento de estiércol, crear sistemas de reciclado por digestión anaeróbica para la producción de digestato, con características equivalentes a las de los abonos de síntesis, y gestionar correctamente el estiércol y el esparcimiento de sus desechos nocivos para la salud. Sin embargo, estas medidas deben tener debidamente en cuenta el equilibrio entre los intereses económicos, sociales y medioambientales: reducir las emisiones en la agricultura es algo muy complejo que requiere una mayor inversión en investigación y desarrollo.

5.6.3 Es necesario utilizar vehículos agrícolas con un nivel reducido de emisiones de partículas.

5.6.4 El CESE subraya que ya se aplica al sector una serie de disposiciones que, sin embargo, debe llevarse plenamente a la práctica, y reitera su convicción de que la Comisión ha perdido una oportunidad de establecer un marco normativo consolidado para regular las emisiones. Los bovinos quedan fuera del ámbito de aplicación en esta Comunicación. Sin embargo, existen otras normas que afectan a las especies bovinas, que se cuentan entre los principales responsables de las emisiones de amoníaco.

5.7 *Medidas en los centros urbanos*

5.7.1 **En las concentraciones urbanas y en las zonas con gran densidad de tráfico** deberá prestarse especial atención a las emisiones de PM 2,5, PM 10 (partículas finas de diámetro inferior a 10 micrómetros), CO y CO₂ (óxido de carbono) y a la reducción de los NO_x. En el caso de los motores diésel y de los motores de gasolina equipados con filtros experimentales, los filtros de partículas pueden retener más del 90 % de las emisiones (filtros cerrados).

5.7.2 En los edificios escolares y los edificios de oficinas situados en vías con mucho tráfico es muy importante realizar trabajos de aislamiento de las paredes verticales opacas y transparentes, a fin de limitar la contaminación por COV y partículas finas (PM 10 y PM 2,5) ⁽³⁾.

5.8 *Medidas en los transportes a nivel local, regional, nacional y de la Unión Europea*

5.8.1 En el caso de los vehículos comerciales y los vehículos destinados al transporte de pasajeros, convendrá prever, mediante medidas de limitación del tráfico e incentivos, la sustitución de los vehículos conformes a las normas Euro 3 por vehículos que satisfagan las normas Euro 5 y 6. Con arreglo a las mismas modalidades, deberán sustituirse los motores a dos tiempos (motocicletas, ciclomotores, motosierras y cortacéspedes) por otros que cumplan la norma Euro 1. Así pues, a nivel local, regional, nacional y de la Unión Europea, se debe:

5.8.1.1 Adoptar cuanto antes a nivel nacional y de la Unión Europea — sin esperar hasta el año 2017 — métodos adecuados de medición de las emisiones de NO_x procedentes de los vehículos ligeros con motor diésel, dado su importante impacto negativo sobre la calidad del aire de los centros urbanos.

5.8.1.2 Fomentar a nivel nacional y regional la difusión del metano y el GLP (gas licuado de petróleo), el hidrógeno, el gas natural licuado, el etanol y otros biocarburantes avanzados. Acelerar el desarrollo de la movilidad eléctrica y de las infraestructuras de recarga. Permitir la detección de la clase de emisiones de los vehículos en circulación mediante un dispositivo electrónico a bordo.

5.8.1.3 Potenciar la distribución de gas metano mediante ayudas económicas a nivel local, nacional y de la Unión Europea otorgadas a las empresas y a los municipios para la creación de redes y el desarrollo de las redes existentes.

⁽³⁾ Véase la norma UNI EN 15242:2008 *Ventilación de los edificios — Métodos de cálculo para determinar los caudales de aire en los edificios, incluidas las infiltraciones*.

5.8.1.4 Financiar a través de proyectos plurianuales de la Unión Europea, cofinanciados a nivel nacional y local, las inversiones en el transporte público local. Los autobuses deberán ser:

- ecológicos y utilizar combustibles alternativos;
- híbridos de propulsión bimodal;
- eléctricos (completamente eléctricos, con una batería a bordo) y recargables mediante una ficha o un sistema de inducción (Faraday).

5.8.1.5 Aprovechar el potencial de interactividad entre las estructuras fijas, las tecnologías informáticas y los modos de transporte. En particular, fomentar el uso de materiales que contengan sustancias fotocatalíticas con nanopigmentos especiales de dióxido de titanio (TiO_2), que, dividiendo las moléculas de las sustancias contaminantes, las transforman en sustancias inofensivas para la salud (carreteras, barreras de circulación, cubiertas y otras obras de construcción). En este orden de cosas, son interesantes los enlaces de autopistas en los que se utiliza la patente «i.active COAT — Italcementi», que permiten purificar el aire y son catadióptricos, con lo que proporcionan una gran luminosidad.

Bruselas, 10 de julio 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 modifican el Reglamento (UE) n° 1308/2013 y el Reglamento (UE) n° 1306/2013 en lo que atañe al régimen de ayudas para la distribución en los centros escolares de frutas y hortalizas, de plátanos y de leche

[COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD)]

(2014/C 451/23)

Ponente **Adalbert KIENLE**

El 6 de febrero de 2014 el Parlamento Europeo y el 19 de febrero de 2014 el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 43 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (UE) n° 1308/2013 y el Reglamento (UE) n° 1306/2013 en lo que atañe al régimen de ayudas para la distribución en los centros escolares de frutas y hortalizas, de plátanos y de leche

COM(2014) 32 final — 2014/0014 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 19 de junio de 2014.

En su 500° pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por unanimidad con 185 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la creación de un marco jurídico y financiero común para los programas financiados por la UE, y hasta ahora separados, de fomento del consumo de fruta y de leche en las escuelas.

1.2 El CESE acoge con especial satisfacción que se refuerce sustancialmente el apoyo educativo del futuro programa, que, en caso de pleno aprovechamiento de su potencial, puede suponer una contribución de importancia decisiva para la lucha contra la creciente obesidad infantil y contra el desperdicio de alimentos.

1.3 El CESE confía en que se reduzca sustancialmente la carga administrativa y organizativa; los Estados miembros deberían disponer del suficiente margen de maniobra para ajustar el régimen a sus prioridades y especificidades.

1.4 El CESE recomienda que se dé una clara preferencia a los productos sostenibles — especialmente productos frescos de temporada y de origen regional o local — de procedencia europea.

2. Introducción

2.1 En diferentes momentos se pusieron en marcha unos programas escolares europeos independientes. Si el objetivo inicial era sobre todo promover la venta de los productos en cuestión, hoy en día se da prioridad a la alimentación sana de los niños. El programa de distribución de leche en las escuelas, en el contexto de la organización común de mercados en el sector de la leche, se introdujo ya en 1977, y desde entonces han participado cerca de veinte millones de niños al año. Por su parte, el programa de consumo de fruta fue resultado de un compromiso político contraído en 2007 en el contexto de la reforma de la organización común de mercados de frutas y hortalizas, del que se han podido beneficiar al menos 8,6 millones de niños. Los programas, pese a sus objetivos y grupos de destinatarios similares, presentaban diferentes condiciones jurídicas y financieras, así como diferencias de concepción y funcionamiento. Los dos programas, de los que los Estados miembros han hecho un uso muy variable, no se han aprovechado plenamente.

2.2 Como consecuencia de una crítica explícita del Tribunal de Cuentas Europeo, seguida de una evaluación en profundidad de los dos programas y de una consulta pública, la Comisión Europea propone ahora crear un marco financiero y jurídico común para la distribución de frutas y hortalizas y de leche destinada a los escolares; es preciso eliminar diversas deficiencias y carencias. En particular debe reforzarse la dimensión educativa de los programas.

2.3 El nuevo programa contará, en el contexto de la política agrícola común para 2020 para los programas escolares, con un presupuesto mayor, es decir, un presupuesto anual máximo de 230 millones de euros (150 millones de euros para el programa de consumo de fruta y hortalizas en las escuelas y 80 millones de euros para el programa de distribución de leche en las escuelas).

3. Observaciones generales

3.1 El CESE respalda decididamente los programas de distribución, financiados por la UE, de productos agrícolas a niños y jóvenes en los centros escolares. Cabe recordar que el CESE, en el año 1999, se pronunció claramente en contra de que la Comisión Europea cambiara su postura de proporcionar ayudas de la UE para el programa de distribución de leche en las escuelas.

3.2 El CESE subraya la gran importancia de una dieta equilibrada para los niños en edad escolar y preescolar. Por otra parte, la pobreza, que se ha exacerbado por la crisis financiera y económica, representa un riesgo especialmente alto para la alimentación de los niños y los adolescentes. Resulta preocupante que muchos niños vayan cada día a la escuela sin desayunar. Tanto el aumento de la obesidad como el volumen de desperdicios alimentarios constituyen retos sociales de primer orden.

3.3 El CESE espera que, aunque la participación de los Estados miembros siga siendo voluntaria, los nuevos programas escolares se implanten y se aprovechen plenamente en todos los Estados miembros. El CESE confía en que con ello se logrará incrementar de modo duradero la cantidad de fruta, hortalizas y productos lácteos presentes en la dieta infantil.

3.4 El CESE acoge de modo muy favorable que la UE preste mayor atención a las medidas educativas de apoyo. Con ello, el CESE se siente ratificado en sus anteriores llamamientos. Fomentar la difusión de hábitos saludables en los niños en edad escolar y preescolar y mejorar la percepción de la agricultura y las cadenas de suministro de alimentos debe considerarse como una «tarea de interés común» de las escuelas, los padres, las empresas, la sociedad civil y los medios de comunicación, a la que cada uno debe contribuir.

3.5 El éxito de estos programas para las escuelas depende fundamentalmente de los profesores, que afortunadamente muestran un interés y un compromiso cada vez mayor con estos temas. Una motivación especial para ellos puede ser el apoyo adicional a estos programas mediante la concesión de un pago compensatorio nacional o mediante patrocinios o asociaciones de apoyo de la sociedad civil. Este apoyo adicional es particularmente deseable en áreas socialmente sensibles. Por ello, el CESE apoya los proyectos piloto lanzados por la Comisión Europea para los grupos socialmente desfavorecidos y vulnerables.

3.6 También por ello el CESE apoya explícitamente las oportunidades ampliadas previstas para mejorar la imagen del sector alimentario local — sus productos, su actividad y los servicios que presta a la sociedad — por ejemplo, a través de los huertos escolares, la organización de viajes escolares o de degustación de productos en granjas y empresas artesanales, o mediante la obtención de un «certificado de buena conducta nutricional». El CESE considera que puede servir de modelo el hecho de que en algunos Estados miembros los agricultores suministran directamente leche en las escuelas y de ese modo están en contacto constante con los niños.

3.7 Asimismo, el CESE apoya la organización de debates ocasionales sobre productos agrícolas como el aceite de oliva o la miel, o sobre cuestiones como la agricultura ecológica. Lo mismo ocurre con los asuntos relacionados con el medio ambiente o los desperdicios de alimentos. El CESE recomienda que las medidas de acompañamiento se examinen en una etapa muy temprana.

3.8 Un programa escolar de la UE solo tendrá éxito si se tienen en cuenta las especificidades nacionales y regionales, las condiciones de las guarderías y escuelas y las expectativas de los niños y padres. De hecho, las consultas realizadas han confirmado claramente que la elevada carga administrativa y organizativa es frecuente motivo de contrariedad o incluso se utiliza como justificación para considerar la supresión gradual de los programas existentes. Para el CESE es sumamente importante que con la aplicación concreta de los nuevos programas escolares se generen claros efectos de sinergia. Ha de haber una disminución sustancial de la carga administrativa y organizativa en las escuelas, las empresas y la administración.

3.9 El CESE considera adecuadas e importantes las posibilidades de ayuda ampliadas previstas en materia de logística y equipamiento (por ejemplo, la refrigeración de los alimentos frescos).

3.10 El CESE considera correcto que se fomente la distribución de frutas y hortalizas (plátanos incluidos) y de leche en el marco de los programas escolares. A su juicio sería cuestionable que la distribución se limite a la leche de consumo, y más bien recomienda la ampliación de la gama de productos lácteos teniendo en cuenta los aspectos educativos y nutricionales. El CESE desea expresamente que se utilicen preferentemente los alimentos frescos de producción sostenible de procedencia europea. Siempre que los programas lo permitan, sería conveniente que los productos y actividades que se incluyan en el marco de los programas escolares sean productos de temporada y de ámbito regional o sean productos o especialidades que sean objeto dentro de la UE de una denominación de origen protegida o de una indicación geográfica protegida (DOP e IGP).

Bruselas, 9 de julio 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 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: La política y la gobernanza de internet — El papel de Europa en la configuración de la gobernanza de internet

[COM(2014) 72 final]

(2014/C 451/24)

Ponente: **Antonio LONGO**

El 7 de marzo de 2014, 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: La política y la gobernanza de Internet — El papel de Europa en la configuración de la gobernanza de Internet

COM(2014) 72 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de junio de 2014.

En su 500º pleno, celebrado los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 180 votos a favor, 8 en contra y 13 abstenciones el siguiente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 **El CESE desea resaltar, ante todo, lo que ya ha afirmado en numerosos dictámenes de los últimos años sobre la importancia de Internet como condición esencial para el desarrollo económico y el empleo, la innovación tecnológica y la inclusión social.**

1.2 **El CESE comparte plenamente la voluntad de la Comisión de reafirmar enérgicamente la defensa y el fomento de los derechos fundamentales y los valores democráticos**, así como el concepto jurídico de red única, sujeta a normas de la Unión uniformes al igual que en otros sectores y no «fragmentada» por regulaciones estatales diferentes y potencialmente incompatibles.

1.3 **Es importante situar en el centro de la futura gobernanza de la red el valor esencial que representa su naturaleza abierta, distribuida, neutral y accesible a todos con las mínimas barreras.** Sin embargo, el CESE observa en la Comunicación **una definición insuficiente tanto del concepto de gobernanza cooperativa, a la que la UE debería contribuir, como de los instrumentos y de las modalidades** que deberían garantizar los procesos con múltiples partes interesadas en las decisiones relacionadas con Internet. En particular, se debería aclarar mejor quién debe efectuar los controles sobre la gobernanza de la red.

1.4 En lo que respecta al final de **la función que hasta ahora desempeñaba y ya no desempeñará la ICANN y las funciones de la IANA**, el Comité considera conveniente que la Comisión plantee de manera decidida la cuestión del papel de la Unión Europea en el futuro organismo transnacional.

1.5 El hábeas corpus digital del Parlamento Europeo y la aplicación del paquete de medidas destinadas a crear un mercado único de las telecomunicaciones contribuirán sin duda a reforzar la confianza en Internet.

1.6 **Las decisiones sobre normas técnicas** pueden tener una gran repercusión sobre los derechos de los ciudadanos, entre ellos la libertad de expresión, la protección de los datos personales y la seguridad de los usuarios, así como en el acceso a los contenidos. Desde su creación, el diseño de Internet ha apoyado plenamente los derechos de los ciudadanos. Las amenazas contra los derechos han tenido su origen en los Gobiernos y en los operadores de sitios web, cuyo control escapa a la red. Aun así, sería aconsejable **dictar recomendaciones que garanticen la compatibilidad de dichas decisiones técnicas con los derechos humanos.**

1.7 En lo que respecta a los **aspectos jurídicos de Internet**, el CESE coincide con la voluntad de la Comisión de emprender **una revisión de los riesgos de conflicto internacional entre las distintas leyes y jurisdicciones** que a menudo se ven agravados por reglamentos de autoridades independientes de regulación.

1.8 El CESE señala que en la Comunicación no se hace referencia a una serie de problemas técnicos y operativos que preocupan al Comité. Los principales son:

- la futura capacidad de Internet, dado el crecimiento exponencial del tráfico y la falta de planificación de la capacidad;
- la neutralidad de la red, cuyo carácter fundamental se reconoció en la Agenda Digital;
- la metodología de los motores de búsqueda y la presentación de los resultados, que son motivo de gran preocupación.

1.9 El CESE resalta la **importancia de la inclusión**. La contribución de la Unión Europea a una gobernanza mundial de Internet ha de pasar necesariamente por el fomento de políticas de inclusión asociadas a las TIC, a fin de sentar las bases para una sociedad realmente integradora (véase la Declaración de Riga (2006) realizada coincidiendo con la conferencia ministerial «ICT for an Inclusive Society», que recoge una serie de compromisos para desarrollar soluciones TIC destinadas a personas de edad avanzada y en materia de accesibilidad electrónica en la UE). Por su propio diseño, Internet es integrador, aspecto que está consagrado en los estatutos de ICANN. De hecho, el acceso lo controlan los proveedores de servicios de comunicaciones y los proveedores de servicios de Internet, que están regulados por las administraciones nacionales. La responsabilidad de la inclusión recae en estos reguladores y, en lo que respecta a la UE, en la Comisión Europea.

1.10 Por último, el CESE desea que el FGI (Foro para la Gobernanza de Internet) se refuerce cada vez más como lugar de encuentro de todas las instancias interesadas en Internet. **La UE debe desempeñar un papel de protagonista** en el próximo FGI de Estambul, realizando una acción conjunta en la que participen la Comisión, los Estados miembros y la sociedad civil.

2. Introducción

2.1 Internet es un fenómeno polifacético sin control general. Los siguientes son los elementos más importantes:

- a) Internet es por definición una red de redes. Cada red es autónoma y muchas son empresas públicas. Al no existir un plan general para dar cabida al crecimiento exponencial del tráfico de Internet, las redes físicas representan probablemente la mayor vulnerabilidad de Internet, lo que tiene profundas implicaciones para el desarrollo de la sociedad global de la información.
- b) La administración y registro de nombres de dominio (.com) y direcciones IP gestionados de forma descentralizada por la Corporación para la Asignación de Nombres y Números en Internet (ICANN) con sede en California. La participación en la gestión de ICANN es el elemento central de la Comunicación de la Comisión.
- c) Las normas de la World Wide Web y los protocolos desarrollados de modo cooperativo por el World Wide Web Consortium (W3C) en tanto que la Internet Engineering Task Force (IETF) desempeña la misma función para Internet.
- d) Los proveedores de servicios de Internet registran a los usuarios y les dan acceso a Internet.
- e) Navegadores, como Internet Explorer, y motores de búsqueda, como Google, permiten el uso de la red. Algunos de estos servicios han demostrado ser muy polémicos.
- f) Proveedores de servicios de redes sociales como Facebook y Twitter han desempeñado un papel destacado en los disturbios civiles y la lucha por las libertades civiles en muchos países.

- g) Los servicios de computación en la nube y de emisión en directo impulsan el crecimiento del tráfico de Internet. Netflix (vídeo a la carta), que exige altas velocidades de descarga, ha provocado en EE.UU. un debate sobre la neutralidad de la red.
- h) Las acciones necesarias para optimizar los beneficios y mitigar los perjuicios que Internet genera constituyen la base de la Agenda Digital de la UE. Además de impulsar la economía europea basada en Internet, también se ocupa de la ciberseguridad, la ciberdelincuencia, la protección de datos, la brecha digital, el apoyo a las personas con discapacidad y las personas desfavorecidas, etc. En muchos sentidos, la Agenda Digital de la UE es más bien un ejercicio de gobernanza de la UE que de gobernanza de Internet, pese a que recoge las acciones más importantes que Europa debe emprender para obtener el máximo beneficio de Internet.

3. Contenido de la Comunicación

3.1 La Comisión ha elaborado una serie de orientaciones destinadas a sentar las bases de **una visión europea común de la gobernanza de Internet**, que refuerce el papel desempeñado por Europa en el desarrollo de Internet como pilar del mercado único digital y motor de la innovación y el crecimiento económico, pero también de la democracia y los derechos humanos. La Comisión se propone confirmar las orientaciones ya expuestas en la Comunicación anterior, publicada en 2009 ⁽¹⁾ reforzando el modelo de participación de múltiples partes interesadas.

3.2 Para compensar la falta de control general, se ha creado un Foro para la Gobernanza de Internet (FGI) bajo los auspicios de las Naciones Unidas. La evolución de este Foro constituye el segundo tema de la Comunicación de la Comisión. Habida cuenta de su preocupación por el FGI y de su ambición por participar en el control de ICANN, es difícil evitar la conclusión de que esta Comunicación versa sobre el control político de Internet. El CESE considera que la resolución de los problemas de gobernanza técnicos y operativos, como los destacados más arriba en los incisos (a), (e) y (g), también necesita atención y medidas.

3.3 La visión europea se basa en una serie de principios comunes a escala de la Unión, como la defensa de los derechos fundamentales y los valores democráticos (consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea), el fomento de una red única no fragmentada en la que las decisiones se adopten sobre la base de principios como la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión de todas las partes interesadas. Entre las entidades con las que se reconoce que debe existir un alto nivel de cooperación, la Comunicación cita expresamente el Foro para la Gobernanza de Internet (**FGI**) (organismo nacido de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (WSIS) promovida por la Resolución 56/183 de Naciones Unidas; 21 de diciembre de 2001), la Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (**ICANN**) y la Internet Assigned Numbers Authority (**IANA**).

3.4 El enfoque de la Comisión sobre la gobernanza de Internet se resume en el acrónimo **COMPACT**: Internet como espacio de responsabilidades Cívicas, un único recurso no fragmentado regido por un enfoque de Múltiples partes interesadas para Promover la democracia y los derechos humanos, basado en una Arquitectura tecnológica sólida que genere Confianza y facilite una gobernanza Transparente tanto de la infraestructura subyacente de Internet como de los servicios que en ella se ofrecen. Este enfoque se basa en la Agenda de Túnez para la sociedad de la información [18 de noviembre de 2005], cuyos principios lamentablemente no parecen contar con el apoyo mundial, sino solo con el de determinados países y en ámbitos geográficos limitados (por ejemplo, la recomendación del Consejo de la OCDE sobre principios para políticas de Internet (2011) y la Declaración de Deauville del G8 de 2011).

3.5 En concreto, la Comisión propone:

- definir con todas las partes interesadas un conjunto coherente de principios de gobernanza de Internet,
- apoyar al FGI definiendo claramente el papel de las autoridades públicas,
- la globalización de la ICANN — con un calendario claro — y de las funciones de la IANA, garantizando la seguridad y estabilidad del sistema de los nombres de los dominios,

⁽¹⁾ COM(2009) 277 final.

- iniciar, a partir de 2014, las actividades del observatorio mundial sobre la política de Internet (GIPO) para que se convierta en recurso para la comunidad internacional,
- poner en marcha una amplia consulta pública sobre la participación de todas las partes interesadas en la formulación de la futura política europea de gobernanza de Internet,
- crear mecanismos estructurados que faciliten la participación en las decisiones técnicas, con vistas a garantizar su compatibilidad con el respeto de los derechos humanos,
- reforzar la confianza en las actividades en línea, con especial referencia a la protección de los datos y la seguridad de las redes y la información,
- revisar los riesgos de conflictos a nivel internacional entre leyes y jurisdicciones nacionales.

4. Valoraciones y consideraciones

4.1 La Comisión propone definir una visión europea común sobre la gobernanza de Internet, que permita a la UE desempeñar un papel importante en un ámbito esencial para el futuro, tanto desde el punto de vista económico como desde el político y social. Es una decisión de gran importancia para proporcionar un estímulo fuerte al desarrollo económico de los Estados miembros y consolidar los principios de la democracia y los derechos humanos.

4.2 Una gobernanza sostenible debe basarse en un sistema de «múltiples partes interesadas», tal como se define en la Agenda de Túnez: gobiernos, sector privado, sociedad civil, organizaciones intergubernamentales e internacionales, comunidades académicas y técnicas.

4.3 Un enfoque basado en los principios

4.3.1 **El CESE desea resaltar ante todo lo que ya ha afirmado en numerosos dictámenes de los últimos años sobre la importancia de Internet como condición esencial para el desarrollo económico y el empleo, la innovación tecnológica y la inclusión social.** El apoyo del CESE a la sociedad de la información, a la Estrategia Europa 2020 y a la Agenda Digital ha sido siempre pleno y convencido, con numerosas propuestas y, a veces, también puntos de vista críticos.

4.3.2 El objetivo debe ser el de convertir a la UE en protagonista del desarrollo de infraestructuras digitales, ante todo de una banda ancha rápida y garantizada para todos los ciudadanos: en la creación de un mercado único digital con profusión de contenidos europeos y como instrumento de inclusión; en la superación de la brecha digital con la extensión de la alfabetización digital; en el diseño de una computación en la nube europea ⁽²⁾; y en la definición de normas adecuadas de protección contra la ciberdelincuencia, la invasión de la privacidad y la usurpación de identidad, los riesgos para los niños y el derecho al olvido.

4.3.3 **El CESE comparte plenamente la voluntad de la Comisión de reafirmar enérgicamente la defensa y el fomento de los derechos fundamentales y los valores democráticos,** así como el concepto jurídico de red única, sujeta a normas uniformes de la Comunidad, al igual que en otros sectores, y no «fragmentada» por regulaciones estatales diferentes y potencialmente incompatibles. Esta elección se considera necesaria para la creación de un espacio único europeo accesible, rápido y sostenible para los gobiernos locales, los ciudadanos, las empresas y las asociaciones sin ánimo de lucro ⁽³⁾.

4.3.4 A este respecto el CESE comparte las preocupaciones manifestadas por la Comisión con respecto a la violación de la libertad de expresión debido al bloqueo de las redes sociales por parte de la Agencia de Información, Tecnología y Comunicaciones de Turquía, así como por las medidas en materia de libertad de expresión contenidas en el reciente paquete de leyes antiterrorismo aprobadas por el Parlamento ruso.

4.4 Un marco de gobernanza cooperativa

4.4.1 El CESE observa en la Comunicación una **definición insuficiente tanto del concepto de gobernanza, a la que la UE debería contribuir, como de los instrumentos** que deberían garantizar los procesos con múltiples partes interesadas en las decisiones relacionadas con Internet, como ya sucediera con las propuestas de acción contenidas en la Comunicación *Una Agenda Digital para Europa* ⁽⁴⁾. En el marco de una gobernanza general compartida podrán definirse de manera más concreta los niveles y los métodos.

⁽²⁾ DO C 107, 6.4.2011, p. 53-57; DO C 318, 29.10.2011, p. 9; DO C 229, 31.7.2012, p. 1; DO C 161, 6.6.2013, p. 8; DO C 76, 14.3.2013, p. 59-65.

⁽³⁾ DO C 67, 6.3.2014, p. 137.

⁽⁴⁾ DO C 54, 19.2.2011, p. 58.

4.4.2 Para las referencias a experiencias positivas de países de dentro y fuera de la UE, la Comisión **solamente propone una iniciativa: el desarrollo de la plataforma GIPO** (iniciativa importante y positiva), reservándose posteriores propuestas operativas en función del resultado de una **próxima consulta pública**. Pero precisamente con motivo de la Comunicación ya tuvo lugar una amplia consulta sin que esto haya dado lugar a una mayor concreción de las propuestas contenidas en la Comunicación; con todo, lo que sí ha puesto de manifiesto en particular es una atención insuficiente por parte de las instituciones y de las partes interesadas.

4.4.2.1 La Comisión debería aclarar mejor el papel específico y el valor añadido que puede aportar la UE como tal y lo que se pide a los Estados también a la luz de los objetivos de la Agenda Digital para Europa; deben definirse asimismo las competencias exclusivas y las compartidas, entre otras cosas, para evitar superposiciones y posibles conflictos.

4.4.3 El CESE manifiesta su preocupación por la escasa sensibilidad y la grave infravaloración por parte de los Estados miembros y todas las partes interesadas de un tema de fundamental importancia para el futuro económico y social de la Unión. El CESE pide a la Comisión que ponga en marcha acciones de estímulo directo centradas en los gobiernos, el mundo empresarial y las ONG de defensa de los derechos de los ciudadanos, en especial, las asociaciones de consumidores, que no se mencionan en la Comunicación.

4.4.4 El CESE, que ha elaborado una serie de dictámenes sobre Internet y, en particular, sobre la Agenda Digital, debería participar en estas acciones.

4.5 *La globalización de las decisiones fundamentales sobre internet*

4.5.1 Otro aspecto importante reside en **las acciones a escala internacional que la UE en su conjunto debería aplicar** con respecto a la gobernanza de todas las comunicaciones electrónicas y a los derechos de los ciudadanos. En la Comunicación faltan referencias específicas sobre cómo vehicular este tipo de iniciativas a nivel internacional.

4.5.2 Esto es especialmente importante dado que el escándalo del «Datagate» puso de manifiesto **la debilidad de la UE** que, en la Cumbre de Bruselas de octubre de 2013, no supo dar una respuesta colectiva contundente y actuó sin coordinación en el escenario internacional.

4.6 *Un proceso con la participación de múltiples partes interesadas: la globalización de la icann*

4.6.1 El CESE señala que es necesario un marco estratégico. Si la gobernanza de la red no puede permanecer por más tiempo en manos del Gobierno estadounidense, es preciso definir con precisión un régimen multilateral que sea realmente representativo. Es preciso encontrar el equilibrio justo entre las instituciones gubernamentales, las grandes empresas — que obedecen a los intereses de los accionistas — y las ONG que representan directamente a los ciudadanos.

4.6.1.1 El CESE apoya la creación de instrumentos informáticos innovadores como el GIPO, al que considera un importante recurso a disposición de la comunidad internacional para examinar de cerca las políticas de regulación sobre Internet y las nuevas tecnologías mediante el fomento de intercambios entre los diferentes foros. Esto favorece principalmente a los componentes de la sociedad civil que disponen de recursos limitados.

4.6.2 **En lo que respecta a la ICANN y la IANA**, este organismo técnico ha anunciado finalmente la puesta en marcha de un proceso de gestión global y multilateral de las funciones técnicas que se le han confiado a partir de septiembre de 2015, fecha de vencimiento del contrato con el Gobierno de los Estados Unidos para la gestión de los dominios nacionales de primer nivel. El CESE pide a la Comisión que defina con claridad el papel que la Unión Europea debe desempeñar en el futuro órgano transnacional y que reclame un representante técnico y otro político en el Consejo de Administración de la nueva ICANN.

4.6.3 Es importante el apoyo de la Comisión para reforzar el FGI como lugar de encuentro de todas las instancias interesadas. El CESE pide que la UE tenga un papel destacado en el próximo FGI, que se celebrará en Estambul en septiembre, mediante una decidida acción conjunta de la Comisión, los Estados miembros y la sociedad civil que reitere los contenidos de la Comunicación.

4.7 Generar confianza

4.7.1 A escala intracomunitaria, es importante que la Comisión resalte correctamente en su Comunicación la necesidad de **generar confianza en Internet mediante instrumentos normativos que potencien su seguridad, estabilidad y fiabilidad**, como la reforma del marco normativo sobre la protección de los datos personales y la Directiva sobre seguridad de las redes y de la información.

4.7.2 Tras el informe de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre el asunto Datagate, el Parlamento Europeo debatió oportunamente instituir un «Habeas corpus digital europeo. Proteger los derechos fundamentales en una era digital», mediante acciones específicas, como plan de prioridades para la próxima legislatura.

4.7.3 El CESE seguirá con suma atención el avance de estas iniciativas y la aplicación de las medidas previstas en el «paquete Telecom» sobre la realización del mercado único de las telecomunicaciones ⁽⁵⁾.

4.8 Normas técnicas que configuran internet

4.8.1 **Un aspecto fundamental son las normas técnicas** La naturaleza abierta y transnacional de la red entraña que las normas técnicas se definan mediante una especie de autorregulación de la comunidad técnica, solo en pocos casos concertada con las instituciones, y prescindiendo de consideraciones de orden público de Estados individuales o estructuras intergubernamentales regionales. La repercusión que estas decisiones pueden tener sobre los derechos de los ciudadanos, entre ellos los derechos a la libertad de expresión, a la protección de los datos personales (incluido el derecho al olvido) y a la seguridad de los usuarios, así como sobre el acceso a los contenidos, **hace necesario que se elijan opciones precisas y se dicten recomendaciones que garanticen que esas decisiones técnicas sean compatibles con los derechos humanos**.

4.8.2 El CESE apoya la propuesta de la Comisión de organizar seminarios con expertos internacionales de las diferentes disciplinas jurídico sociales, económicas y técnicas, para garantizar la coherencia entre los marcos reglamentarios ya vigentes y las nuevas formas de configurar Internet.

4.8.3 En el ámbito de la competencia y del libre mercado hay que plantearse también el problema de una situación en la que unos pocos algoritmos privados ejercen un control único sobre los datos personales, los metadatos y los ingresos de la publicidad o los derechos de propiedad intelectual ⁽⁶⁾.

4.9 Conflictos jurisdiccionales y legislativos

4.9.1 En lo que respecta a **los aspectos jurídicos de Internet**, la creación de un mercado único digital en 2015 ha sido subrayada con fuerza por la Comisión y, naturalmente, no puede prescindir de una armonización de las normativas nacionales e internacionales aplicadas a las transacciones en línea. En lo que respecta a los aspectos jurídicos de Internet, el CESE coincide con la voluntad de la Comisión de **examinar los riesgos de conflicto internacional entre las distintas leyes y jurisdicciones** que se suelen ver agravados por normativas de autoridades de regulación independientes.

4.9.2 El CESE señala que en la Comunicación prácticamente no se hace referencia a la **neutralidad de la red**, pese a haberse reconocido su importancia fundamental en la Agenda Digital. El Comité reitera las opiniones ya expresadas en dictámenes previos; manifiesta su preocupación por las iniciativas reglamentarias que se están debatiendo en los EE.UU. y «recomienda enérgicamente consagrar cuanto antes los principios de la Internet abierta y la neutralidad de la red en la legislación de la UE, teniendo en todo momento presente la evolución tecnológica más reciente en este ámbito ⁽⁷⁾».

⁽⁵⁾ DO C 177, 11.6.2014, p. 64.

⁽⁶⁾ COM(2012) 573 .

⁽⁷⁾ DO C 24, 28.1.2012, p. 139-145.

4.10 *Una internet integradora*

4.10.1 Finalmente el CESE subraya la importancia de un aspecto fundamental: su carácter integrador. La contribución de la UE a una gobernanza mundial de Internet ha de pasar necesariamente por el fomento de políticas de inclusión asociadas a las TIC, a fin de sentar las bases de una sociedad realmente integradora (en 2006 los ministros responsables de integración electrónica de los Estados miembros de la UE, de los países candidatos y en vías de adhesión, de los países de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio) y de otros países, suscribieron la «Declaración de Riga» coincidiendo con la conferencia ministerial «ICT for an inclusive society»; dicha declaración recoge una serie de compromisos para desarrollar soluciones TIC destinadas a personas de edad avanzada y en materia de accesibilidad electrónica en la UE). El Comité considera oportuno incluir en la Comunicación el principio según el cual se considere esencial disponer de unas TIC accesibles y fácilmente utilizables como instrumento esencial para que las personas con discapacidad tengan igualdad de acceso y unas oportunidades plenas y eficaces.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia

[COM(2014) 216 final]

(2014/C 451/25)

Ponente: **Giuseppe IULIANO**

El 8 de abril de 2014, la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Comunicación de la Comisión Europea — Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia

COM(2014) 216 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 12 de junio de 2014.

En su 500º pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 10 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 103 votos a favor, 1 en contra y 1 abstención el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera muy pertinente y necesaria una posición de la UE en materia de reducción de riesgo de desastres (RRD) de cara a la revisión del Marco de Acción de Hyogo (MAH) en 2015. La coincidencia con otras iniciativas post 2015 en materia de desarrollo o de cambio climático hacen aún más relevante esta posición.

1.2 El CESE solicita a los Estados Miembros (EM) que suministren a la Comisión los datos sobre riesgos y desastres en sus países del modo más desagregado posible, de modo que puedan contribuir a un diagnóstico más profundo y preciso de la situación en esta materia.

1.3 El CESE está convencido de que debe ponerse más atención en los factores subyacentes del riesgo y en las causas profundas de los desastres. Entre estos factores subyacentes se encuentran el desarrollo urbano no planificado, la vulnerabilidad de los medios de vida en el ámbito rural, y los ecosistemas en declive.

1.4 Una gran parte de las pérdidas humanas y económicas que ocasionan los desastres se producen por desastres menores muy frecuentes. El CESE considera que el MAH 2015 debe conceder mayor importancia a este «riesgo extensivo» tratando además de fortalecer la resiliencia de las comunidades afectadas por dichos desastres.

1.5 El CESE considera que deben analizarse más en profundidad los impactos económicos y sociales de los desastres y prestar más atención a aspectos como las infraestructuras productivas.

1.6 El CESE considera que el MAH post 2015 debe avanzar en un enfoque «multiamenaza» incorporando también con más fuerza que hasta ahora las de origen antrópico.

1.7 La gestión de riesgos (GRD) debe basarse en el enfoque de derechos, centrarse en las necesidades y derechos de los grupos y personas más vulnerables, y enfatizar e integrar el enfoque de género.

1.8 El CESE aboga por que se fomenten los enfoques de gestión local del riesgo dando participación a las entidades de la sociedad civil en el ámbito local y a los colectivos normalmente excluidos. La gobernanza local del riesgo debe incorporarse de modo más decidido.

1.9 El rol de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el ámbito de la RRD debe ser también reconocido tanto a escala local como internacional.

1.10 Los sectores empresariales y privados deben jugar un papel relevante incorporando la RRD en todo el ciclo productivo y aportando su capacidad de innovación.

1.11 Aun conservando su carácter voluntario el nuevo MAH 2015 debe enfatizar los sistemas de rendición de cuentas y transparencia a través de un conjunto de indicadores internacionalmente aceptados. Estos indicadores deben ir más allá de los meramente técnicos e incluir dimensiones de carácter social.

1.12 El CESE valora positivamente los mecanismos de análisis entre homólogos puestos en marcha por diversos EM pero cree que debe avanzarse a medio plazo en sistemas más exigentes de rendición de cuentas.

1.13 En materia de financiación el CESE cree que debe establecerse una indicación de porcentajes mínimos recomendables de financiación de acciones de RRD en la política de desarrollo y humanitaria de la UE.

2. Motivación

2.1 La adopción del MAH «Aumento de la resiliencia de las naciones y las comunidades ante los desastres» en el año 2005 supuso, sin lugar a dudas, un hito en el planteamiento frente a la reducción del riesgo de desastres. El hecho de que el MAH fuera adoptado por 168 Estados es una muestra de ese cambio de percepción por parte de comunidad internacional ante una realidad cada vez más preocupante.

2.2 Tras la adopción del MAH, la UE ha ido incorporando elementos de RRD y de GRD en muchas de las políticas comunitarias tanto en el plano interior como en la cooperación para el desarrollo o la ayuda humanitaria y, aunque de un modo desigual, los avances han sido significativos.

2.3 La revisión del MAH en el año 2015 supone, por tanto, una oportunidad para la UE de revisar sus políticas en esta materia adecuándolas a la nueva realidad internacional, y contribuir, al mismo tiempo, al debate internacional sobre el riesgo de desastres y sobre cómo afrontar mejor esta realidad.

2.4 El CESE acoge con interés la Comunicación de la Comisión Europea sobre el «Marco de Acción de Hyogo posterior a 2015: gestionar los riesgos para lograr la resiliencia», estima que es muy pertinente en los momentos actuales, y desea contribuir a este debate planteando las propuestas de los sectores de la sociedad civil a los que representa.

2.5 Desde la aprobación del MAH en el año 2005 las tendencias en materia de desastres a nivel mundial han confirmado sus preocupantes patrones de agravamiento del riesgo y han obligado a los Estados, los organismos internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y la comunidad en general a reformular sus posiciones en materia de RRD.

2.6 Todos los datos de los que se dispone actualmente muestran el agravamiento de los desastres, especialmente de los vinculados con amenazas hidrometeorológicas debidas al cambio climático, pero también de otros debidos a acelerados procesos de urbanización, inapropiada planificación territorial, inadecuados usos del suelo y los recursos naturales, así como a un aumento de la exposición ante esas amenazas.

2.7 El impacto de los desastres varía, evidentemente, de unas regiones y países a otros, y las pérdidas en vidas humanas o en términos económicos dependen de los niveles de desarrollo. Pero ningún país ni región del planeta está exento de estos riesgos y los datos de las últimas décadas muestran el elevado impacto de los desastres también en los países desarrollados y en la propia Unión Europea.

2.8 El hecho de que en el año 2015 se vayan a reformular también los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que las discusiones sobre cambio climático hayan experimentado algunos avances, obligan a hacer esfuerzos para lograr una mayor coherencia en las diversas posturas sobre estas materias a las que el CESE desea contribuir.

3. Nuevas visiones sobre el contexto y la tipología de los desastres

3.1 La Comunicación de la Comisión y, sobre todo, los dos Anexos que la acompañan ⁽¹⁾, son muy exhaustivos en el análisis de las amenazas y los riesgos a escala global y muy especialmente en el ámbito de la UE. También son muy precisos en la descripción de las políticas europeas que han incorporado elementos de RRD. El CESE valora muy positivamente el esfuerzo de la Comisión por contar con datos fiables y técnicamente sólidos que suministren una visión global en materia de desastres en el territorio de la UE y las de políticas para hacerles frente.

3.2 Sin embargo, en relación a la visión panorámica de los desastres dentro de la UE, el CESE lamenta que tan solo se cuente con datos directos de dieciséis (16) Estados miembros (EM) más Noruega. El CESE insta al resto de EM que no han aportado aún sus datos desagregados a que contribuyan cuanto antes a este esfuerzo por contar con un diagnóstico lo más claro y preciso posible en materia de amenazas y desastres en el seno de la UE.

3.3 A escala global, los estudios de la Estrategia Internacional de Reducción de Desastres (UNISDR por sus siglas en inglés) muestran que más allá de los grandes desastres con gran impacto mediático, son los «pequeños desastres» los más frecuentes, los que ocasionan más pérdidas humanas y económicas y los que causan más impacto en el día a día de millones de seres humanos y comunidades en todo el planeta. El CESE considera que debe concederse más importancia en el MAH posterior al 2015 al «riesgo extensivo» ⁽²⁾ que se produce en este tipo de eventos frente al enfoque de «riesgo intensivo» que ha sido predominante en el pasado. La atención a este tipo de desastres que se producen con elevada frecuencia aunque su escala sea pequeña debe ser, además, la puerta de entrada para fortalecer la resiliencia de las comunidades afectadas. El CESE considera que se debe dar más atención al impacto local de este tipo de desastres.

3.4 Pese a que existen numerosos estudios sobre el impacto económico de los desastres, pocas veces se analizan los costes en términos de empleo, condiciones laborales y trabajo decente, impacto sobre los emprendedores, tejido productivo, etc. El CESE considera que deben analizarse más en profundidad estos aspectos y prestar más atención a aspectos como las infraestructuras productivas ⁽³⁾.

3.5 Por otra parte, los datos disponibles muestran que muchos desastres se producen por una suma de amenazas y no por un único factor causal. Ello avala la necesidad de análisis «multiamenaza» y la consideración de un abordaje más holístico de los desastres y de su complejidad. El concepto de «emergencia compleja» que se ha usado y se usa en el ámbito humanitario puede servir para evitar visiones simplistas de las causas de los desastres que puedan conducir, en ocasiones, a respuestas también simplistas. Aunque los enfoques dominantes tras la aprobación del MAH ponen énfasis en las amenazas «naturales» o «antrópicas no intencionadas», la evidencia muestra que factores como la violencia en contextos urbanos marginales, la falta de gobernanza, las diferentes tipologías de conflictos, entre otros factores de índole humana, agravan los desastres y deberían ser tomados en cuenta. El CESE considera que el MAH 2015 debe abordar estos elementos ligados al conflicto y la violencia de un modo más omnicompreensivo. También se debe abordar con más decisión la problemática de los desastres de amenaza tecnológica o los llamados «triples desastres» (terremoto, tsunami, nuclear) como el que afectó Fukushima.

3.6 Asimismo el CESE está convencido de que debe ponerse más atención en los factores subyacentes del riesgo y en las causas profundas de los desastres. Todos los análisis y revisiones sobre el MAH muestran que la prioridad de acción cuarta «Reducir los factores subyacentes del riesgo» ha sido la que menos ha avanzado ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Commission Staff Working Documents: «Overview on natural and man-made disasters risks in the EU» SWD(2014) 134 final. «EU policies contributing to disaster risk management» SWD(2014) 133 final.

⁽²⁾ Los estudios de UNISDR muestran que el 90 % de las pérdidas por desastres a escala mundial se debe a estos desastres «extensivos». (Global Assessment Report. GAR. UNISDR, 2013).

⁽³⁾ Recientemente se ha empezado a profundizar en este tema. «The Labour Market Impacts of Natural and Environmental Disasters». ADAPT Italia y The Japan Institute for Labour Policy and Training. <http://moodle.adaptland.it/mod/page/view.php?id=9533>

⁽⁴⁾ El MAH contiene cinco prioridades de acción: 1) garantizar que la reducción del riesgo de desastres sea una prioridad nacional y local con una base institucional sólida para su aplicación, 2) identificar, evaluar y realizar el seguimiento de los riesgos de desastre y mejorar los sistemas de alerta temprana, 3) utilizar el conocimiento, la innovación y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todos los niveles, 4) reducir los factores subyacentes, 5) reforzar la preparación frente a los desastres a fin de poder dar una respuesta más eficaz a todos los niveles.

4. Una gestión del riesgo de desastres centrada en los derechos de las personas y especialmente de los grupos más vulnerables en el nivel local

4.1 Pese a los avances desde la adopción del MAH, el enfoque basado en derechos no se ha incorporado suficientemente a la GRD. Incluso en ocasiones, las referencias a la vulnerabilidad y los derechos diferenciales de ciertos grupos han contribuido a «vulnerabilizarlos» aún más, no reconociendo que son, además, portadores de capacidades. Esto ha sucedido, por ejemplo, con visiones simplistas del enfoque de género. El CESE cree que el enfoque basado en las personas, en sus derechos, en la equidad, en el derecho a la protección pero también en el derecho al desarrollo sostenible incluyendo la sostenibilidad ambiental, deberían aparecer como principios con más fuerza en el MAH 2015. La incorporación de aspectos de género, enfoques de derechos, colectivos vulnerables debe formar parte del conjunto de indicadores de seguimiento del MAH 2015 y de los mecanismos de rendición de cuentas que se establezcan. Las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción y defensa de los derechos y muy especialmente aquellas dedicadas a los derechos de las mujeres y equidad de género y las de representación de grupos vulnerables deberían ser convocadas con más frecuencia y participar en los foros de debate sobre RRD.

4.2 La experiencia muestra que han sido las iniciativas locales o con enfoque local las que más y mejor han alcanzado a los colectivos vulnerables. El CESE aboga por que se fomenten los enfoques de gestión local del riesgo dando participación a las entidades de la sociedad civil en el ámbito local y a los colectivos normalmente excluidos. Ello implica caminar hacia sistemas de Gobernanza local del riesgo que permitan concretar las acciones y mecanismos institucionales necesarios. La financiación de actividades de gestión local del riesgo debería priorizarse dentro de las iniciativas nacionales y en las apoyadas por los organismos internacionales.

4.3 Reconociendo que son y deben ser los Estados los que se comprometen con el MAH y su aplicación, y que el éxito o fracaso del MAH 2015 dependerá de la voluntad política de los Estados, el CESE desea enfatizar la necesidad de sumar a todas las entidades del ámbito local, municipalidades, alcaldías, organizaciones de la sociedad civil, ONG, instituciones académicas, sectores empresariales y organizaciones sindicales en la elaboración de planes de GRD o instrumentos similares. La actual desconexión entre el ámbito local y otros niveles administrativos superiores limita la capacidad de actuación inmediata de la población directamente afectada por una amenaza. Esto adquiere especial relevancia en los países en desarrollo, con débiles estructuras institucionales.

4.4 Las empresas y el sector privado tiene un papel fundamental que jugar en la RRD no solo a través de la Alianzas Público Privadas o la Responsabilidad Social Empresarial, sino aportando innovaciones y experiencia, e incorporando concepciones de resiliencia, mitigación y adaptación en todo el proceso productivo. La Comunicación hace alusiones al aseguramiento pero junto a ello deberían incluirse referencias más claras a la imperiosa necesidad de reducir el riesgo para poder generar desarrollo productivo.

4.5 Con las particularidades que puedan establecerse en cada caso, el CESE considera que la participación de las entidades de la sociedad civil en la GRD a escala global y en la gestión local del riesgo debe ampliarse tanto en las políticas internas de la UE como en la acción exterior.

4.6 El CESE desea enfatizar el papel de la educación, tanto escolar formal como no formal, como camino muy efectivo para aumentar la sensibilización y mejorar la eficacia de las actuaciones de la ciudadanía ante los desastres. Las OSC pueden jugar un papel importante en esta tarea que rebasa los ámbitos de educación formal.

5. Hacia un marco de rendición de cuentas, transparencia en torno a objetivos e indicadores de progreso del MAH 2015

5.1 El CESE comparte globalmente los «Principios para el nuevo marco» de la Comunicación de la Comisión en materia de rendición de cuentas e indicadores. El actual sistema de seguimiento del MAH es muy pobre y no ha servido para medir los avances de un modo serio. De hecho, muchos de los EM de la UE no han suministrado sus datos de modo oportuno y preciso y no cuentan con bases de datos sólidas y fiables en esta materia. La sensibilidad pública y política de los desastres hace que en el ámbito de la RRD sea especialmente necesario establecer mecanismos creíbles de transparencia y rendición de cuentas.

5.2 El CESE valora positivamente las iniciativas de revisión entre homólogos puestas en marcha por algunos EM y cree que deberían generalizarse como modo de avanzar. A medio y largo plazo, el CESE cree que la UE debería ser más ambiciosa en la mejora de la recogida de datos de los EM de modo que fueran comparables y asequibles no solo para las instituciones gubernamentales sino para la sociedad civil, los medios de comunicación, la academia, la comunidad científica y otros grupos interesados.

5.3 En cualquier caso, el MAH 2015 deberá establecer un sistema de indicadores comunes que permitan medir los avances y el grado de cumplimiento tanto por los países como por el resto de actores. Sin entrar aquí en los detalles, el CESE comparte los esfuerzos realizados por las entidades de la sociedad civil en materia de indicadores y quiere expresar su convicción de que estos deben ir más allá de los meramente técnicos o incluso tecnocráticos, incorporando elementos sociales, de resiliencia, de participación, etc.⁽⁵⁾.

5.4 La transparencia y la rendición de cuentas deben alentar además el diálogo entre los diversos actores implicados: organismos oficiales, instituciones políticas, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y empresarial, entidades académicas, etc. en torno a la RRD.

6. Coherencia entre las agendas de desarrollo, cambio climático y RRD

6.1 En un mundo tan interconectado e interdependiente como el que vivimos resulta paradójica la dificultad para interconectar las «agendas» internacionales respecto de temas que, por definición, están muy relacionados. La oportunidad que se abre en el año 2015 al coincidir diferentes iniciativas en torno a cambio climático, desarrollo y RRD, debe ser aprovechada por la UE para impulsar esta misma coherencia a escala internacional. Este impulso de la coherencia tiene muchas implicaciones conceptuales, institucionales, de prioridades, etc. que deberían ser abordadas desde la experiencia de las comunidades afectadas y teniendo en cuenta que desarrollo, cambio climático y desastres no pueden seguir siendo planteados de modo estanco. El CESE apoya los esfuerzos internacionales por definir criterios e indicadores comunes en materia de ODS y MAH 2015.

6.2 Dada la importancia del cambio climático en el incremento de la frecuencia y severidad de las amenazas (en especial las hidrometeorológicas), así como los objetivos comunes entre la RRD y la Adaptación al Cambio Climático (ACC), debe aumentarse significativamente la coordinación entre las estructuras que promueven el diseño y aplicación de cada una de estas disciplinas.

6.3 El futuro MAH 2015 debe expresar con mayor claridad los vínculos de los desastres con el desarrollo que pueden ser muy diversos y complejos. El desarrollo bien concebido puede reducir el riesgo pero también puede, como se ve en muchas ocasiones, acrecentarlo. De igual modo las relaciones entre cambio climático y desastres son complejas e interdependientes. El CESE comparte el que conceptos y enfoques como el de resiliencia pueden ser útiles a la hora de abordar esas complementariedades.

6.4 Al mismo tiempo, el CESE desea poner de manifiesto la necesidad de abordar las relaciones de la RRD tradicional con la agenda de seguridad. Hasta ahora, el enfoque dominante del MAH ha sido, como se ha dicho, en torno a los «desastres naturales», pero otras amenazas y realidades vinculadas con la violencia, el conflicto o la disputa por los recursos hacen recomendable que se inicie esta convergencia. El concepto de seguridad humana plantea esta realidad y debería estudiarse su utilidad en este sector.

7. Financiación de la RRD y compromiso de la UE

7.1 La falta de una «cultura de la prevención» ha hecho que tanto en el plano interno de la UE como en su acción exterior, la RRD y la prevención de riesgos, la mitigación o la preparación ante desastres no hayan sido prioritarias. Como bien expresa la Comunicación de la Comisión, algunos programas han sido pioneros [DIPECHO⁽⁶⁾] pero el porcentaje de fondos destinados a estas tareas ha sido escaso. El CESE cree que debe establecerse una indicación de porcentajes mínimos recomendables de financiación de acciones de RRD en la política de desarrollo y humanitaria de la UE en línea con lo que hacen otros donantes⁽⁷⁾. Para ello, los EM deben dotarse de mecanismos de seguimiento financiero para acciones de RRD que puedan quedar incorporadas dentro de las políticas de desarrollo y acción humanitaria.

Bruselas, 10 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁵⁾ Joint Civil Society Position on Post 2015 Framework for Disaster Risk Reduction. El documento sigue las orientaciones de «Elements for Consideration in the Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction» (UNISDR December 2013).

⁽⁶⁾ DIPECHO (Disaster Preparedness ECHO) es un programa dedicado a la RRD lanzado en 1996 por la DG ECHO de la Comisión Europea.

⁽⁷⁾ Una revisión de posibilidades de financiación de la RRD y experiencias puede verse resumida en <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8574.pdf>

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 93/5/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1993, relativa a la asistencia a la Comisión por parte de los Estados miembros y a su cooperación en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios

COM(2014) 246 final — 2014/0132 (COD)

(2014/C 451/26)

El 22 de mayo de 2014 el Consejo, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se deroga la Directiva 93/5/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1993, relativa a la asistencia a la Comisión por parte de los Estados miembros y a su cooperación en materia de examen científico de las cuestiones relacionadas con productos alimenticios.

Considerando que el contenido de la propuesta es plenamente satisfactorio y que, además, esta había sido examinada en su dictamen CES 404/2001 — 2000/0286 COD, aprobado el 28 de marzo de 2001 (*), el Comité, en su 500^o pleno de los días 9 y 10 de julio de 2014 (sesión del 9 de julio), decidió por 185 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones no elaborar un nuevo dictamen sobre el asunto y remitirse a la posición mantenida en el documento mencionado más arriba.

Bruselas, 9 de julio de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

(*) Dictamen del CES NAT/099 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Alimentaria Europea y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, DO C 155, de 29 de mayo de 2001, pp. 32-38.

CORRECCIÓN DE ERRORES**Corrección de errores del Dictamen del Comité Económico y Social Europeo acerca de la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Estrategia de la UE contra el tráfico de especies silvestres**

(Diario Oficial de la Unión Europea C 424 de 26 de noviembre de 2014)

(2014/C 451/27)

En la página 54, en el punto 2.3.1:

donde dice: «2.3.1 La Convención de Washington (CITES) de 1973 regula el comercio en lo que respecta a la exportación, reexportación, importación, tránsito y transbordo o inmovilización para cualquier finalidad, de determinadas especies de animales y plantas amenazadas de extinción. La Convención tiene por objeto conservar y explotar de manera sostenible a escala mundial las poblaciones animales y vegetales de los 180 Estados que la han suscrito.»,

debe decir: «2.3.1. La Convención de Washington (CITES) de 1973 regula el comercio en lo que respecta a la exportación, reexportación, importación, tránsito y transbordo o inmovilización para cualquier finalidad, de determinadas especies de animales y plantas amenazadas de extinción. La Convención tiene por objeto conservar y explotar de manera sostenible las poblaciones animales y vegetales a escala mundial.».

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES