



Sumario

I Resoluciones, recomendaciones y dictámenes

RESOLUCIONES

Comité Económico y Social Europeo

510º Pleno del CESE de los días 16 y 17 de septiembre de 2015

2016/C 013/01	Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la actual crisis de los refugiados	1
---------------	---	---

DICTÁMENES

Comité Económico y Social Europeo

510º Pleno del CESE de los días 16 y 17 de septiembre de 2015

2016/C 013/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Experiencias de la Small Business Act en los Estados Unidos y la UE: buenas prácticas para fomentar acciones innovadoras de las pymes» (Dictamen de iniciativa)	2
2016/C 013/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La empresa familiar en Europa como fuente de un crecimiento renovado y mejores puestos de trabajo» (Dictamen de iniciativa)	8
2016/C 013/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Hacia la salud electrónica: información digital para un uso seguro de los medicamentos» (dictamen de iniciativa)	14
2016/C 013/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ayudas estatales a empresas. ¿Son eficientes y eficaces?» (Dictamen de iniciativa)	19
2016/C 013/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Economía del Bien Común: un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social» (Dictamen de iniciativa)	26
2016/C 013/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El método comunitario para una UEM democrática y social» (Dictamen de iniciativa)	33
2016/C 013/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables» (Dictamen de iniciativa)	40

2016/C 013/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Validación de las competencias y cualificaciones adquiridas mediante el aprendizaje no formal o informal: la aportación práctica de la sociedad civil organizada» (dictamen de iniciativa)	49
2016/C 013/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar los resultados de los sistemas nacionales de formación dual» (Dictamen de iniciativa)	57
2016/C 013/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: «Combatir la corrupción en la UE: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil» (dictamen de iniciativa)	63
2016/C 013/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Perspectivas de desarrollo inteligente y sostenible a largo plazo de la industria europea de alta mar y su relación con los sectores marítimos de la UE» (dictamen de iniciativa)	73
2016/C 013/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las industrias creativas y culturales: una baza europea en la competencia mundial» (Dictamen de iniciativa)	83
2016/C 013/14	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Los programas de desarrollo rural: ¿primeros auxilios o brotes verdes de la recuperación?» (dictamen de iniciativa)	89
2016/C 013/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial» (Dictamen de iniciativa)	97
2016/C 013/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Innovación social, redes y comunicación digital» (dictamen de iniciativa)	104
2016/C 013/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Dumping social en el sector europeo de la aviación civil» (dictamen de iniciativa)	110
2016/C 013/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El ciberactivismo y las organizaciones de la sociedad civil» (Dictamen de iniciativa)	116
2016/C 013/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Revisión del Acuerdo de Asociación entre la UE y México» (dictamen de iniciativa)	121
2016/C 013/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La agricultura, las zonas rurales y el desarrollo sostenible en los países de la Asociación Oriental» (Dictamen de iniciativa)	128
2016/C 013/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un convenio de la OIT contra la violencia de género en el trabajo» (dictamen de iniciativa)	138
2016/C 013/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Actos delegados» (Dictamen adicional)	145
2016/C 013/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Construir un ecosistema financiero para las empresas sociales» (Dictamen exploratorio)	152
2016/C 013/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales» (Dictamen exploratorio)	161
2016/C 013/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política integrada de aviación de la UE» (Dictamen exploratorio)	169
2016/C 013/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje» (Dictamen exploratorio)	176
2016/C 013/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa» y «Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea»	183

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

510° Pleno del CESE de los días 16 y 17 de septiembre de 2015

2016/C 013/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones-Legislar mejor para obtener mejores resultados-Un programa de la UE» [COM(2015) 215 final]	192
2016/C 013/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común (refundición) [COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]	201
2016/C 013/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1829/2003 en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio (programa evolutivo) [COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)]	203

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

RESOLUCIONES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

510º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE SEPTIEMBRE DE 2015

Resolución del Comité Económico y Social Europeo sobre la actual crisis de los refugiados

(2016/C 013/01)

El CESE hace un llamamiento a que se emprenda de inmediato una acción europea responsable y colectiva para abordar la llegada masiva de refugiados.

La inaceptable situación actual de los solicitantes de asilo requiere adoptar una estrategia sólida a escala de la UE en cooperación con los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas para abordar inmediatamente las múltiples cuestiones que afrontan los refugiados.

El Comité considera sumamente preocupante la actual crisis humanitaria que sufren multitud de refugiados: cada día, hombres, mujeres y niños exponen sus vidas para llegar a Europa. La actual crisis de refugiados es de una magnitud sin precedentes y afecta a algunos Estados miembros de manera desproporcionada. Esta delicada situación requiere que los Estados miembros muestren su solidaridad con las personas que huyen de las guerras, las persecuciones, los conflictos y la pobreza así como entre ellos. Todos los Estados miembros son responsables de garantizarles una entrada segura y de acogerlas, lo cual forma parte de nuestros valores europeos fundamentales.

El CESE expresa su solidaridad y lamenta profundamente la pérdida de vidas humanas y las penosas condiciones que afrontan los refugiados para ponerse a salvo. Hacemos un llamamiento a las organizaciones de la sociedad civil, en particular a las representadas en el CESE, a que hagan todo lo posible para contribuir a la acogida e integración de los refugiados. El CESE encomia el compromiso del personal de las administraciones públicas locales, de las organizaciones no gubernamentales y de los voluntarios que participan en iniciativas sobre el terreno en toda la UE para prestar asistencia a las personas necesitadas.

Ahora la UE tiene que actuar como una auténtica unión y promulgar una legislación común en materia de asilo, empezando por la revisión del Reglamento de Dublín. Ha llegado el momento de que los gobiernos y políticos sigan el ejemplo de los ciudadanos, de las asociaciones así como de numerosos municipios que se están movilizando en mucho mayor medida y más rápidamente que nuestros gobiernos y las instituciones de la UE. El CESE lamenta que el Consejo no haya podido adoptar todavía las decisiones necesarias en esta apremiante crisis humanitaria. Por lo tanto, el CESE insta al Consejo Europeo a celebrar una cumbre extraordinaria antes de final del mes para alcanzar un acuerdo sobre medidas y acciones concretas, incluida una clave de reparto justa.

El Comité contempla con gran preocupación la actual puesta en entredicho del Acuerdo de Schengen y de la libre circulación, ya que figuran entre los principales logros que benefician a los ciudadanos de la UE.

Es primordial desarrollar medidas inmediatas para afrontar también las causas últimas que originan los actuales flujos de refugiados. La UE tiene que trabajar con los países de origen y tránsito. El CESE acoge con satisfacción el enfoque basado en los derechos humanos que prevé imprimir la Comisión a esta cooperación. Por último, el CESE insiste en la necesidad de incluir a la sociedad civil en su diálogo con los terceros países

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

510º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE SEPTIEMBRE DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Experiencias de la Small Business Act en los Estados Unidos y la UE: buenas prácticas para fomentar acciones innovadoras de las pymes»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/02)

Ponente: Ullrich SCHRÖDER

El 10 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 29.2 de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema

«Experiencias de la Small Business Act en los Estados Unidos y la UE: buenas prácticas para fomentar acciones innovadoras de las pymes» (dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 207 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

Existen unos 21 millones de pymes en la UE, que dan trabajo a más de 90 millones de personas y generan más de 3 600 billones EUR de valor añadido. Dicho de otro modo, el 99 % de todas las empresas son pymes, que emplean a dos de cada tres personas y generan un 58 % de valor añadido. En consecuencia, se necesita una Small Business Act (SBA) poderosa.

Con respecto a la revisión de la SBA en la UE, el CESE desea formular las siguientes recomendaciones sobre una serie de aspectos clave, basándose en la experiencia adquirida con la Small Business Administration en los Estados Unidos (que comparte el mismo acrónimo pero adopta un enfoque totalmente diferente).

1.1. La revisión de la SBA es necesaria

La Comisión Europea había indicado su intención de publicar una revisión en el primer semestre de 2015, pero ha retrasado la publicación. Dado que hay áreas de posible mejora (véase más abajo), la comunidad afectada por la SBA espera que después de las audiencias se lleve a cabo una revisión; dada la importancia crucial de las pymes, esta revisión debería publicarse lo antes posible.

1.2. Posición jurídica y cumplimiento

La SBA debe actualizarse y adoptar una forma más vinculante, con un enfoque más ambicioso. El CESE ya solicitó esto mismo en 2008 y 2011, pero la Comisión Europea no lo ha puesto en práctica.

La Comisión debería introducir más mecanismos jurídicos en caso necesario; por ejemplo, en relación con la contratación pública, el principio «pensar primero a pequeña escala», las evaluaciones de impacto y las pruebas de las pymes. Deberían aplicarse tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, y atribuir un papel más importante al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. Los principios «pensar primero a pequeña escala» y «solo una vez» deben incluirse en el acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación en las instituciones de la UE.

1.3. *Posición política*

En la UE, la SBA tiene una posición política de nivel inferior a la que tiene en los EE. UU. Con vistas a reforzar la posición en la UE, el CESE recomienda que:

- en el ámbito de la UE se establezca con carácter anual un Consejo de Competitividad especial para las pymes y la SBA, tal como recomendaba el CESE en su dictamen de 2011 ⁽¹⁾,
- el Grupo de Alto Nivel de Competitividad y Crecimiento del Consejo examine los avances en las acciones nacionales para la aplicación de las prioridades de la SBA y reflexione sobre nuevas medidas a nivel de la UE. Los resultados deberían remitirse al Consejo de Competitividad para las pymes y la SBA,
- se actualice la red de representantes de las pymes a nivel europeo, aumentando el nivel de los participantes al de directores generales de los Ministerios de Economía. Con ello se garantizaría una coordinación mejor y más estrecha entre la UE y los Estados miembros.

1.4. *Gobernanza y eficiencia*

1.4.1. Debe elaborarse un informe anual de la UE sobre la aplicación de la SBA que también debe incluir un informe basado en datos concretos sobre la gestión de la Comisión al respecto y sobre el funcionamiento de los diferentes programas.

1.4.2. Debería instarse al Tribunal de Cuentas Europeo a publicar informes periódicos sobre el funcionamiento de los programas y medidas relevantes para las pymes, tal como hace la Governmental Accountability Office en los EE. UU. con respecto a la SBA estadounidense. Debería crearse un organismo independiente dentro de la Comisión que se encargase de la gobernanza interna, siguiendo el modelo de la Oficina del Inspector General de la SBA estadounidense.

1.4.3. La SBA no tendrá éxito a no ser que se establezca una cooperación en pro de una gobernanza multilateral (con los interlocutores sociales y otras partes interesadas públicas y privadas). Por lo tanto, el Grupo Consultivo sobre la SBA (véase el punto 4.3.4), cuya creación se previó en 2011 pero que nunca llegó a establecerse, debe ponerse en funcionamiento y ser consultado en la fase previa a la toma de decisiones.

1.4.4. El sistema de planes nacionales y locales de aplicación de la SBA (véase el punto 4.3.3) tiene que mejorarse y complementarse mediante un uso sistemático de los indicadores de resultados.

Recurso a los objetivos

Se recomienda recurrir con mayor frecuencia a los objetivos indicativos a fin de incrementar la participación de las pymes en la contratación pública y a los objetivos vinculantes en relación con los programas de I+D (a nivel nacional y de la UE). Con este sistema de objetivos, los niveles deberían incrementarse a lo largo de los años.

Conferencia anual de las partes interesadas de la SBA

Tanto en los EE. UU. como en la UE hay considerables conocimientos y experiencia en relación con las políticas y programas para las pymes, pero no se ha organizado ningún debate estructural y regular que incluya a las partes interesadas. Una conferencia anual con este fin, cuyo desarrollo se alternase entre los EE. UU. y la UE, sobre la base de los mejores ejemplos, sería una medida útil. Debería incluir a las partes interesadas de ambos lados del Atlántico: políticos y administraciones, red de representantes de las pymes y organizaciones de pequeñas empresas. Debido a la limitación de los presupuestos de las organizaciones de pequeñas empresas, los costes de su participación deben compensarse. Cada año, además de los debates generales, podría debatirse un tema específico: finanzas, innovación, comercio (incluida la ATCI), espíritu empresarial femenino, etc.

⁽¹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

2. Introducción y objetivos del dictamen

2.1. Objetivo: comparar los enfoques de amplio alcance y las medidas para las pymes con respecto a las dos SBA: la Small Business Administration en los EE. UU. y la Small Business Act en la UE.

El entorno político y empresarial en EE. UU. y en la UE es muy diferente, y en ambas regiones se adoptan numerosas medidas en favor de las pymes a escala nacional y local además de las medidas de la SBA ⁽²⁾.

2.2. Las conclusiones del presente dictamen (véase el capítulo 1), por lo tanto, no comparan los programas específicos de las dos SBA, sino que se centran en las posibles mejoras relativas a la posición política y jurídica, la gobernanza y el recurso a los objetivos de la SBA de la UE.

3. La Small Business Administration en los Estados Unidos

3.1. La SBA estadounidense es una agencia gubernamental independiente que presta apoyo de nivel federal a las pequeñas empresas. Fue creada por el presidente Eisenhower en 1953 después de la adopción de la Small Business Act. Su misión es asesorar, asistir y proteger los intereses de las pequeñas empresas. Su presupuesto en 2013 fue de alrededor de 1 000 millones USD (excluido el presupuesto para actividades no empresariales). Algunas de las medidas son jurídicamente vinculantes. La SBA tiene oficinas en cada estado de los EE. UU. y mil centros locales. El presidente Obama ha incluido al director general de la SBA en su gabinete.

3.2. La SBA maneja una compleja definición de pequeña empresa como aquella que básicamente se posee, se gestiona y se organiza de modo independiente con el fin de obtener beneficios. Dependiendo del sector, producto o servicio, el tamaño estándar se basa en el número de empleados o en el volumen de ventas. Si se considera el número de empleados, el número máximo oscila aproximadamente entre 100 y 1 500.

3.3. Resumen de las actividades y programas de la SBA estadounidense ⁽³⁾

3.3.1. Finanzas: préstamos y capital de riesgo

3.3.1.1. La SBA proporciona garantías a las pequeñas empresas que no pueden obtener crédito de otro modo. En general, estos préstamos los otorgan socios de la SBA (bancos y otras entidades financieras) y esta los garantiza.

El programa de microcréditos se destina a empresas de nueva creación o recientemente creadas en mercados infrautilizados. Los préstamos exprés tienen por objeto responder en un plazo de 36 horas tras su solicitud. El programa de préstamos en caso de catástrofes proporciona créditos a las pequeñas empresas afectadas por catástrofes en general en un plazo de 45 días.

3.3.1.2. La sociedad Small Business Investment Company (SBIC) mejora el acceso de las pequeñas empresas al capital de riesgo.

3.3.2. Programas de contratación de la SBA

3.3.2.1. Existen varios programas de contratos que permiten a pequeñas empresas (propiedad de personas desfavorecidas o en zonas infrautilizadas) competir únicamente con empresas similares para obtener contratos públicos importantes.

⁽²⁾ Efectuar una comparación más exhaustiva de las medidas para las pymes sería demasiado complejo para el presente dictamen.

⁽³⁾ A continuación se ofrece un resumen muy general de las actividades de interés. Para una información más detallada se remite al sitio www.sba.gov o a la consulta del informe «Small Business Administration, A Primer on Programmes» de 2013 del Congreso de los EE. UU. en la página www.crs.gov. El informe GAO-12-819 sobre asistencia empresarial, de la Governmental Accountability Office, ofrece una panorámica general de los programas de la SBA en www.gao.gov

Se establecen unos objetivos de participación gubernamental anual para contratos públicos de ámbito federal adjudicados a las pequeñas empresas, con objetivos parciales diferenciados según los distintos departamentos y agencias. El objetivo general ahora es, como mínimo, conseguir el 23 % del valor total de los contratos principales federales. En la UE, el porcentaje es superior, en torno al 29 %, pero se aplica también a los contratos por parte de los entes regionales y locales. El objetivo en los EE. UU. podría aumentarse en el futuro.

3.3.3. Programas de I+D: estrategia para incrementar la participación de las pymes aumentando los objetivos

3.3.3.1. El programa Small Business Innovation Research (SBIR) aumenta la participación de pequeñas empresas de alta tecnología en la I+D de ámbito federal en los departamentos federales con un presupuesto dedicado a I+D de al menos 100 millones USD. Un porcentaje de su presupuesto de I+D debe utilizarse para involucrar a las pequeñas empresas: esta iniciativa comenzó en un 0,2 % en 1983 y ha ido aumentando a ritmo constante hasta un 2,7 % en 2013 (nuevo objetivo: 3,2 % en 2017).

3.3.3.2. El programa de transferencia de tecnología a las pequeñas empresas (Small Business Technology Transfer, STTR) proporciona financiación para la investigación federal compartida entre una pequeña empresa y una organización de investigación sin ánimo de lucro: 0,35 % en 2013, con un aumento a 0,45 % en 2016.

3.3.4. Programas de desarrollo empresarial

Proporcionan formación a las pequeñas empresas en 1 000 centros. SCORE reúne 50 organizaciones independientes sin ánimo de lucro que trabajan con 13 000 voluntarios.

3.3.5. Office of International Trade (Oficina de Comercio Internacional)

Proporciona ayuda a las exportaciones, y sus actividades incluyen préstamos exprés (en 36 horas) y ayudas para la participación en ferias comerciales en el extranjero, documentación y material audiovisual.

3.3.6. Oficinas especiales

Office of Inspector General (Oficina del Inspector General): su misión consiste en mejorar la gestión y la eficacia de la SBA, combatir el fraude en los programas y revisar la legislación existente o propuesta. Es un organismo independiente dentro de la SBA dirigido por el inspector general.

Office of Advocacy (Oficina de Asesoría): sirve de portavoz independiente para las pequeñas empresas dentro del Gobierno federal. Su misión es fomentar las políticas de apoyo a las pequeñas empresas mediante la intervención en los procesos de reglamentación de las agencias federales y la investigación del impacto de la normativa federal.

4. Evolución de la UE: de la Carta Europea de la Pequeña Empresa a la Small Business Act ⁽⁴⁾

4.1. Carta Europea de la Pequeña Empresa (2000)

Esta Carta fue aprobada por los líderes de la UE en 2000. Se trataba de un compromiso voluntario de los Estados miembros para mejorar el entorno empresarial de las pequeñas empresas en los Estados miembros y en la UE, sin efecto jurídico vinculante. La Carta estaba destinada específicamente a las pequeñas empresas con menos de cincuenta trabajadores.

4.2. Small Business Act de la UE (2008)

4.2.1. La Comisión estudió el enfoque de la SBA en los EE. UU. y publicó en 2008 su Comunicación «Pensar primero a pequeña escala — Small Business Act para Europa» ⁽⁵⁾, concebida para un grupo destinatario más amplio (pymes con menos de 250 trabajadores).

Solo se propuso un número limitado de propuestas legislativas nuevas.

⁽⁴⁾ A continuación se ofrece un resumen de la evolución de la SBA. Para una descripción más detallada, véase el documento de base disponible en el sitio web del CESE.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

La parte principal de la iniciativa SBA se refiere a un nuevo marco político, que integra las políticas de empresa y se basa en la Carta Europea de la Pequeña Empresa.

4.2.2. Se establecieron diez principios para guiar la formulación y ejecución de las políticas sobre las pymes, tanto a escala de la UE como de los Estados miembros, relativos a: entorno empresarial, espíritu de empresa, «pensar primero a pequeña escala», contratación pública, períodos de pago más cortos, mejora del mercado único, cualificaciones e innovación.

4.2.3. En 2008, el CESE ⁽⁶⁾ propuso una SBA más ambiciosa, en referencia a la SBA estadounidense.

4.2.4. Entre las principales recomendaciones del CESE cabe citar:

- establecer un instrumento jurídico vinculante basado en el principio de «pensar primero a pequeña escala»,
- establecer un Comité de la SBA, con la participación de los Estados miembros y asociaciones de empresas europeas representativas,
- nombrar un representante para las pymes en cada Estado miembro.

Lamentablemente, la Comisión Europea no puso en práctica las dos primeras recomendaciones.

4.3. *Revisión de la Small Business Act (2011)*

4.3.1. En 2011 la Comisión publicó su Comunicación titulada «Revisión de la Small Business Act para Europa» ⁽⁷⁾. La Comisión concluye que, aunque se han realizado progresos, aún queda mucho por hacer.

4.3.2. Sobre la evolución de la situación en los Estados miembros, la Comisión es menos positiva con respecto a:

- reducir las cargas administrativas y aplicar la prueba de las pymes a nivel nacional,
- promover el Código Europeo de Buenas Prácticas,
- simplificar los procedimientos de concurso de acreedores.

4.3.3. La revisión de la SBA propone una serie de medidas de respuesta a la crisis económica en los ámbitos siguientes: reglamentación, financiación, acceso a los mercados, espíritu empresarial, creación de puestos de trabajo y crecimiento integrador (incluido el emprendimiento femenino y la Iniciativa de Empresa Social).

4.3.4. Las mejoras estratégicas exigen un refuerzo de la gobernanza:

- la Comisión continuará elaborando informes anuales sobre los distintos Estados miembros en línea con la Estrategia de Lisboa; en este ejercicio se incluye la SBA,
- el Grupo Consultivo sobre la SBA, cuya creación se previó en 2011 pero nunca llegó a establecerse, debe ponerse en funcionamiento y ser consultado en la fase previa a la toma de decisiones,
- se introdujo la red de representantes de las pymes, con representantes de la Comisión y de las administraciones nacionales. Esta medida debería establecer un vínculo directo entre la Comisión, las administraciones nacionales y las organizaciones empresariales nacionales,
- establecer planes nacionales y locales de aplicación de la SBA, apoyados por un sólido sistema de seguimiento y en coordinación con los Estados miembros y las organizaciones empresariales. (No obstante, el CESE lamenta que esta disposición no se esté aplicando de la manera más eficaz posible).

4.3.5. En 2011, el CESE ⁽⁸⁾ reconocía que se ha prestado mayor atención a las pymes.

Entre las principales conclusiones del Comité destacaban:

- el Comité estima que la SBA debería adoptar una forma más vinculante,
- la SBA no tendrá éxito a no ser que se haya establecido una gobernanza en colaboración, multiagente y multinivel (con los interlocutores sociales y las partes interesadas públicas y privadas),

⁽⁶⁾ DO C 182 de 4.8.2009, p. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 51.

- no se tiene en cuenta el papel esencial de las organizaciones intermediarias de los sectores público y privado para ofrecer servicios personalizados,
- el Comité pide al Consejo que establezca con carácter anual un Consejo de Competitividad especial para las pymes, las microempresas y la SBA.

El CESE lamenta que estas recomendaciones no fueran puestas en práctica por la Comisión Europea.

4.4. **Consulta pública sobre la SBA (2014)**

4.4.1. En septiembre de 2014, la Comisión inició una consulta sobre cómo debería revisarse la iniciativa SBA, denominada «Una sólida política de apoyo a las pymes y los empresarios en 2015-2020».

4.4.2. La conclusión de la Comisión es que la SBA no se ha aplicado íntegramente en muchos Estados miembros.

Los ámbitos prioritarios propuestos son:

- reducción de la carga administrativa,
- acceso a la financiación y los mercados,
- potencial empresarial y de innovación,
- reforzar el desarrollo de las capacidades (nuevo).

4.4.3. En abril de 2015 la Comisión publicó un informe sobre los resultados. En un principio se había previsto una propuesta de revisión de la SBA para el primer semestre de 2015, pero ahora se ha aplazado hasta 2016. Las organizaciones empresariales europeas han manifestado su decepción por este aplazamiento y hecho un llamamiento para que se adopten medidas en 2015.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «La empresa familiar en Europa como fuente de un crecimiento renovado y mejores puestos de trabajo»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/03)

Ponente: Jan KLIMEK

El 22 de enero de 2015, el Comité Económico y Social Europeo, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, decidió elaborar un dictamen sobre el tema

«La empresa familiar en Europa como fuente de un crecimiento renovado y mejores puestos de trabajo»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre (sesión del 17 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 110 votos a favor y 3 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Las empresas familiares constituyen la espina dorsal de muchas economías en todo el mundo y se desarrollan de forma muy dinámica. Son fuente de crecimiento económico y empleo y prestan particular atención a las condiciones de los niveles regional y local. Las razones para crear una empresa familiar son variadas, aunque todas tienen como denominador común un sistema de valores que se presenta naturalmente, una voluntad de dedicación y sacrificio y un sentido de la responsabilidad de cara tanto a los creadores de la empresa como a quienes toman el relevo. Las empresas familiares tienen mayor capacidad para atravesar períodos difíciles de recesión y estancamiento, y una de las principales razones que explican su longevidad es el sentido de responsabilidad personal por la imagen de la empresa.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) reconoce el valor único de las empresas familiares y, en la línea de la Small Business Act, que afirma que «la UE y los Estados miembros deben establecer un marco en el que los empresarios y las empresas familiares puedan prosperar y en el que se recompense el espíritu empresarial»⁽¹⁾, pide a la Comisión Europea que ponga en práctica una estrategia para fomentar las buenas prácticas en el ámbito de la empresa familiar en los Estados miembros.

1.3. En una fase posterior se podría elaborar un marco o una normativa sobre las empresas familiares. Este texto debería fijar una definición de empresa familiar y especificar las áreas en las que intervendrá la Comisión, además de establecer qué instituciones jurídicas, económicas y políticas serán responsables de estas medidas.

1.4. Por lo que respecta a las medidas específicas, el CESE solicita que:

- se incluya una categoría de empresa familiar en las estadísticas europeas (Eurostat) y que las oficinas nacionales de estadística recojan datos sobre las empresas familiares de manera eficaz,
- se mejore la legislación sobre la transmisión intergeneracional de las empresas familiares, en particular desde una perspectiva fiscal, con vistas a reducir el grado de exposición de estas empresas a los problemas de liquidez,
- se respalde la cultura empresarial familiar, orientada al empleo de larga duración,
- se fomente la capacidad de innovación de las empresas familiares, en particular por medio de una contratación pública innovadora,
- se adopten más medidas de formación y se impulse la investigación en el ámbito del emprendimiento familiar,

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- se preste apoyo a las explotaciones agrícolas familiares y se reactive el modelo de emprendimiento cooperativo, en particular aquel que reúne varias empresas familiares,
- se creen exenciones fiscales sobre los beneficios reinvertidos y se dé a las empresas familiares oportunidades de aumentar su capital sin conceder derechos de voto,
- se active la cooperación a nivel de la UE con las organizaciones que representan a las empresas familiares, por ejemplo en el marco de un grupo de expertos permanente.

2. Introducción

2.1. Las empresas familiares constituyen más del 60 % de las empresas europeas, tanto pequeñas como grandes, y emplean a entre el 40 y el 50 % de los trabajadores ⁽²⁾. En la mayoría de las economías, un muy elevado porcentaje de las empresas son microempresas o pymes, lo que explica que la mayoría de las empresas familiares también pertenezcan a este sector.

2.2. El principal activo de las empresas familiares lo constituyen sus perspectivas a largo plazo, los valores específicos que conforman su cultura organizativa única y su implicación en las comunidades locales. Esta cultura única se basa en los valores promovidos por los agentes familiares, como pueden ser el elevado nivel de confianza en la empresa o la elevada calidad de los productos o servicios ofrecidos.

2.3. La perspectiva a largo plazo que caracteriza a las empresas familiares implica la creación de vínculos duraderos con las partes interesadas (trabajadores, clientes, proveedores y comunidades locales).

2.4. Las empresas familiares se caracterizan asimismo por el deseo de pasar el relevo a la generación siguiente, así como por el compromiso y la responsabilidad respecto de sus trabajadores. Estos aspectos refuerzan aún más el sentido de responsabilidad en el seno de la empresa familiar, donde las relaciones se basan en la confianza.

2.5. A fin de cumplir los objetivos, las empresas familiares dedican el mayor porcentaje posible de sus beneficios a la construcción de un negocio sólido, independiente, innovador y apoyado en capital propio con la intención primordial de minimizar riesgos, de modo que la empresa pueda pasar de generación en generación. Las empresas familiares se desarrollan de forma más equilibrada a fin de alcanzar sus objetivos (multigeneracionales) a largo plazo.

3. La definición de «empresa familiar»

3.1. Está comúnmente aceptado que las empresas familiares se caracterizan por los tres aspectos siguientes: la familia, la empresa y la estructura de propiedad ⁽³⁾. La incidencia de la familia en los dos otros aspectos determina si una empresa puede considerarse como familiar. Esta incidencia implica que las empresas familiares son más complejas que las no familiares, y por tanto requieren un trato adecuado.

3.2. Varios Estados miembros han adoptado una legislación específica sobre las empresas familiares:

- En España (Ministerio de Economía) y Finlandia (Ministerio de Comercio) las empresas familiares se definen a nivel ministerial.
- También disponen de una definición de la empresa familiar Italia (Código Civil) y Rumanía.
- Hungría ha adoptado una definición de empresa familiar agrícola.
- La legislación danesa hace referencia a la contratación de jóvenes en las empresas familiares (*Arbejds miljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik*, VEJ No 60106, 1 de febrero de 1998).
- En Austria, la legislación federal establece que los establecimientos en manos de una familia pueden aplicar horarios de apertura flexibles (*Ladenöffnungszeitenverordnung*) y la legislación regional sobre agricultura recoge una definición de empresa familiar.
- El Tribunal Supremo de Lituania ha emitido un dictamen según el cual una empresa creada con motivo de un nuevo matrimonio debe considerarse como empresa familiar.

⁽²⁾ Informe final del Grupo de expertos: *Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies*, Comisión Europea, noviembre de 2009.

⁽³⁾ Tagiuri R., Davis J.A., *Bivalent Attributes of the Family Firm*, Working paper, Harvard Business School, 1982.

- En Bulgaria y Eslovaquia, la copropiedad familiar se tiene en cuenta en relación con las actividades por cuenta propia.
- En Malta se está preparando la primera ley en el mundo dedicada a la empresa familiar (*Family Business Act*).

3.3. El Comité considera que sería útil iniciar, en todos los Estados miembros, iniciativas legislativas para introducir la categoría de empresa familiar en los registros nacionales de empresas.

3.4. El informe del grupo de expertos de la Comisión sobre las empresas familiares recomienda que se adopte la siguiente definición de empresa familiar:

- la mayoría de los derechos de voto está en posesión de la persona o personas físicas que crearon la empresa, o que haya (n) adquirido su capital social, o en posesión de sus cónyuges, padres, hijos o herederos directos de estos,
- la mayoría de los derechos de voto puede ser directa o indirecta,
- al menos un miembro de la familia o la parentela se dedica a la dirección o administración de la empresa,
- las empresas cotizadas se ajustarán a la definición de «empresa familiar» si la persona que creó o adquirió la empresa (capital social) o sus familiares o sus descendientes poseen más del 25 % de los derechos de voto en razón de su participación en el capital social.

3.5. No obstante, esta definición se considera demasiado amplia, y debería restringirse para poner de relieve el carácter familiar de la empresa, y en particular el propósito de mantenerla de generación en generación.

3.6. La adopción de una definición común en los países europeos posibilitaría la recogida de datos cuantitativos, lo que a su vez permitiría crear estadísticas sobre estas empresas, una vez agregados los datos. Estos datos permitirían, en particular, hacer un análisis de la empresa familiar en los nuevos Estados miembros, en los que desempeñan un papel crucial. Eurostat podría ocuparse de esta tarea.

3.7. A nivel nacional se han hecho intentos de cuantificar el número de empresas familiares. Es, por ejemplo, el caso de Irlanda, donde la Oficina Central de Estadísticas elaboró una publicación titulada *Family Business in Ireland — Services Sector 2005*. La Federación de Empresas Familiares Europeas publica, en colaboración con la consultora KPMG, el Barómetro de la Empresa Familiar Europea. En 2008, la Agencia estatal polaca de Desarrollo Empresarial (*Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości*) llevó a cabo en este país un exhaustivo estudio cualitativo y cuantitativo.

3.8. La participación de Eurostat permitiría la consecución de dos importantes objetivos: armonizar la definición del concepto de «empresa familiar» y, sobre la base de esta, recoger datos estadísticos sobre estas empresas.

4. Retos a que se enfrentan las empresas familiares

4.1. Los retos a que se enfrentan las empresas familiares pueden dividirse en dos categorías: los válidos para todas las empresas y los específicos para estas. En la primera categoría se incluyen todos los factores que afectan a la economía de un país, como la demanda interna, la demografía y la situación socioeconómica. El presente Dictamen se centra en la segunda categoría, a saber, los retos específicos que se les plantean a las empresas familiares, que son decisivos para su desarrollo y crecimiento.

4.2. En una empresa familiar, la propiedad no consiste en activos líquidos sino en todo aquello que la familia ha ido construyendo y desarrollando a través de las generaciones y que incluye valores, tradiciones y conocimientos técnicos específicos⁽⁴⁾. Por este motivo, la transmisión de la propiedad de la empresa a la siguiente generación es el mayor reto a que se enfrentan este tipo de empresas.

4.2.1. Por consiguiente, resulta obvio que la compleja elaboración de un plan de sucesión es un paso importante para las empresas familiares ya que la intención de los propietarios es dejar la empresa en una buena situación a la generación siguiente.

(4) COM(2012) 795 final, «Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 — Relanzar el espíritu emprendedor en Europa».

4.2.2. Cada año, unas 450 000 empresas, que dan trabajo a aproximadamente dos millones de personas, afrontan este reto. Alrededor de 150 000 cierran cada año debido a una sucesión malograda, lo que supone una pérdida de 600 000 puestos de trabajo ⁽⁵⁾.

4.2.3. Es preciso examinar la cuestión de la planificación de las sucesiones y respaldar medidas que faciliten la transmisión de empresas, por ejemplo en el contexto del Derecho sucesorio o mediante incentivos fiscales que apoyen estas transmisiones.

4.2.4. El amplio abanico de enfoques aplicados en Europa a los derechos de sucesión y el impuesto sobre el patrimonio ilustra que hay mucho margen de mejora en la legislación en este ámbito ⁽⁶⁾.

4.2.5. En el área de las transmisiones de empresas cabe mencionar a los Países Bajos, donde el Ministerio de Economía ha introducido un «paquete de sucesión» (*Overdrachtspakket*). Los empresarios que alcanzan los 55 años reciben un paquete de sucesión que les recuerda la importancia de planificar la transmisión de su empresa y les ofrece una serie de herramientas para ayudarles en este proceso. El Instituto belga de la Empresa Familiar (*Instituut voor het Familiebedrijf*) ha elaborado un documento sobre las sucesiones en tres idiomas: neerlandés (*Scorecard Opvolging*), francés (*Scorecard Transmission*) e inglés (*Succession Scorecard*). Otros ejemplos los ofrecen Eslovenia, cuya Cámara de Artesanos y Pequeñas Empresas (*Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije*) organiza seminarios y formaciones que cubren todas las cuestiones relacionadas con la sucesión, y Finlandia, que cuenta con un programa sobre sucesiones (*ViestinVaihto-ohjelma*). En Austria hay una ley sobre la continuación de las actividades empresariales por parte de un miembro de la familia en caso de fallecimiento del gestor de la empresa (*Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994). Existen disposiciones similares en Francia (*des successions et des libéralités*) y Luxemburgo. La Agencia polaca de Desarrollo Empresarial, en cooperación con el Instituto de la Empresa Familiar, ha preparado un paquete de sucesión para las empresas familiares. Con este paquete las empresas reciben una guía sobre la sucesión, y pueden utilizar herramientas gratuitas para ayudarles en este proceso y participar en actividades de formación de tipo práctico.

4.3. Las empresas familiares intentan crear empleo a largo plazo, lo que contribuye a establecer una cultura empresarial familiar. Por este motivo, las empresas familiares pueden ser un lugar de trabajo atractivo para las madres, por ejemplo. Debería respaldarse este entorno empresarial familiar, que puede constituir una ventaja competitiva.

4.4. Con frecuencia, los cónyuges o compañeros de los propietarios de la empresa familiar desempeñan en ella un papel importante, aunque, por diversos motivos, no se benefician de un estatuto formal. Esto puede dar lugar a dificultades jurídicas y financieras, por ejemplo en caso de separación o divorcio. Un reconocimiento más formal del estatuto de estas personas, así como del de otros miembros de la familia implicados de manera informal en las actividades de la empresa, contribuiría a evitar dificultades en caso de problemas familiares.

4.5. En lo que respecta a la innovación en las empresas familiares, estas no deberían centrarse únicamente en los mercados y productos tradicionales, sino también en nuevas soluciones innovadoras.

4.5.1. La innovación en la empresa familiar puede apoyarse mediante un sistema innovador de contratación pública en el que los precios no sean el único criterio para la selección de una oferta. Las empresas familiares se caracterizan por el hecho de competir sobre la base de un servicio de alta calidad centrado en el cliente, que viene garantizado, entre otras cosas, por la marca familiar (con frecuencia el nombre del propietario o de la familia del fundador). Por este motivo, generalmente las empresas familiares no participan en licitaciones públicas cuyo único criterio son los precios. Se ha sugerido que los valores de la oferta económicamente más ventajosa (*Most Economically Advantegous Tender*, MEAT) ⁽⁷⁾ se utilicen como criterios de evaluación, y que esta información se dé a conocer entre las empresas familiares.

⁽⁵⁾ «Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy» (2011)
http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 280 — Guía sobre el tratamiento de soluciones innovadoras en la contratación pública, diez buenas prácticas.

4.6. La globalización obliga a las empresas a abrirse a nuevos mercados, tecnologías y competencias. Las empresas familiares deben tener en cuenta estos aspectos a la hora de elaborar sus estrategias de desarrollo. Ello puede significar que tengan que abrirse a nuevos trabajadores, también a nivel de la dirección.

4.7. A nivel nacional se debería reconocer el papel que desempeñan las empresas familiares en la economía, además de crearse condiciones favorables para ellas en las áreas de la fiscalidad y el Derecho de sociedades (incluida una ley sobre la empresa familiar) y respaldarse la formación destinada a este tipo de empresa. Entre estas medidas de formación deben tenerse en cuenta las particularidades de la empresa familiar, como pueden ser la cuestión de la sucesión, la gobernanza familiar, etc.

4.8. Entre los países que cuentan con una formación específica para los propietarios de empresas familiares están Chipre (Instituto de la Empresa Familiar del Instituto Internacional de Gestión de Chipre), Francia (*Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales* — M2 GEFP, organizado por la Universidad de Burdeos) y Finlandia (*Omistajuus ja hallitustyöskentely — valmennusohjelma jatkajille* — Estructura de propiedad y gestión de empresa: programa de formación para sucesores)⁽⁸⁾. También hay organizaciones de apoyo a la empresa familiar que ofrecen cursos a los empresarios familiares, por ejemplo la filial sueca de Family Business Network (FBN) con su Academia de la Empresa Familiar, o el Instituto de la Empresa Familiar español, que organiza programas de formación.

4.9. Reconocer el papel de las empresas familiares en las economías de los Estados miembros y darles apoyo podría contribuir a recuperar la tradición artesanal familiar. Una parte significativa de las pequeñas empresas familiares se concentran en los oficios artesanales, lo que les da una continuidad; por ello, resulta importante dar apoyo a este tipo de empresa.

4.10. Las pequeñas empresas familiares están expuestas a riesgos que pueden suponer su desaparición del mercado. Por este motivo, debería ofrecérseles un apoyo adecuado en el ámbito jurídico y fiscal a fin de impulsar su desarrollo futuro. Como contrapartida, las grandes empresas familiares internacionales podrían beneficiarse de un respaldo institucional y de medidas destinadas a apoyar a las economías y los proveedores locales.

4.11. Un tipo específico de empresa familiar lo constituyen las explotaciones agrícolas familiares. Además de los retos característicos de toda empresa familiar, las explotaciones también debe afrontar retos específicos para las áreas rurales.

4.11.1. Particularmente preocupante es el problema del acaparamiento de tierras, que genera una destrucción irreversible del tejido económico en las áreas rurales y una industrialización de la agricultura no deseable desde el punto de vista social. En su dictamen de enero de 2015⁽⁹⁾, el Comité solicitó que se adoptasen las medidas adecuadas para preservar en toda la UE un modelo agrícola basado en las explotaciones familiares.

4.11.2. A menudo, las explotaciones agrícolas familiares forman cooperativas para lograr economías de escala y aumentar su competitividad en el mercado⁽¹⁰⁾. El emprendimiento de tipo cooperativo tiene características similares al emprendimiento de tipo familiar, por ejemplo, se centra en actividades a largo plazo más que en el beneficio a corto plazo. No obstante, en los últimos tiempos las cooperativas han perdido su impulso y algunas incluso han cesado su actividad, por lo que resulta necesario adoptar medidas para reactivar este tipo de actividad económica.

4.12. El término «capital paciente» se utiliza para hacer referencia a la acumulación de capital a largo plazo para desarrollar una empresa familiar⁽¹¹⁾. Cuando se lleva a cabo una transmisión, la empresa familiar transfiere, junto con su capital, también su dimensión social y cultural, y mediante su inversión, el adquirente compra también los conocimientos transmitidos de generación en generación, la cultura (familiar) y el compromiso con la comunidad (local).

⁽⁸⁾ Irene Mandl, *Overview of Family Business Relevant Issues*. KMU Forschung Austria, 2008.

⁽⁹⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo «El acaparamiento de tierras: llamada de alerta a Europa y amenaza para la agricultura familiar» (DO C 242 de 23.7.2015, p. 15).

⁽¹⁰⁾ *Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis*. Parlamento Europeo (2014).

⁽¹¹⁾ El capital paciente es el capital propio aportado por los propietarios de una empresa familiar, con objeto de encontrar un equilibrio entre, por una parte, el rendimiento del capital invertido y, por otra, una estrategia empresarial adecuada a largo plazo y la continuidad de la tradición y la herencia familiar. Fuente: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business*, Palgrave Macmillan.

4.12.1. Cuando se define el capital paciente, merece la pena examinar la posibilidad de utilizar las desgravaciones fiscales para los beneficios reinvertidos. Debería también pensarse en las bonificaciones para las empresas familiares (y no solo estas) que reinvierten sus beneficios y prefieren aportar su propio capital que recurrir al capital ajeno.

4.12.2. La posibilidad de deducir fiscalmente los intereses de los préstamos representa para las empresas un estímulo suplementario para recurrir al crédito, pues supone una reducción efectiva del coste de la deuda. Por el contrario, este tipo de bonificación no se aplica cuando se aporta capital propio.

4.12.3. No hace falta recordar que las cuestiones fiscales siguen siendo competencia de los Estados miembros, pero la Unión Europea debería impulsar las buenas prácticas para las empresas familiares.

4.13. Valdría la pena evaluar la conveniencia de crear fondos de inversión pública a nivel nacional para aportar capital a las empresas familiares. Estos fondos se caracterizarían por aportar capital a estas empresas sin dar derecho de voto a los inversores, en la línea de la *Aksjeloven* noruega o la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada española.

4.14. Las actividades de emprendimiento familiar también pueden recibir el apoyo de organizaciones nacionales o locales que las fomentan (por ejemplo órganos gubernamentales (ministerios), organizaciones patronales, cámaras de comercio, etc.) y de organizaciones supranacionales como European Family Business, FBN International y Les Hénokiens.

4.14.1. Estas organizaciones desempeñan un papel importante en el fomento del sector de la empresa familiar. Proporcionan una plataforma para el intercambio de conocimientos y experiencias entre empresas familiares, y publican informes sobre las empresas familiares con vistas a difundir los conocimientos sobre ellas. Además, estas organizaciones pueden ejercer presión en busca de soluciones específicas de apoyo a la empresa familiar.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Hacia la salud electrónica: información digital para un uso seguro de los medicamentos»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/04)

Ponente: Renate HEINISCH

El 22 de enero de 2015, 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:

Hacia la salud electrónica: información digital para un uso seguro de los medicamentos

(dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 212 votos a favor y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) respalda el esfuerzo de la Comisión Europea de asignar una alta prioridad a las soluciones de salud electrónica como parte de la Agenda Digital.

1.2. El CESE constata que las personas que buscan información, los pacientes y los profesionales médicos han señalado reiteradamente la necesidad de disponer tanto de información exhaustiva, precisa y actualizada sobre los medicamentos como de un mercado único digital.

1.3. El CESE considera que estas informaciones, aprobadas por las autoridades, deben ser accesibles sin obstáculos y sin discriminación, de modo que también las personas con discapacidad visual o auditiva u otras deficiencias físicas puedan consultarlas. Deben poder adaptarse a las necesidades de los ciudadanos, los pacientes y los profesionales médicos, de modo que se llegue a una situación en que los medicamentos se puedan usar del modo más eficaz y seguro.

1.4. El CESE considera que la difusión electrónica de la información del producto autorizada por las agencias de medicamentos competentes mejorará el acceso. Una base de datos electrónica que contenga la información técnica y las instrucciones de uso aprobadas por las autoridades sanitarias (*Summary of Product Characteristics, SmPC*) permite ofrecer información específica y actualizada sobre los medicamentos.

1.5. El CESE propone que la información se ofrezca de la manera más adecuada para personas con deficiencias visuales, por ejemplo, en grandes caracteres o en forma de archivo de sonido. También podrían ofrecerse demostraciones de la utilización adecuada de los dispositivos (por ejemplo, aerosoles contra el asma) mediante vídeos o en lenguaje de signos para personas sordas. Otra manera de reducir la barrera comunicativa consiste en ofrecer informaciones en «lenguaje sencillo», lo que permitiría que las personas con dificultades de aprendizaje pudieran acceder a la información y se eliminaran las diferencias causadas por los diferentes niveles educativos.

1.6. Además, el CESE constata que un resumen en un portal constituye una fuente de información fiable y de fácil consulta para aquellas informaciones aprobadas por las autoridades, lo que cumple los criterios de accesibilidad. De este modo, los pacientes y los profesionales médicos pueden comparar cualquier otra información con la información de referencia autorizada.

1.7. Por otro lado, para garantizar la idoneidad global este sistema debería desarrollarse en cooperación con usuarios y diseñadores de sitios web que tengan experiencia en accesibilidad. Sería preciso crear aplicaciones independientes de un sistema específico, de modo que sean los usuarios quienes elijan el tipo de dispositivo con el que quieren acceder a la información (ordenador, tableta, teléfono inteligente, etc.) según sus necesidades y posibilidades.

1.8. El CESE considera que la base de datos o el portal que contenga información aprobada oficialmente debería desarrollarse en estrecha colaboración con todas las partes interesadas pertinentes, es decir, la industria farmacéutica y aquellas organizaciones de pacientes, representantes de personas con discapacidad y profesionales sanitarios, y ser gestionado y financiado por la industria farmacéutica, con el fin de ajustarse en el mayor grado posible a las necesidades.

1.9. El CESE considera que es importante encontrar soluciones centradas en los usuarios para que también las personas con bajo nivel educativo y aquellas que no usan internet a menudo tengan acceso a la información.

1.10. Aunque el acceso electrónico a la información se considera importante, debe subrayarse que los médicos (en especial, los generalistas) y otros profesionales sanitarios, como los farmacéuticos y los enfermeros, representan el primer punto de contacto de los pacientes, y son los que les formulan recomendaciones sobre sus enfermedades y tratamientos.

1.11. El CESE pide a la Comisión Europea que apoye el proyecto IMI 2 relativo a la información electrónica sobre productos. Se invita a los Estados miembros a participar en la iniciativa para coordinar las bases de datos existentes.

2. Introducción

2.1. En 2012 la Comisión Europea publicó el «Plan de acción sobre la salud electrónica 2012-2020: atención sanitaria innovadora para el siglo XXI⁽¹⁾», que detalla los obstáculos a la utilización generalizada de soluciones digitales en los sistemas de asistencia sanitaria de Europa.

2.2. La Comisión Europea recuerda que el objetivo es mejorar la atención sanitaria en beneficio de los pacientes, dar a los pacientes un mayor control sobre su tratamiento y reducir costes. Mientras los pacientes, los ciudadanos y los profesionales sanitarios utilizan con gran entusiasmo las aplicaciones de telemedicina y millones de europeos se han descargado aplicaciones para teléfonos inteligentes que les permiten supervisar su salud y bienestar, la atención sanitaria digital aún debe desarrollar su gran potencial para mejorar la asistencia sanitaria y ahorrar costes gracias a su eficacia. En este contexto, el CESE señala que deben tenerse en cuenta tanto los intereses personales como la protección de datos.

2.3. La OMS define la salud electrónica, incluida la telemedicina y la sanidad móvil, de la siguiente manera: salud electrónica es la transferencia de recursos y cuidados de salud por medios electrónicos. El término engloba tres áreas principales:

- la transferencia de información sanitaria, para los profesionales y los consumidores, a través de internet y de los medios de telecomunicación,
- el uso de las TI y del comercio electrónico para mejorar los servicios de salud pública, por ejemplo, mediante la educación y formación de los profesionales sanitarios,
- el uso de prácticas relacionadas con el comercio electrónico en la gestión de servicios sanitarios.

2.4. La Comisión Europea ha publicado un Libro Verde sobre *sanidad móvil*⁽²⁾. La sanidad móvil forma parte de la salud electrónica y cubre la prestación pública de servicios médicos y sanitarios apoyada por dispositivos móviles. En particular, incluye tanto la utilización de las posibilidades de comunicación móvil para prestar servicios de salud y bienestar como las aplicaciones de sanidad móvil.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0219&from=ES>

2.5. Un número cada vez mayor de personas de todas las edades utiliza la creciente cantidad de informaciones y aplicaciones en materia de salud electrónica.

2.6. No obstante, la calidad de estas fuentes de información varía considerablemente y los motores de búsqueda no suelen distinguir entre fuentes fiables aprobadas oficialmente y fuentes menos fiables.

2.7. Para los trabajadores sanitarios existen varios sistemas de información certificada. Los profesionales sanitarios –en particular, los médicos de familia y los farmacéuticos– desempeñan un papel fundamental en los sistemas sanitarios, y la información de calidad es esencial si queremos tener profesionales de la medicina bien informados que cubran adecuadamente las necesidades de atención sanitaria de la población de la UE.

2.8. El CESE considera que los pacientes necesitan igualmente un acceso sencillo a información fiable, de modo que puedan organizar mejor su atención sanitaria y participar en ella, lo que también se plasmará en un mayor cumplimiento del tratamiento. En dictámenes anteriores⁽³⁾ ya se han detallado las necesidades educativas y los pasos necesarios para integrar a todos los grupos (entre ellos, las personas mayores y las personas con discapacidad).

2.9. El incremento de la carga de trabajo del personal sanitario y las diversas posibilidades para los pacientes y los ciudadanos de participar en organizaciones de asistencia sanitaria (por ejemplo, autoridades nacionales de certificación, comités de la Agencia Europea de Medicamentos (EMA) y comisiones de ética) requieren poseer amplios conocimientos.

2.10. La «Academia Europea de Pacientes sobre Innovación Terapéutica» (EUPATI) ofrece oportunidades educativas para los pacientes. Este consorcio está apoyado por la «Iniciativa de Medicamentos Innovadores», una asociación público-privada entre la Comisión Europea y la Federación Europea de Asociaciones e Industrias Farmacéuticas (EFPIA).

2.11. La EUPATI es un consorcio de 29 organizaciones que está presidido por el Foro Europeo de Pacientes (EPF). Engloba, en un marco único, a asociaciones paneuropeas de pacientes y organizaciones académicas y sin ánimo de lucro que destacan como expertos en el ámbito de la atención pública y el compromiso con los pacientes, por un lado, y a empresas que son miembros de la EFPIA, por otro. La Academia informa a los pacientes que son profanos en el sistema de asistencia sanitaria y a los grupos de pacientes de difícil acceso y sensibiliza a la opinión pública sobre el desarrollo de nuevas terapias. A través de EUPATI pueden desarrollarse sesiones de formación que ayudan a comprender las informaciones sobre los medicamentos u otros programas formativos análogos.

2.12. Algunos Estados miembros ya han creado información electrónica sobre medicamentos. La base de datos más desarrollada, llamada FASS⁽⁴⁾, la gestiona la Asociación farmacéutica sueca LIF; otros ejemplos pueden encontrarse en Alemania, Reino Unido, Finlandia y Dinamarca. Normalmente, dichas bases de datos no son accesibles para las personas con deficiencias visuales o no incluyen toda la gama de medicamentos.

2.13. Además, algunas de estas bases de datos no se actualizan periódicamente.

2.14. Por otro lado, los organismos de autorización de medicamentos han permitido introducir en los prospectos códigos QR que redirigen a prospectos en el sitio web de la empresa. También en estos casos la accesibilidad a menudo no está garantizada.

2.15. Estas iniciativas muestran que sigue siendo necesario un planteamiento armonizado para que todos los grupos sociales puedan acceder a la información mediante estas nuevas tecnologías.

3. Observaciones generales

3.1. Infraestructuras

3.1.1. El CESE cree que la industria farmacéutica es responsable de mantener una información precisa y actualizada sobre sus productos. Todas las soluciones tecnológicas deberían aplicarse en estrecha colaboración con la industria, de modo que puedan aprovecharse las soluciones técnicas existentes y los organismos de autorización de medicamentos puedan supervisarlas.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre la Sociedad digital: acceso, educación, formación, empleo, herramientas para la igualdad (DO C 451 de 16.12.2014, p. 25).

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2. El CESE destaca que la forma en que se presenta la información aprobada oficialmente y las posibilidades de acceder a ella deben acordarse con las partes interesadas pertinentes (autoridades, asociaciones de pacientes, profesionales sanitarios).

3.1.3. En el marco de la iniciativa IMI podría establecerse y financiarse un consorcio que coordine el desarrollo de la base de datos o del portal.

3.1.4. Al crear el portal propuesto se tendrán en cuenta las bases de datos existentes (como la de la EMA).

3.2. *Otras necesidades de investigación*

3.2.1. *Investigación y desarrollo técnicos*

- Están disponibles los diseños de varias bases de datos nacionales. Además, a fin de demostrar cómo funciona una base de datos de fácil uso y prácticamente libre de barreras, se ha desarrollado un prototipo adicional que también dispone de opciones para ficheros de audio y vídeo. Debería desarrollarse una solución técnica de libre acceso que utilice los recursos disponibles del modo más eficaz.
- Asimismo, esta solución técnica debe tener en cuenta que los ciudadanos y pacientes no quieren utilizar en excesivo grado las aplicaciones de escaneado de sus teléfonos inteligentes. Por consiguiente, la base de datos o el portal deberían ser accesibles, por ejemplo, con tecnologías convencionales de escaneado.
- Es preciso buscar soluciones independientes de un sistema específico a fin de aumentar su aceptación pública. Debe ser posible descargar y consultar la información desde cualquier tipo de dispositivo (ordenador, tableta, teléfono inteligente, etc.).
- Asimismo, las soluciones técnicas deberían compararse unas con otras, incluidas aquellas en los distintos ámbitos de los sistemas sanitarios (por ejemplo, las iniciativas de los Estados miembros para ponerse en contacto con las personas a través de conexiones en televisores o cajeros automáticos, o las iniciativas propuestas por la Comisión Europea ⁽⁵⁾).
- En Italia, las farmacias están obligadas por ley a imprimir los prospectos actualizados que la industria farmacéutica pone a su disposición en una base de datos. La impresión en las farmacias, realizada por los farmacéuticos o los pacientes (en terminales similares a los cajeros), es otra opción adicional que, además, podría ser útil para las personas que no utilizan internet.

3.2.2. *Ensayo de los contenidos y su presentación*

Debe analizarse la aceptación pública de las diferentes soluciones, y las soluciones técnicas se someterán a ensayo por parte de los usuarios a fin de verificar la funcionalidad de la opción desarrollada.

- La investigación debe considerar también problemas estructurales sobre el imprescindible control de la solución técnica, a fin de aumentar su aceptación pública.
- ¿Cómo controlan los organismos de autorización los contenidos?
- Los contenidos deben presentarse de tal modo que puedan adaptarse a las necesidades individuales de los pacientes y los ciudadanos y, al mismo tiempo, contener toda la información exigida por los expedientes de autorización o por la ley.
- A fin de garantizar que todos los participantes tengan la posibilidad de dar su opinión, podría integrarse una opción para que el usuario evalúe las informaciones (especialmente su legibilidad). Para la presentación, la difusión y el intercambio de opiniones podrían utilizarse las *redes sociales*.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis>

3.2.3. Educación y formación

El uso de internet varía considerablemente entre los diferentes grupos sociales. Muchas personas utilizan las redes sociales pero no las ofertas de información. Un pequeño grupo (aproximadamente el 10 %, según la Oficina Federal de Estadística de Alemania) nunca utiliza internet. Debería iniciarse una investigación:

- ¿Cómo puede fomentarse el aprendizaje activo de modo que se puedan usar las fuentes de información existentes sobre temas de salud (incluida la información digital)?
- Aprender a aprender (aprendizaje permanente) es una de las ocho competencias clave de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 ⁽⁶⁾, que insta a los Estados miembros a aplicar medidas nacionales. El «Plan europeo de aprendizaje de adultos» propone que los Estados miembros pongan en marcha acciones que permitan a los adultos aprender de modo activo. La «cultura sanitaria digital» podría considerarse como uno de los criterios de la Encuesta sobre las cualificaciones de los adultos (PIAAC) para evaluar el aprendizaje de adultos.
- ¿Qué papel desempeñan las diferentes instituciones educativas (universidades, centros de formación de adultos, etc.) y las instituciones sanitarias en la consolidación de las múltiples competencias, por ejemplo, la capacidad de trabajar con las nuevas tecnologías, la prestación de servicios voluntarios a la comunidad o la difusión de conocimientos sociales y técnicos?
- Durante su período de estudios los profesionales sanitarios deben recibir formación adecuada en este ámbito. Los centros de educación de adultos podrían ofrecer cursos con contenidos atractivos que estén adaptados a los usuarios del sistema. Para llegar al grupo destinatario esos centros podrían colaborar con los profesionales sanitarios (especialmente los médicos) y con las farmacias y los servicios sociales y sanitarios locales. Esto reviste especial importancia en las zonas rurales, en las que la población se encuentra aislada. En particular, el aprendizaje intergeneracional podría contribuir al intercambio de conocimientos sobre los contenidos y las competencias técnicas.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ DO L 394 de 30.12.2006, p. 10.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Ayudas estatales a empresas. ¿Son eficientes y eficaces?»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/05)

Ponente: Edgardo MARIA IOZIA

El 19 de febrero de 2015, 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

«Ayudas estatales a empresas. ¿Son eficientes y eficaces?»

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2015.

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 198 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que las evaluaciones de impacto de las ayudas estatales constituyen un instrumento clave para controlar la coherencia entre los resultados y los objetivos propuestos, lo que permite asignar recursos de manera más eficaz y eficiente y reforzar la transparencia y la aceptación de los procesos de gestión.

1.2. Muchos Estados miembros ya han desarrollado sistemas de evaluación complejos y estructurados. Estos sistemas están evolucionando de forma paralela a un creciente interés del mundo académico, que ha permitido optimizar las técnicas de evaluación e incrementar la precisión de los instrumentos de medida a disposición de las autoridades que conceden las ayudas.

1.3. La Comisión Europea ha creado un foro de alto nivel con los Estados miembros acerca de las ayudas estatales a las empresas, en el que también se aborda la evaluación.

1.4. El pasado mes de diciembre, en su discurso ante el foro de alto nivel, la comisaria europea de Política de Competencia, Margrethe VESTAGER, señaló que: «El programa de modernización de las ayudas estatales consta de dos elementos clave que revisten especial importancia, a saber, la **transparencia**, que permite a los ciudadanos saber dónde ha ido a parar su dinero, y la **evaluación**, que les dice si se ha utilizado correctamente». El CESE se muestra totalmente de acuerdo con este mensaje.

1.5. El CESE acoge con satisfacción el debate sobre la evaluación de impacto en relación con la política de ayuda a las empresas e insta a la Comisión a seguir adelante con el enfoque que ha adoptado desde hace varios años.

1.6. Cabe señalar, no obstante, que, a excepción de las evaluaciones previstas en la normativa europea, muchos regímenes de ayuda quedan fuera de las evaluaciones de impacto. En muchos casos, la legislación establece que la verificación se limite a acreditar la correspondencia formal de las intervenciones individuales con lo dispuesto en la ley — por lo que no es posible verificar en detalle y a largo plazo la eficacia y eficiencia de todas las inversiones realizadas en apoyo de las empresas. El CESE aboga por generalizar las evaluaciones de impacto y, en su caso, reducir el umbral de 150 millones de euros, que el Reglamento general de exención por categorías fija actualmente como umbral pertinente de presupuesto medio anual de los regímenes de ayuda para estar sujetos a la obligación de presentar un plan de evaluación *ex ante*, ya que, de otro modo, muchos Estados miembros quedarían al margen, especialmente cuando las ayudas en cuestión son elevadas en relación con el tamaño del Estado miembro.

1.7. El CESE subraya que el conjunto de la legislación sobre ayudas estatales está modificando progresivamente el papel de la Comisión, que se basaba antes en una cultura predominantemente administrativa, hacia una nueva forma de cooperación con los Estados miembros para optimizar los resultados de las ayudas estatales, centrándose en su eficiencia y eficacia. Se trata de un gran paso adelante realizado con la adopción de la «modernización».

1.8. Los Estados miembros deberán contar con instrumentos de evaluación apropiados desarrollados por organismos independientes. El CESE considera que es necesaria la participación de los interlocutores sociales en la configuración del modelo de evaluación, sin sacrificar la considerable experiencia adquirida por el personal de la administración pública, que debería desempeñar un papel en la definición de los procesos de evaluación y participar en la elaboración del informe final, para difundir de esta forma la cultura de la evaluación dentro de sus órganos, mejorando progresivamente los medios de prueba. La Comisión Europea deberá cooperar en la armonización de los criterios de evaluación entre los Estados miembros. La comparabilidad de los criterios de evaluación permitirá una evaluación global de la eficacia y la eficiencia de las ayudas estatales.

1.9. Debe prestarse especial atención a las especificidades regionales cubiertas por el sistema de ayudas estatales a nivel regional. La decisión satisfactoria de la Comisión de eximir de la notificación previa a más del 80 % de todas las ayudas estatales ⁽¹⁾, por una parte, permitirá conceder financiación inmediata pero, por otra parte, aumenta considerablemente los costes y responsabilidades de los entes locales y, por tanto, el gasto público, lo que exigirá una especial atención de los Estados miembros para asignar recursos adecuados que permitan organizar cursos específicos de formación e intercambiar buenas prácticas entre los entes locales. La cultura de la asociación debe desarrollarse a todos los niveles.

1.10. El CESE considera que el nuevo régimen que da a los Estados miembros la responsabilidad de la evaluación *ex ante* entraña un incremento generalizado de los costes para la administración pública y las empresas, lo que exige una planificación cuidadosa para eliminar cargas innecesarias y simplificar los procedimientos. Además, señala que el período de seis meses para los procedimientos de autorización de los planes de evaluación de los regímenes muy complejos podría ser demasiado limitado y la construcción de un modelo de comparación podría suponer enormes dificultades para los países pequeños.

1.11. El CESE recomienda adoptar rápidamente la Comunicación sobre el concepto de ayuda estatal, en particular para ayudar a los entes locales a los que el gran volumen de exenciones de la obligación de notificación previa transfirió la doble carga de determinar qué es una ayuda estatal y de aplicarla de forma compatible con el mercado. Por ejemplo, en el caso de la financiación pública para la cultura y la conservación del patrimonio, la continua inseguridad jurídica respecto de qué constituye un ayuda estatal incita a las administraciones a considerar que toda intervención está sujeta a la normativa de las ayudas estatales y a todas las cargas administrativas y de procedimiento correspondientes. La misma inseguridad jurídica afecta a la financiación pública de todas las infraestructuras, en particular a partir de la jurisprudencia relativa al asunto del aeropuerto de Leipzig. Debe establecerse una clara e inequívoca definición de las intervenciones de apoyo público a las empresas que no constituyen ayudas estatales y de las intervenciones que sí son ayudas estatales en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

1.12. Aunque valora los esfuerzos realizados, el CESE considera esencial que la cultura de la evaluación se extienda a todos los niveles de gobierno, Estados miembros y regiones —por tanto, más allá de los límites de los asuntos mencionados— y, con este fin, pide a la Comisión y los Estados miembros que asuman nuevos compromisos al respecto.

1.13. El análisis efectuado pone de manifiesto una falta de datos sobre los costes de gestión por parte de las administraciones públicas de las ayudas estatales a las empresas. Una evaluación seria de la eficacia de estas debe tener muy en cuenta el gasto realizado por las administraciones públicas, además de cuantificar las ayudas respecto de los logros obtenidos. La transparencia del sistema exige publicar estos datos. A partir de los datos disponibles, la totalidad de los costes administrativos sería de en torno al 5 %, a los que se añaden los costes de «conformidad», evaluados en otro 5 % más el coste adicional de evaluación que la Comisión calcula en algo menos del 1 %. El importe de los recursos, probablemente calculado por defecto, resulta objetivamente excesivo.

⁽¹⁾ Intervención de la comisaria responsable de competencia, Margrethe Vestager, en el foro de alto nivel de los Estados miembros, 18.12.2014.

1.14. El CESE pide a la Comisión que no se creen nuevas cargas imprevistas y adicionales para las empresas y que se garantice que el conjunto del sistema de evaluación sea más eficiente y eficaz.

1.15. Es muy importante que la evaluación tenga en cuenta la eficiencia de los costes administrativos y los derivados de los modelos de evaluación.

1.16. Es preciso garantizar la comparabilidad de los diferentes modelos y la flexibilidad en relación con el tamaño, tipo e indicadores, simplificando la evaluación *ex ante* y armonizando los criterios de evaluación *ex post*.

1.17. El CESE pide una visión integrada de las medidas de la Comisión en todos los ámbitos de la política económica — Fondos Estructurales, ayudas estatales, acuerdos de asociación comercial—, para garantizar un programa único en materia de política económica europea, basado en el desarrollo y el crecimiento.

1.18. El CESE recomienda que se utilicen criterios similares a los contemplados en el Reglamento Delegado (UE) n° 240/2014, de la Comisión, de 7 de enero de 2014, relativo al Código de Conducta Europeo sobre las asociaciones en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos ⁽²⁾, que establecen la consulta de todas las partes interesadas, para elaborar un reglamento separado dedicado a la evaluación de la eficacia y la eficiencia de las ayudas estatales.

1.19. La transparencia de la evaluación realizada se garantizará con la máxima publicidad posible, como ya se aplica en algunos Estados miembros respecto de las empresas y el importe de las ayudas concedidas.

1.20. El CESE recomienda que los planes de evaluación incluyan lo siguiente:

- realización del objetivo de la política perseguida,
- impacto en la competencia y el comercio,
- eficacia y eficiencia del instrumento,
- verificación de las condiciones *ex ante* para mantener el régimen o un régimen similar a nivel microeconómico (descripción de la ayuda),
- efecto incentivador.

1.21. El CESE desea participar en el proceso de evaluación de la eficacia y la eficiencia de todo el sistema de ayudas estatales al final del período 2014-2020.

2. Introducción

2.1. Las ayudas a las empresas, si no se incluye en un entorno normativo claro, si no van dirigidas a actividades productivas y a empresas que invierten sobre todo en innovación, investigación y desarrollo, dando lugar a beneficios económicos y sociales, si no se limitan y controlan, pueden falsear la competencia y fragmentar el mercado interior, en contradicción con la letra y el espíritu de los Tratados.

2.2. Por lo demás, la coyuntura económica desfavorable que está durando muchos años, con graves crisis nacionales, y que inevitablemente se refleja en las empresas, los trabajadores y los ciudadanos, requiere un enfoque con cierto grado de flexibilidad, como el aplicado por los principales competidores de la Unión en los mercados internacionales, que no tienen las mismas normas sobre ayudas estatales. La competitividad de las empresas europeas debe ser un criterio clave de referencia. El desempleo en Europa supone una situación de verdadera emergencia. Desde el máximo alcanzado en 2007, la inversión se redujo en un 15 % y 25 millones de personas siguen desempleadas, incluidos cinco millones de jóvenes. Las mujeres son las más afectadas ⁽³⁾.

⁽²⁾ DO L 74 de 14.3.2014, p. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3. Un interesante estudio del Parlamento Europeo ⁽⁴⁾ señaló las grandes diferencias entre los sistemas de la UE y de los Estados Unidos. «La política de competencia de la UE tiene normas estrictas, mientras que la legislación estadounidense no tiene ninguna disposición al respecto». En las negociaciones en curso entre la UE y los Estados Unidos, a petición del entonces comisario Joaquín ALMUNIA, se incluyó una propuesta de legislación sobre ayudas estatales, que se está negociando actualmente en la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (ATCI) ⁽⁵⁾.

2.4. La propuesta resulta débil y no cambia nada en cuanto al fondo ⁽⁶⁾. Europa seguirá teniendo la legislación más restrictiva del mundo. Si, por una parte, facilita la realización del mercado interior, por otra, penaliza a nuestras empresas. Una empresa europea que produce en Estados Unidos puede optar a ayudas estatales no autorizadas en la UE, situación que se verá facilitada si se aprueba el tratado. El CESE envía a la Comisión una seria advertencia de que no favorezca a las empresas de ultramar con el tratado de libre comercio.

2.5. La experiencia acumulada ha demostrado la necesidad de revisar en profundidad el régimen europeo de ayudas estatales.

2.6. La crisis económica y financiera de los últimos años ha impuesto, en todos los niveles de gobierno, una revisión completa de los criterios de gasto en las políticas de inversión pública y de apoyo a las empresas. En particular, en un contexto de recursos disponibles escasos y limitados, se ha convertido en prioridad la necesidad de racionalizar más las intervenciones (conceder ayuda únicamente cuando exista un valor añadido adecuado), con el fin de mejorar la calidad de estas y, al mismo tiempo, controlar de forma adecuada su eficacia y eficiencia.

2.7. En opinión del CESE, es útil comprender cuáles son los efectos de las políticas adoptadas en materia de ayudas a las empresas, si los instrumentos de apoyo establecidos son adecuados y si los costes administrativos y de gestión son proporcionales a los resultados obtenidos. Todo ello, teniendo en cuenta que no puede determinar ni mejorar lo que no se puede cuantificar. Las medidas adoptadas hasta ahora van en la buena dirección.

2.8. La evaluación puede parecer una cuestión técnica, que solo afecta a un pequeño grupo de investigadores académicos, aunque la lleve a cabo una comunidad cada vez más amplia de profesionales que ofrecen asesoramiento especializado en materia de auditoría financiera o de evaluación de proyectos y programas. No obstante, dado que se encuentra en el núcleo del programa de la Comisión para una normativa inteligente, la evaluación ha pasado a ser un elemento fundamental de la política reguladora, que plantea importantes cuestiones institucionales y de gobernanza más allá de los programas de gasto ⁽⁷⁾.

2.9. Desde 2008, la Dirección General de Política Regional y Urbana ha desarrollado programas de evaluación comparativa, además de las evaluaciones existentes (*ex ante* y *ex post*), llevadas a cabo en el marco de la programación de los Fondos Estructurales.

2.10. Por otra parte, desde mayo de 2012, la DG Competencia, en el marco de la reforma sobre la «modernización de las ayudas estatales», establece, para determinados regímenes de ayuda, una evaluación de impacto realizada mediante técnicas comparativas ⁽⁸⁾. En particular, el nuevo Reglamento general de exención por categorías establece la evaluación obligatoria para los regímenes de ayuda importantes (con un presupuesto anual superior a 150 millones EUR) en sectores específicos como la política de desarrollo regional, las ayudas a las pequeñas y medianas empresas, las ayudas para la investigación, el desarrollo y la innovación, las ayudas en favor del medio ambiente y la energía, así como las ayudas para infraestructuras de banda ancha. Ya se han presentado algunos planes nacionales (cuatro) y otros específicos en los sectores de investigación, desarrollo e innovación y de banda ancha son objeto de análisis (unos diez).

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Reglamento (UE) n° 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado (DO L 187 de 26.6.2014, p. 1).

2.11. El Tribunal de Cuentas Europeo analizó recientemente los sistemas de evaluación de los resultados adoptados por EuropeAid y los consideró insuficientes⁽⁹⁾. Se está llevando a cabo un proceso de revisión de los sistemas de evaluación en todas las actividades de la Comisión.

2.12. Es imprescindible una relación cada vez más estrecha entre las metodologías de evaluación de los resultados de la utilización de los Fondos Estructurales y de las ayudas estatales, al igual que una revisión en profundidad de todas las políticas de gasto de la UE.

2.13. El enfoque comparativo de la evaluación de los efectos de las políticas públicas tiene por objeto comprobar si una política es capaz de modificar en la dirección deseada los comportamientos o la situación de un grupo concreto de beneficiarios, es decir, determinar en qué medida la intervención —más que otros factores— ha contribuido a la obtención de un resultado determinado. Es lo que suele calificarse como efecto incentivador.

2.14. El objetivo del procedimiento de evaluación es determinar el impacto causal de la política adoptada, teniendo en cuenta solo su efecto directo, es decir, eliminando las posibles distorsiones debidas a las condiciones macroeconómicas generales o a la heterogeneidad de las empresas.

2.15. El impacto causal se expresa por la diferencia entre las variables o los resultados observados tras la aplicación de la política (antecedentes de hecho) y lo que habría ocurrido si la política en cuestión no se hubiera adoptado (situación hipotética).

2.16. Este análisis responde a las peticiones formuladas para demostrar el alcance y la tendencia de los efectos netos de una intervención: si la intervención produce efectos positivos o negativos y en qué medida; si los cambios observados se deben realmente a la política aplicada; si los resultados varían en función de los beneficiarios (grandes o pequeñas empresas), entre regiones o a lo largo del tiempo; si los costes de gestión y administrativos son proporcionales y sostenibles.

2.17. Aunque el tema de las evaluaciones de impacto ha conocido un auge importante en la literatura económica, especialmente en las últimas décadas, solo en un reducido número de casos las administraciones públicas de los Estados miembros utilizaron las evaluaciones de manera reiterada y generalizada para supervisar y mejorar sus políticas de apoyo a las empresas.

2.18. Entre los casos más interesantes cabe destacar los esfuerzos del Reino Unido (que desde 2001 evalúa periódicamente los programas de ayuda regional aplicando técnicas de evaluación casi experimentales), Países Bajos (que en 2012 constituyó el grupo de trabajo de expertos en evaluación de impacto), así como Finlandia (agencia finlandesa de la innovación, TEKES) y Eslovenia (que en 2001 aprobó una ley sobre control de las ayudas estatales).

2.19. Con el presente Dictamen, el CESE desea contribuir a la reflexión de la Comisión Europea y los Estados miembros sobre la adecuación en cuanto a la eficacia y la eficiencia de las medidas de ayuda a las empresas, así como la necesidad de ampliar las evaluaciones de impacto.

3. ¿Por qué realizar evaluaciones? Enseñanzas extraídas de la literatura en la materia

3.1. Sobre la base de datos empíricos procedentes de evaluaciones comparativas, el presente dictamen quiere mostrar la importancia de la evaluación, que debe considerarse no como un ejercicio académico sino como una práctica institucional esencial en el ciclo de elaboración de las políticas: aplicar, supervisar, evaluar, redefinir.

3.2. A tal fin, el Comité examina una serie de estudios realizados en diversos Estados europeos y destaca las principales enseñanzas que cabe extraer: las implicaciones de la política respecto del impacto sobre el crecimiento de las inversiones, la productividad, el empleo, la innovación y el coste de la intervención. Estos son indicadores que permiten comprender los efectos sobre el crecimiento y poner de relieve la necesidad de intervenciones específicas y de buena calidad.

3.3. Aunque la literatura tiende a centrarse en la existencia de una correlación positiva entre el apoyo público a las empresas y el crecimiento de la producción (inversión, empleo, nuevos productos), es conveniente señalar que el efecto incentivador de la ayuda no siempre puede darse por sentado. De hecho, existen otros factores que influyen en el éxito de una política, como la evolución económica general, el funcionamiento de los mercados y la fiscalidad general.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_ES.pdf

3.4. BONDONIO y MARTINI (2012), en un estudio que analiza el impacto de la Ley n° 488 en Italia, muestran que, por término medio, las empresas que reciben una ayuda directa reducen las inversiones privadas. En este caso, la intervención directa del Estado en favor de las empresas parece generar una contracción del gasto privado en inversiones, lo que reduce la necesidad de recursos privados. Las ayudas estatales deben añadirse a la inversión, no sustituirla.

3.5. Respecto de la repercusión de las ayudas a la productividad, la literatura también pone de relieve algunos problemas. En un estudio de evaluación sobre las empresas británicas que recibieron ayuda en el marco del programa *Regional Selective Assistance (RSA)*, CRISCUOLO (2012) explica que el crecimiento de la productividad resultó ser insignificante estadísticamente⁽¹⁰⁾.

3.6. Estas conclusiones parecen estar en consonancia con otros datos empíricos que demuestran que las ayudas directas suelen tener un impacto positivo sobre los volúmenes de producción, pero sin influir en la productividad. En otras palabras, las empresas beneficiarias de la ayuda crecen en tamaño pero no son más eficientes. Ello podría aumentar el riesgo de mantener en el mercado empresas poco competitivas.

3.7. Los modelos estadísticos y econométricos capaces de medir el impacto de las intervenciones mediante un enfoque comparativo no solo permiten determinar los efectos netos sobre el empleo de las medidas de apoyo específicas, sino también cuantificar el coste por unidad de empleo «creado».

3.8. A menudo existen diferencias entre el número de nuevas unidades de empleo imputables directamente a la intervención y las estadísticas de las supervisiones *ex post*. TRZCINSKI (2011), en un estudio sobre medidas de apoyo a las pequeñas y medianas empresas en Polonia, demuestra que, de los 25 000 nuevos puestos de trabajo «creados» por la intervención, solo 10 550 están directamente vinculados a la política aplicada⁽¹¹⁾. BONDONIO y MARTINI (2012) llegan a la misma conclusión: de los 89 000 nuevos empleos registrados en la evaluación *ex post* de la Ley n° 488, solo 12 500 se crearon realmente, con un coste de 232 000 EUR por unidad laboral⁽¹²⁾. Debe tenerse en cuenta el impacto de las ayudas estatales en cuanto a puestos de trabajo existentes y, por tanto, de salvaguardia de la economía local, regional o nacional.

3.9. Las intervenciones de apoyo a las empresas tienen efectos diferentes en función del importe de la ayuda concedida, el tamaño de la empresa, la zona geográfica en que está situada y el tipo de ayuda concedida. Los datos empíricos de esas evaluaciones deben ponerse a disposición de los responsables públicos para orientar sus decisiones, y comprender qué tipo de intervención es la más adecuada y en qué contexto. De todo lo anterior se desprende la importancia de elaborar medidas específicas de ayuda, con el fin de aumentar la eficacia y la eficiencia de la política.

4. Observaciones

4.1. La Comisión Europea debe proseguir sus esfuerzos para sensibilizar sobre los principios y métodos más comunes en materia de evaluación de impacto. En concreto, el CESE considera conveniente que se organicen en los distintos Estados miembros y en cooperación con universidades, institutos de investigación, interlocutores sociales y demás partes interesadas, seminarios sobre las técnicas de evaluación y los métodos disponibles. A la luz de estas experiencias, la Comisión Europea podrá comprender mejor los obstáculos encontrados en la aplicación de la normativa e intervenir de manera específica al respecto.

4.2. Aunque los esfuerzos de la Comisión son encomiables, es importante incrementar los regímenes de ayuda que son objeto de evaluación, sobre todo, si el montante de la ayuda es elevado. También es fundamental promover un debate metodológico para completar los métodos de evaluación comparativa con nuevos instrumentos de medida que permitan tener en cuenta los efectos de otras formas de apoyo a las empresas (ayudas financieras, ayudas indirectas, simples políticas industriales previstas).

4.3. El CESE insiste en la necesidad de desarrollar una metodología adecuada y pluralista respecto de los criterios y parámetros de evaluación. La Comisión afirma⁽¹³⁾ que de «esta forma deberá quedar garantizado que la ayuda pública estimula la innovación, las tecnologías verdes, el desarrollo del capital humano, que evita daños medioambientales y, en última instancia, fomenta el crecimiento, el empleo y la competitividad de la UE». Todos estos elementos contribuyen a la evaluación del impacto de las ayudas estatales, más allá de la mera valoración de los costes. El Parlamento Europeo solicita participar en la elaboración de los métodos de evaluación, así como del Derecho europeo sobre las ayudas estatales, en la medida en que este condiciona de manera considerable las decisiones de los Estados miembros sobre política económica. Asimismo, el CESE hace hincapié en el interés para la investigación de acceder libremente a los datos de las evaluaciones, con objeto de mejorar la metodología.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. e Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* [Efectos causales de una política industrial] CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland*, [Hacia una economía innovadora — Efectos de las subvenciones a empresas en Polonia], Ed. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A., Bondonio D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy*, [Evaluación comparativa del impacto de la política de cohesión: incidencia y relación coste-eficacia de las ayudas a la inversión en Italia], Informe para la DG Regio, Comisión Europea.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Sería deseable que la Comisión, en colaboración con los servicios estadísticos nacionales y europeos, iniciara una reflexión sobre la oportunidad de establecer, dentro de un marco metodológico único, bases de datos fiables sobre las ayudas a las empresas. Esta medida aumentaría la transparencia de los procesos decisorios y, además, favorecería la actividad de investigación y cuantificación de las administraciones públicas y de los investigadores interesados.

4.5. Las universidades y los centros de investigación podrían desempeñar un papel decisivo en la sensibilización sobre la cultura de evaluación y la difusión de los instrumentos nuevos y más avanzados de cuantificación de las políticas públicas. Asimismo, la Comisión Europea podría utilizar los centros de investigación independientes para realizar estudios de casos a fin de verificar la eficacia de las ayudas en ámbitos específicos como las ayudas a la investigación, desarrollo e innovación, las ayudas en favor de las pequeñas y medianas empresas, las ayudas destinadas al sector energético y las ayudas para infraestructuras.

4.6. Dado que las evaluaciones previstas en los nuevos reglamentos europeos no tienen debidamente en cuenta los efectos de las políticas de apoyo a las empresas en la economía europea en su conjunto, conviene que, al final del período de programación actual (2014-2020), la Comisión inicie un estudio piloto sobre este tema. El trabajo debería analizar los factores determinantes del gasto en materia de ayudas, demostrar la relación entre ayudas a las empresas y potencial económico de la entidad que las concede y aprovechar el vínculo existente entre la política de cohesión y la política de la competencia.

4.7. El presente dictamen constituye una primera fase de la labor del CESE sobre la cuantificación del impacto de las intervenciones públicas para apoyar a las empresas, así como una respuesta y un apoyo a las actividades de la Comisión al respecto. No obstante, el CESE considera indispensable ampliar y profundizar el debate, por lo que continuará siguiendo con atención los trabajos de la Comisión en la materia y fomentando, en la medida de lo posible, la cultura de evaluar la eficiencia y la eficacia.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La Economía del Bien Común: un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/06)

Ponente: Carlos TRIAS PINTÓ

Coponente: Stefano PALMIERI

El 19 de febrero de 2015, 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

La Economía del Bien Común: un modelo económico sostenible orientado a la cohesión social.

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 10 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre 2015 (sesión del 17 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, 13 en contra y 11 abstenciones, el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE considera que el modelo de la Economía del Bien Común (EBC) ⁽¹⁾ está concebido para incluirse en el marco jurídico europeo y nacional con el fin de avanzar hacia un mercado único europeo a través de una economía más ética basada en los valores europeos y los logros de las políticas de responsabilidad social, creando además sinergias encaminadas a su refuerzo.

1.2. La Economía del Bien Común es un enfoque holístico cuyos conceptos están cerca de los valores fundamentales de la Economía Social, la Economía Circular, la Economía Participativa, la Economía de la Funcionalidad, la Economía Basada en los Recursos y la Economía Azul.

1.3. La Economía del Bien común se apoya en las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y las universidades, y se considera un modelo viable que refuerza los valores europeos y la cohesión social, a la vez que fomenta un sistema económico responsable. De hecho, la EBC cuenta con el respaldo de más de cien grupos locales, cerca de dos mil empresas ⁽²⁾ y diversas organizaciones sociales.

1.4. En consonancia con la Estrategia Europa 2020, propone la transición hacia un «mercado europeo ético» que promoverá la innovación social, elevará la tasa de empleo y será beneficioso para el medio ambiente. El «mercado europeo ético» podrá construirse mediante la aplicación de varias estrategias:

1.4.1. Indicadores del bienestar y el desarrollo social más allá del PIB ⁽³⁾, como el Producto del Bien Común y los Balances del Bien Común.

1.4.2. La elaboración de políticas destinadas a reconocer a las empresas que contribuyen en mayor medida al bien común, como la contratación pública ética y la promoción del comercio interior ético.

1.4.3. Promover el comercio exterior ético, como la «marca Europa». De esta forma, Europa allanará el camino para obtener un reconocimiento como un mercado ético, y las empresas europeas liderarán el mercado mundial ético y contribuirán a la promoción de los derechos humanos, las normas laborales y la protección del medio ambiente en todo el mundo.

⁽¹⁾ Fundación Bertelsmann «Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis» (Los ciudadanos no desean un crecimiento a cualquier precio).

⁽²⁾ Algunas de ellas presentes en mercados muy competitivos.

⁽³⁾ Para tomar en consideración el PIB y otros indicadores complementarios.

1.4.4. Animar a todos los tipos de emprendedores que creen organizaciones con el objetivo de contribuir al bien común.

1.4.5. Fomentar el consumo ético y la sensibilización entre los consumidores europeos.

1.4.6. Aumentar la diversidad del ecosistema financiero promoviendo redes de bancos éticos y mercados de valores en toda la UE.

1.5. El CESE exige a la Comisión Europea que, en el marco de la estrategia renovada de RSE, lleve a cabo un salto cualitativo que recompense —en términos de contratación pública, acceso a los mercados exteriores, ventajas fiscales, etc.— a aquellas empresas que puedan demostrar un mayor rendimiento ético.

2. Introducción

2.1. La economía y, por ende, la política económica, desempeñan un papel fundamental en la sociedad actual, convirtiéndose en la piedra angular del éxito o fracaso del resto de las políticas básicas para el bienestar de los ciudadanos: educativas, sanitarias, de servicios sociales, culturales, medioambientales, tecnológicas o de innovación. Todas ellas dependen, en buena medida, de la situación económica que atraviesen los distintos ámbitos territoriales.

2.2. La crisis, que sigue teniendo un impacto negativo en las economías de los Estados miembros y la calidad de vida de los ciudadanos europeos, ha puesto de manifiesto la escasa resiliencia del sistema económico y social de la UE.

2.3. Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Mundial de 2014 ⁽⁴⁾ de la Confederación Sindical Internacional (CSI), no existe un solo país donde la mayoría de la población crea que el sistema económico es justo. En este sentido, cuatro de cada cinco personas (78 %) están convencidas de que el sistema económico favorece a los ricos. Asimismo, el 88 % de los alemanes y el 90 % de los austriacos desea «un nuevo orden económico» —encuesta de la Fundación Bertelsmann ⁽⁵⁾— y, sin lugar a dudas, este dato se refrenda en aquellos países que han padecido con más severidad la crisis económica, como Grecia, Portugal, Irlanda, España o Italia.

2.4. Teniendo en cuenta los avances realizados por la Comisión en el ámbito de la innovación social y el Dictamen del CESE SC/39 «Balance de la Estrategia Europa 2020», el informe sobre la revisión intermedia de la Estrategia Europa 2020 y la iniciativa del Comité Director Europa 2020 «Hablemos de felicidad — más allá del PIB», es evidente que, si queremos apoyar eficazmente la competitividad económica y la cohesión social, se requiere un cambio de paradigma para divulgar los objetivos económicos, medioambientales y sociales verdaderamente interdependientes, así como alcanzar un mayor equilibrio entre los aspectos cualitativos y cuantitativos del desarrollo por medio de un enfoque holístico.

2.5. El modelo de la Economía del Bien Común (EBC) ofrece un complemento adecuado y respaldado por la sociedad europea. Sus objetivos y valores van más allá de las propuestas convencionales de la responsabilidad social y su visión holística le brinda la capacidad de reunir a los agentes más diversos de la sociedad.

2.6. En tan solo cuatro años, la EBC se ha convertido en un movimiento social apoyado por más de cien grupos locales, cerca de dos mil empresas y organizaciones sociales y un número cada vez mayor de universidades de países como Austria, Alemania, Suiza, Italia y España. Además, la región del Sur Tirolo en Italia y varios gobiernos locales en diferentes países europeos han aprobado el modelo de la EBC para implantarlo en su territorio.

3. La Economía del Bien Común: objetivo, valores, estrategia e indicadores

3.1. El objetivo de una sociedad debe ser el bien común de todos y cada uno de sus integrantes, de acuerdo con los mandatos constitucionales.

⁽⁴⁾ Encuesta Mundial de la CSI 2014.

⁽⁵⁾ Fundación Bertelsmann «Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis» (Los ciudadanos no desean un crecimiento a cualquier precio).

3.2. De acuerdo con las orientaciones establecidas en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea ⁽⁶⁾, la propuesta central del modelo de la EBC es que **la economía debe estar al servicio de las personas**; es decir, del bien común. Para alcanzar dicho objetivo, debe asumirse que el dinero y el capital tienen importancia como instrumentos –de intercambio e inversión–, pero no constituyen jamás un fin por sí mismos.

3.3. El modelo económico que persigue el bien común estará fundamentado en los valores que todas las personas reconocen como universales: la dignidad humana, la solidaridad, la sostenibilidad ecológica, la justicia social, la transparencia y la participación democrática.

3.4. El reconocimiento del bien común como objetivo central de la economía requiere una metodología específica de medición de éxito económico según el objetivo y no solamente según los medios: el Producto del Bien Común, el Balance del Bien Común y la evaluación de la Solvencia del Bien Común, que complementan, respectivamente, al PIB, al balance y al rédito financiero.

3.5. La EBC es un modelo holístico que pretende integrar la economía en el contexto social, cultural y ecológico de la sociedad europea. Como se puede observar en la tabla adjunta, el modelo EBC recoge los valores fundamentales de varias propuestas económicas:

Valores EBC/Modelos	Dignidad humana	Solidaridad/Cooperación	Sostenibilidad Ecológica	Justicia social	Democracia
Economía Social	X	X	X	X	X
Economía Circular			X		
Economía Colaborativa		X			X
Economía de la Funcionalidad		X	X		
Economía Basada en los Recursos			X	X	
Economía Azul			X		

Fuente: elaboración propia.

3.6. La EBC se presenta como un modelo económico que puede contribuir al éxito de la Estrategia Europa 2020, en particular:

- elevando la tasa de empleo y mejorando la calidad de los puestos de trabajo existentes (valores de «dignidad humana» y «justicia social»);
- fomentando la innovación social en la sociedad civil y en los ámbitos empresarial y político (valores de «participación y democracia»);
- disminuyendo las emisiones de CO₂, promoviendo las energías renovables, mejorando la eficiencia energética y reduciendo el consumo de energía (valor de «sostenibilidad ecológica»), y
- reduciendo la población en riesgo de pobreza o en situación de exclusión social (valores de «solidaridad» y de «justicia social»).

⁽⁶⁾ DO C 83 de 30.3.2010.

3.6.1. La EBC es un proceso de «innovación social» y emprendimiento positivo que resulta útil para promover y apoyar nuevas ideas que, de manera simultánea, resuelven las necesidades sociales, crean nuevas relaciones sociales y refuerzan la creación de valor económico. En este contexto, por «innovación» se entiende la habilidad de crear y aplicar ideas que demuestran la capacidad de crear valor, mientras que «social» se refiere a otras cuestiones, como la calidad de vida, la solidaridad, la felicidad y el bienestar.

3.7. La EBC es una herramienta para construir un sólido sistema social y económico que pueda dar a la sociedad civil europea «protección y desarrollo», que ayude a encontrar soluciones y, en la medida de lo posible, prevenir crisis y que, además, contribuya al cambio económico y social. La EBC es la manera de poner la resiliencia en el centro de los procesos para apoyar la transición de una situación de crisis a la recuperación y el desarrollo.

3.7.1. La resiliencia es un factor que afecta a la capacidad de la sociedad civil para reaccionar ante las grandes convulsiones y hacer frente a las tensiones y crisis imprevistas. Contamos con medios para preparar a la sociedad civil para evitar y hacer frente a las crisis, pero hace falta una gestión más eficaz y una mayor cooperación a todos los niveles de representación de los intereses institucionales, económicos y sociales.

3.8. Aumentar la capacidad de los interlocutores económicos y sociales para absorber, gestionar y evitar los efectos de las crisis y los cambios estructurales es un elemento clave para la sociedad civil cuando se trata de apoyar la consecución de niveles de vida adecuados para las necesidades de las personas. También apoya la competitividad económica de la UE con vistas a la cohesión social y sostenibilidad, con el fin de no limitar las oportunidades de las futuras generaciones.

3.9. Para la puesta en práctica de estas premisas, el modelo EBC se fundamenta en la participación directa de las personas tanto en el ámbito empresarial como en el político. Herramientas como el examen del Bien Común, el Balance y, en particular, el Índice del Bien Común Municipal tienen su base en la participación activa de todos los grupos de interés.

4. La transición hacia la construcción de un mercado europeo ético

4.1. Como consecuencia de los efectos adversos percibidos durante la reciente crisis económica y financiera, los ciudadanos europeos experimentan una menor tolerancia a cuestiones como la pérdida en las remuneraciones, los recortes en las prestaciones y servicios sociales, la degradación medioambiental, la incertidumbre económica y laboral o la trascendencia menguante de sus derechos sociales y también como consumidores y usuarios.

4.2. En paralelo, las políticas de responsabilidad social empresarial, de carácter voluntario e insuficiente calado, que no están presentando la suficiente información relevante, precisan de un nuevo impulso, ya que en muchas grandes corporaciones las brechas salariales se acentúan, la mujer accede minoritariamente a la toma de decisiones y se debilita el compromiso en relación con el desarrollo de la carrera profesional de los jóvenes empleados.

4.3. Por su parte, los emprendedores y las PYME se ven amenazados por la competencia desleal y las prácticas no éticas, haciendo difícil la supervivencia de muchas de ellas. En general, la población demanda una economía basada en los valores que en teoría están arraigados en las Constituciones.

4.4. El clima de distanciamiento social se refleja en una pérdida de la confianza depositada por la ciudadanía en las instituciones y sus representantes. Para recuperar esta confianza necesaria y fortalecer la cohesión social y territorial, la Unión Europea deberá replantear sus políticas y volver a definir una nueva estrategia acorde con las demandas y los valores de la ciudadanía.

4.5. En este sentido, el Dictamen del CESE acerca del Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento para 2014 pide que el cuadro de indicadores sociales se incluya de manera proactiva en el Semestre Europeo en pie de igualdad con los indicadores macroeconómicos y presupuestarios. Además, el Semestre Europeo debe seguir incluyendo entre sus objetivos, métodos e instrumentos la ecologización de los procesos industriales de cada sector y de la economía en su conjunto para salir de la crisis adoptando un modelo de desarrollo más sostenible.

4.6. Por este motivo, el modelo de la EBC propone transitar hacia un «Mercado Ético Europeo» en el que las políticas económicas y comerciales estén alineadas con la cultura y los valores que las personas perciben como universales. A través de esta estrategia, la economía y las empresas europeas recuperarán su imagen y «marca» internacional como organizaciones ejemplares en cuanto a la protección y promoción de los derechos humanos, la calidad y el sentido del trabajo y la conservación del medio ambiente.

4.7. En consecuencia, se reconocerá a aquellas organizaciones que comercialicen productos y servicios bajo criterios éticos y contribuyendo al bien común, y, más en concreto, se irán retirando de la zona de rentabilidad aquellos productos y servicios que no garanticen los mínimos éticos en toda su cadena de valor.

4.8. En síntesis, el modelo de la EBC converge con las propuestas de la tradicional responsabilidad social corporativa (RSC) en cuanto a valores, pero va un paso más allá en cuanto a objetivos y metodología. La RSC en Europa se ha fundamentado principalmente en la premisa de «devolver a la sociedad parte del beneficio que se obtiene de ella» antes de centrarse en el objetivo de «maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios/accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio»⁽⁷⁾. Este es el motivo por el que, desafortunadamente, un número considerable de empresas ha reducido la RSC a meras actividades filantrópicas o de comunicación de marca.

5. Estrategias a desarrollar para la construcción de un Mercado Ético Europeo

5.1. Se proponen varias estrategias para construir un Mercado Ético Europeo. La hoja de ruta se iniciará con la medición de la contribución de las empresas al bien común y la convergencia hacia una presentación de informes no financieros europeos. A continuación, se informará a la sociedad civil europea de los resultados de las empresas mediante la creación de un etiquetado ético. La elaboración de políticas reconocerá a aquellas empresas que contribuyan en mayor medida al bien común a través de políticas de contratación pública éticas y políticas destinadas a construir un mercado interior e internacional ético. Por último, el espíritu empresarial, el consumo y las políticas bancarias también estarán alineados con los principios del bien común. Todo ello se llevará a cabo evitando las cargas administrativas excesivas y haciendo uso de los mecanismos de mercado.

5.2. **Medición de la contribución al bien común de las empresas mediante la realización de un Balance del Bien Común.** El Balance del Bien Común mide la parte no financiera del éxito de una empresa: el éxito ético de una empresa y su contribución al bien común. En su versión actual, el BBC mide los valores constitucionales más importantes: dignidad, solidaridad, sostenibilidad, justicia y participación democrática: el «rendimiento ético» frente a todos los grupos de contacto.

5.3. Para dar un paso más allá de la RSC clásica, el movimiento EBC propone que el balance cumpla con ocho «metacriterios»: 1. universal, 2. medible en puntos neutrales, 3. comparable entre empresas, 4. comprensible para todas las partes interesadas, 5. público, 6. auditado de forma externa, 7. obligatorio, 8. con consecuencias legales: cuanto mejor el resultado, más bajos los impuestos, aranceles, intereses, etc., según el lema «Con ética al éxito».

5.4. Dentro del movimiento EBC, más de 200 PYME han realizado el BBC hasta la etapa final: la evaluación peer o la auditoría externa. La transición hacia un balance obligatorio podrá ser gradual. La UE acaba de dar el primer paso con la Directiva *non-financial reporting*. El segundo paso podría consistir en que en la directiva solo entren aquellos estándares que cumplan con la totalidad de los metacriterios anteriormente enumerados y contraigan ventajas legales según el resultado. Posteriormente, los estándares restantes podrían fundirse en uno solo que será la parte no financiera del balance empresarial obligatorio. Este balance «universal» (financiero y no financiero) se convertiría en la tarjeta de entrada en el Mercado Común Ético del futuro.

5.5. **Etiquetado ético.** La EBC postula que se informe sobre el comportamiento ético en todos los productos vendidos en el mercado común europeo mediante un etiquetado común ético que informa sobre la contribución al bien común de la empresa. El etiquetado podría visibilizar —por ejemplo en cinco colores distintos— el resultado del balance del bien común. Pasando por el código QR, el consumidor podría acceder al balance en detalle.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6. **Compra Pública Ética.** Priorización en la compra pública a aquellas organizaciones que demuestren una mayor contribución al bien común en sus Balances del Bien Común. La compra pública en Europa puede actuar como motor para el desarrollo del «Mercado Ético Europeo», mediante la incorporación de criterios vinculados a la contribución al bien común y la calidad de las huellas social y ecológica en la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁸⁾ y el desarrollo del clausulado social correspondiente.

5.7. **Comercio Interior Ético.** Se incentivará el libre comercio interno en aquellas organizaciones que demuestren una mayor contribución al bien común en sus Balances del Bien Común. En primer lugar, se facilitará la libre comercialización y circulación de productos y servicios de empresas europeas a quienes puedan demostrar que cumplen con los estándares éticos mínimos establecidos dentro del «Mercado Ético Europeo». En segundo lugar, se facilitará la importación de productos, la inversión y la prestación de servicios por parte de empresas de países no pertenecientes a la Unión Europea que también demuestren cumplir con los estándares éticos mínimos establecidos dentro del «Mercado Ético Europeo». De este modo, las políticas arancelarias y fiscales vinculadas al comercio interior y a las importaciones se establecerán en función del comportamiento ético demostrado por las empresas.

5.8. **Comercio internacional ético.** El comportamiento ético y la contribución al bien común deben ser las señas de identidad de la economía europea; dicho de otro modo, la «Marca Europa». Las empresas europeas, como embajadoras de la sociedad, cultura y valores europeos, deberán garantizar dicho comportamiento ético y probarlo con ayuda del balance. Coherentemente, las políticas de fomento del comercio exterior de la Unión Europea (programas de ayudas al comercio exterior, estándares éticos de la normativa comercial, etc.) deberán apoyar en primer lugar a aquellas empresas que demuestren una mayor contribución al bien común.

5.9. **Emprendedores por el bien común.** El fomento del espíritu emprendedor es clave para garantizar la sostenibilidad económica de la Unión Europea. Asimismo, la innovación social, por definición, debe estar orientada a ofrecer productos y servicios que contribuyan al bien común de la sociedad. Es por ello que las políticas de fomento del espíritu emprendedor en el «Mercado Ético Europeo» fomentarán la creación de empresas y la formación de los emprendedores basándose en los valores de dignidad humana, solidaridad, sostenibilidad ecológica, justicia social y participación democrática. En todas las ciudades (del Bien Común) pueden establecerse polos del bien común en los cuales nazcan empresas que o bien realicen el balance desde el inicio o bien emerjan directamente como «empresas del bien común».

5.10. **Consumidores y fomento del consumo ético.** El éxito del «Mercado Ético Europeo» dependerá de la demanda por parte de los consumidores europeos de productos y servicios que contribuyan al bien común. Será preciso diseñar y promover estrategias y programas de fomento del consumo ético. Estos programas informarán sobre las características del «Mercado Ético Europeo» mediante programas educativos, programas de sensibilización y planes de comunicación. El «doblete» del balance del bien común y el etiquetado serían herramientas perfectas para conseguir este objetivo.

5.11. **Bancos Éticos y ampliación de los Acuerdos de Basilea, incluyendo criterios de calidad ética en la regulación bancaria.** Tras la crisis financiera del año 2008 y los episodios adversos bancarios y financieros, la ciudadanía europea ha venido perdiendo la confianza no solamente en su sistema bancario, sino también en los reguladores nacionales y europeos. Esta situación supone un elevado riesgo para la estabilidad económica de la zona del euro.

5.11.1. Por esta razón, es necesario mejorar los estándares éticos del sector financiero y, al mismo tiempo, aumentar la diversidad del ecosistema financiero, reforzando las redes de bancos éticos por toda la UE (cooperativas, cajas de ahorros, nuevos bancos éticos) que contribuyan al bien común. Esto puede contribuir a promover el sector bancario en Europa que: a) solo realice los servicios básicos (ahorros, pagos y créditos), b) no pague dividendos o estos sean limitados, y c) realice una auditoría del bien común en cada solicitud de crédito. Esta evaluación ética de la solvencia (*ethical creditworthiness assessment*) constituiría una ampliación de los Acuerdos de Basilea a criterios éticos. Mide la plusvalía ética que una inversión aporta.

⁽⁸⁾ DO L 94 de 28.3.2014, p. 65.

5.11.2. Un primer prototipo de este examen del bien común está siendo desarrollado actualmente por el proyecto del «banco del bien común» en Austria. Las condiciones crediticias podrían orientarse según el resultado de la evaluación. De esta forma, el mercado financiero se convierte en un instrumento de un desarrollo social y ecológico sostenible.

5.12. **Isa del Bien Común (Regional)**. Todos los bancos éticos y orientados al bien común podrán fundar conjuntamente una bolsa regional del bien común que recepcione aquellas solicitudes de crédito que superen la prueba ética aunque no la financiera de solvencia. En estas bolsas, a diferencia de las bolsas convencionales, no se podrán negociar las participaciones de las empresas ni obtener un rédito financiero –por tanto, este no sería el motivo de invertir en una empresa. La ventaja para los inversores financieros se concretaría en otros motivos, como: sentido, utilidades y valores (*triple skyline*). De este modo, la ciudadanía y las empresas europeas tendrían la oportunidad de realizar inversiones éticas en línea con los valores de las constituciones de los Estados miembros y de los Tratados de la propia UE.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El método comunitario para una UEM democrática y social»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/07)

Ponente: Gabriele Bischoff

El 19 de febrero de 2015, 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

«El método comunitario para una UEM democrática y social»

(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 10 de julio de 2015.

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 161 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones el presente Dictamen.

«La UE debe ser una comunidad de los ciudadanos y no de los bancos. Su sistema operativo es la democracia; su futuro, la justicia social»⁽¹⁾.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Una auténtica estabilización de la unión económica y monetaria (UEM) solo puede tener éxito si se eliminan las deficiencias en la arquitectura de la UEM, para lo cual es preciso emprender grandes reformas, lo que implica una revisión de los Tratados mediante una convención. Como es poco realista que esto ocurra antes de 2018, es necesario tomar antes otras medidas para hacer la UEM más democrática y social en el marco de los Tratados actuales y garantizar también el cumplimiento de las normas que nos hemos impuesto a nosotros mismos.

1.2. Cuanto más tiempo se aplique la actual política de ahorro (cuyo objetivo principal consiste en recortar gastos) sin que haya un plan de inversiones eficaz que permita generar ingresos gracias al crecimiento, la cohesión social y la solidaridad, se hace cada vez más evidente que el aumento de las desigualdades sociales pone en peligro la integración económica y la prosperidad de Europa.

1.3. Por consiguiente, mantener el rumbo actual no es una opción. En su lugar, debe reforzarse la cohesión social, política y económica para evitar, de esta manera, una desintegración de la zona del euro. El CESE coincide en que es preciso prestar mayor atención a las divergencias que se dan en las economías de la UEM, y considera igualmente que en los países que pertenecen a la UEM deben llevarse a cabo unas reformas estructurales equilibradas con arreglo a los requisitos de una unión monetaria y en consonancia con los requisitos nacionales, a fin de garantizar la necesaria convergencia. Además, el CESE considera indispensable gestionar la demanda a corto plazo.

1.4. El CESE apoya una mayor «parlamentarización» de la zona del euro con un gran comité del PE compuesto por todos los eurodiputados de los países de la zona del euro y los de aquellos países que desean adherirse a la zona (26 Estados miembros), en combinación con una coordinación más estrecha de los parlamentarios nacionales de la zona del euro sobre cuestiones relativas a la UEM (COSAC+). Todo esto ya puede ponerse en práctica en un plazo relativamente breve.

1.5. El CESE señala que algunos de los objetivos de política económica de la gobernanza económica de los últimos años deben concertarse mejor con los objetivos sociales de la UE a que hace referencia el artículo 4, apartado 2, del TFUE, y que es preciso eliminar los posibles conflictos entre los objetivos económicos y sociales. Todas las medidas adoptadas en el marco del Semestre Europeo —de conformidad con la cláusula social horizontal— deben someterse a una evaluación del impacto social, cuyos resultados se publicarán y debatirán a escala nacional y europea. El CESE puede apoyar esta iniciativa en el marco de sus competencias.

⁽¹⁾ Heribert Prantl: *Europa — Traum oder Alptraum* (Europa: sueño o pesadilla), conferencia en Ludwigsburg, 14.7.2013.

1.6. La superación de las diferencias existentes en el funcionamiento de los mercados laborales, los sistemas de fijación de salarios y los sistemas de protección social desempeña un importante papel en una UEM democrática y social.

1.7. El CESE está convencido de que un diálogo macroeconómico en la zona del euro (MED-EURO) puede aportar una contribución decisiva para alcanzar un desarrollo democrático y social de la UEM; los resultados y conclusiones de este diálogo deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar tanto el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento como el cuadro de indicadores y las recomendaciones específicas por país.

2. Retos y criterios para una UEM democrática y social

2.1. El CESE ha elaborado varios dictámenes en los que se aportan sugerencias específicas sobre cómo podría mejorarse el diseño de la UEM. Mientras que algunos de estos dictámenes muestran escenarios de futuro, el presente dictamen contiene propuestas sobre cómo puede desarrollarse, en el marco del método comunitario, el elemento democrático y social de la UEM lo antes posible, de manera que esta Unión mejore la capacidad de resistencia democrática y responda adecuadamente a los compromisos sociales que se derivan de los Tratados. Esto es necesario porque es poco probable que antes de 2018 se emprendan serios intentos de modificar ampliamente los Tratados. Al mismo tiempo, sigue existiendo la preocupación de que los instrumentos intergubernamentales, en particular el Pacto Presupuestario, socavan el método comunitario y fomentan la división de Europa⁽²⁾. Cuanto más tiempo se aplique la política de ahorro (cuyo objetivo principal consiste en recortar gastos), sin que al menos se vea complementada por un plan de inversiones y medidas destinadas a generar crecimiento y fomentar la cohesión social y la solidaridad, se hace cada vez más evidente que el aumento de las desigualdades sociales pone en peligro la integración económica y la prosperidad de Europa.

2.2. La crisis de la zona del euro ha puesto al descubierto los defectos de construcción de la Unión Monetaria. Desde el principio se obvió coordinar las distintas políticas económicas nacionales, por lo que los miembros de esta comunidad monetaria evolucionaron en direcciones diferentes en muchos aspectos⁽³⁾.

2.3. Durante la crisis los procedimientos intergubernamentales parecían ser la única manera de permitir la creación de importantes instrumentos de la UEM, como el Pacto Presupuestario, ya que algunos Estados miembros no habían dado su acuerdo a una modificación del Tratado. Por una parte, durante la crisis se han mejorado algunos instrumentos. Por otra parte, existe consenso sobre el hecho de que la capacidad de los Parlamentos para configurar y supervisar la UEM ha sido insuficiente hasta el momento. Es preciso cambiar esta situación para poder establecer una política coherente de integración. Por ello, ya en 2012 el grupo de ministros de Asuntos Exteriores⁽⁴⁾ recomendó garantizar «la plena legitimidad democrática y la rendición de cuentas» en todas las acciones y, por consiguiente, reforzar la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo⁽⁵⁾. En su Plan director para una unión económica y monetaria profunda la Comisión Europea se pronunció a favor de utilizar el marco institucional y jurídico de los Tratados. El Eurogrupo podría dar ejemplo aplicando medidas específicas, siempre que estas estén abiertas a todos los Estados miembros.

2.4. En la práctica política europea se imponen en grado creciente soluciones intergubernamentales (por ejemplo, el Pacto Presupuestario), por lo que aumenta el riesgo de crear un «régimen complementario de Derecho internacional». El informe Van Rompuy, publicado en diciembre de 2012, señaló la importancia de alcanzar un entendimiento común para llevar a cabo reformas de mayor calado. Por otra parte, también se necesita un elevado grado de cohesión social, una participación resuelta del PE y de los Parlamentos nacionales y un diálogo renovado con los interlocutores sociales. También debe mejorarse la responsabilidad (la apropiación) de los Estados miembros. El entonces presidente del Consejo Europeo⁽⁶⁾ integró así la dimensión social y el papel especial de los interlocutores sociales en el debate, que hasta entonces se centraba especialmente en asuntos económicos y presupuestarios y en la falta de legitimidad democrática.

⁽²⁾ *The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a «critical engagement»*; Elmar Brok (PPE, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) y Guy Verhofstadt (ADLE, BE).

⁽³⁾ Comisión Europea: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, 15 de enero de 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

⁽⁴⁾ Informe final del Grupo sobre el futuro de Europa, de 17.9.2012, de los ministros de Asuntos Exteriores de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia y Portugal.

⁽⁵⁾ *Ibíd.*, p. 2 y ss.

⁽⁶⁾ En estrecha cooperación con los presidentes Barroso, Juncker y Draghi.

2.5. Tras las elecciones al PE en 2014 y tras el refuerzo de la figura del presidente de la Comisión gracias a las elecciones democráticas se han propuesto nuevos temas de debate:

a) la nota de análisis «*Preparación de las próximas etapas para la mejora de la gobernanza económica en la zona del euro*» presentada el 12 de febrero de 2015 por los cuatro presidentes ⁽⁷⁾;

b) el informe de los cinco presidentes «*Realizar la unión económica y monetaria europea*», de 22 de junio de 2015 ⁽⁸⁾.

2.6. El CESE toma nota de estas propuestas y las evaluará para determinar en qué medida su concepción contribuye al desarrollo de la gobernanza económica en favor de una unión política, solidaria, democrática y social que garantice una adecuada participación de los ciudadanos y los interlocutores sociales de la UE.

2.7. El CESE considera que la UEM necesita consolidar verdaderamente la cooperación entre los países de la UE, como se describió en el «Plan director» de la Comisión. Al ampliar la demanda en vez de estrangularla, tal consolidación conseguiría equiparar las capacidades económicas de los distintos países en el marco de una creciente y próspera economía. Esto incluye armonizar al alza las normas sociales y los derechos de los trabajadores por la vía del progreso.

2.8. La coexistencia del método comunitario, de las iniciativas intergubernamentales (por ejemplo, el Pacto Presupuestario) y de otras nuevas «formas intermedias» surgidas de las funciones de supervisión de la Comisión o del Tribunal de Justicia al aplicar los acuerdos intergubernamentales genera nueva confusión sobre los agentes y sobre su legitimidad y responsabilidad. Por ello, no es posible garantizar la transparencia y el pleno control democrático. Esto ha dado lugar a muchas críticas, ya que durante la crisis hubo que dar prioridad a las soluciones rápidas, aun cuando su objetivo declarado fuera integrar posteriormente todos los acuerdos de Derecho internacional en el método comunitario. Esto seguirá siendo así hasta 2018, si se actúa según los deseos de los cinco presidentes. De acuerdo con este calendario, la cuestión de la democratización total de la UEM se retrasa y la cuestión de la unión política no recibe suficiente atención en el informe. Hasta entonces, el diálogo que tiene lugar en el marco del Semestre Europeo entre el PE, el Consejo y el Eurogrupo, así como entre los Parlamentos nacionales y la Comisión y entre los parlamentarios nacionales y los diputados al Parlamento Europeo (COSAC), debería incrementar la confianza y fomentar las acciones comunes. En este sentido, el CESE señala que el diálogo reforzado no puede sustituir la política de integración. Ahora debe reforzarse de nuevo el método comunitario, que debe constituir el fundamento para una UEM eficiente, en lugar de la coexistencia de diferentes regímenes de Derecho internacional.

3. Mejora de la gobernanza de la UEM mediante una mayor participación, transparencia y rendición de cuentas

3.1. Una mayor participación de los interlocutores sociales puede contribuir a una mejor gobernanza de la UEM, y el diálogo estructurado con la sociedad civil contribuye a mejorar la capacidad de resistencia democrática. El CESE está dispuesto a desempeñar un papel especial y ofrecer su experiencia y recursos, como ya es el caso, por ejemplo, en la Estrategia Europa 2020 ⁽⁹⁾.

3.2. La cuestión de la «apropiación», en especial por parte de los interlocutores sociales, planteada por el presidente del Consejo Van Rompuy, promete ser mucho más difícil, ya que la participación de los interlocutores sociales —a diferencia de los Gobiernos— en la formulación de objetivos e instrumentos de gobernanza económica ha sido muy escasa hasta ahora. Entonces, ¿cómo puede conseguirse que participen en una política sobre cuyos detalles apenas tienen influencia? En su calidad de interlocutores sociales y agentes económicos influyen decisivamente en el nivel de precios y su estabilidad, y la UEM constituye el marco general que permite a sus distintos sistemas fijar los salarios y estructurar el mercado laboral y la política social.

⁽⁷⁾ *Preparación de las próximas etapas para la mejora de la gobernanza económica en la zona del euro*, nota de análisis elaborada por Jean Claude Juncker en estrecha cooperación con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem y Mario Draghi, Consejo Europeo informal, 12 de febrero de 2015.

⁽⁸⁾ Informe de los cinco presidentes: *Realizar la unión económica y monetaria europea*
http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf

⁽⁹⁾ Dictamen del CESE «Balance de la Estrategia Europa 2020» (DO C 12 de 15.1.2015, p. 105).

3.3. En 2013, la Comisión presentó su Comunicación sobre la dimensión social de la UEM⁽¹⁰⁾, en la que abordaba las preocupaciones de los agentes de la sociedad civil. Es preciso detectar y eliminar en una fase temprana las evoluciones económicas «problemáticas», ya que las persistentes desigualdades sociales podrían poner en peligro la estabilidad financiera y económica de la UEM. En los debates que se entablaron quedó claro que hay dos escuelas de pensamiento. Una de ellas parte de la base de que la dimensión social de la UEM constituye un pilar opcional suplementario que tiene carácter voluntario, a diferencia de los procedimientos vinculantes en materia de gobernanza económica y presupuestaria. Los partidarios de la otra escuela, como el CESE, señalan que algunos de los objetivos de política económica contradicen los objetivos de política social de la UE a que hace referencia el artículo 4, apartado 2, del TFUE y que estos conflictos de objetivos deben ponerse de manifiesto y despejarse.

3.4. La Comisión tiene la intención de hacer participar a los interlocutores sociales en mayor grado y llevar a cabo un intercambio de puntos de vista sobre la evolución de los salarios y la negociación colectiva. La Comisión ya ha emprendido varias iniciativas al respecto. Por otra parte, desea ponerse en contacto con los interlocutores sociales en relación con el Semestre Europeo y anima a asociar en mayor grado a los interlocutores sociales en los Estados miembros. El propio CESE ha presentado propuestas muy concretas para que los interlocutores sociales participen en mayor medida en la gobernanza económica (SOC/507)⁽¹¹⁾. Al menos la nueva asignación de responsabilidades en la Comisión, en particular las competencias ampliadas del vicepresidente Dombrovskis, puede considerarse como un indicador de que se prestará más atención a la participación de los interlocutores sociales.

4. Propuestas y evaluación

4.1. El informe de los presidentes

4.1.1. El CESE supone que el informe de los cinco presidentes⁽¹²⁾ «Realizar la unión económica y monetaria europea»⁽¹³⁾, presentado el 22 de junio de 2015, representará el hilo conductor del futuro desarrollo de las estructuras de gobernanza económica en Europa. El CESE considera que se necesita una gobernanza económica más eficaz y democrática para afrontar los persistentes desequilibrios y crear un clima de confianza en toda Europa, especialmente en la zona del euro⁽¹⁴⁾. Por el contrario, el análisis se basa en premisas cuyo contenido es en parte inexacto, lo que, a pesar de algunos puntos correctos, lleva a conclusiones problemáticas: si no se corrige el curso, se seguirá aplicando la política de ahorro y, por ello, se seguirán imponiendo recortes sociales y salariales. A pesar de reconocer que no se han alcanzado aún las condiciones mínimas para la viabilidad a largo plazo de la UEM, se sigue recomendado ampliar e institucionalizar de modo permanente la política anticrisis actual. El CESE ve una contradicción en esto.

4.1.2. La catastrófica situación económica actual de la zona del euro (también en comparación con EE. UU. o Japón) se atribuye no a la persistente política anticrisis sino a la falta de competitividad de determinados Estados miembros a causa de la divergente evolución de los salarios y los déficits públicos. El CESE lamenta que se ignoren los retos a corto plazo de la política macroeconómica, como la inflación y la deflación, la falta de una política anticíclica desde 2010 y la debilidad de la demanda, y que se continúe aplicando una política de adaptación asimétrica. Lamentablemente los cinco presidentes ignoran por completo el problema básico que se ha puesto de manifiesto durante la crisis y que consiste en que la zona del euro en su conjunto carece de un «acreedor de último recurso», a diferencia de Estados Unidos, Japón y el Reino Unido.

4.1.3. Se prescinde por completo de los diferentes enfoques de los bancos centrales, que en Estados Unidos y el Reino Unido dieron lugar a una recuperación comparativamente rápida mientras que en Europa agravaron la situación. En lugar de una política de estabilización anticíclica se necesita un refuerzo de los instrumentos actuales de gobernanza económica, por ejemplo, mediante consejos de la competencia nacionales cuya tarea consista en reducir la deuda («desapalancamiento») y fomentar una evolución salarial basada en la productividad. El CESE lamenta que no se haya aprovechado la ocasión para evaluar si los fundamentos de la legislación actual son sostenibles a largo plazo y complementarlos con una perspectiva paneuropea más sólida.

⁽¹⁰⁾ «Reforzar la dimensión social de la unión económica y monetaria», COM(2013) 690 final.

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE «Estructura y organización del diálogo social en el contexto de una auténtica unión económica y monetaria (UEM)» (DO C 458 de 19.12.2014, p. 1).

⁽¹²⁾ Los presidentes de la Comisión Europea, el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo, el Eurogrupo y el Banco Central Europeo.

⁽¹³⁾ Véase la nota 8. A continuación se analizan solo las cuestiones del informe que atañen a este dictamen.

⁽¹⁴⁾ Dictamen del CESE «Completar la UEM: el pilar político» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 8).

4.1.4. El CESE lamenta que los presidentes atribuyan la evolución económica, que es claramente peor de lo esperado, solo al hecho de que los nuevos mecanismos de gobernanza económica y los programas de ajuste de los países en crisis se hayan aplicado en grado insuficiente y no se hayan estructurado de modo adecuado. El excesivo énfasis puesto en las reformas estructurales y la competitividad de los precios de los Estados miembros para la realización de la Unión Económica (primer capítulo) ignora que las reformas estructurales y la fijación de salarios son objeto de constantes negociaciones y soluciones a escala local que respetan los principios democráticos. De este modo, los cinco presidentes se posicionan como agentes externos que pretenden acercar a los Estados miembros a unos parámetros de referencia arbitrarios, sin reforzar la legitimidad democrática y sin restablecer el principio de «apropiación».

4.1.5. Por consiguiente, el Comité observa con preocupación que el informe no aborda la posibilidad de establecer una unión presupuestaria, lo que seguirá deslegitimando la zona del euro en los Estados miembros, especialmente debido a que el principio de «más de lo mismo» no mejorará la prosperidad económica de todos los ciudadanos y a que sigue imperando la perspectiva nacional. El CESE considera totalmente inadecuadas las medidas propuestas para la integración de los mercados laborales y los sistemas sociales, entre otros motivos, porque se les atribuye una importancia secundaria, que contradice la retórica de los presidentes de querer alcanzar una «calificación AAA social» para la zona del euro. El CESE considera el desarrollo de una unión social como un elemento integral de una UEM democrática y social, y no como un apéndice.

4.2. *El informe Bruegel y sus propuestas* ⁽¹⁵⁾

4.2.1. El laboratorio de ideas Bruegel constata que la UEM, desde sus inicios, se ha caracterizado por diferencias significativas en términos económicos, sociales y políticos y que estas diferencias han causado los errores políticos en los Estados miembros y han dado lugar a una gobernanza económica europea inadecuada. El informe propone reformar la gobernanza económica en los ámbitos de la unión bancaria y la supervisión macroprudencial del sector financiero, implantar medidas destinadas a prevenir las fuertes diferencias en los costes laborales unitarios y establecer una gobernanza presupuestaria capaz de garantizar unos presupuestos sostenibles de los Estados miembros y la disponibilidad de recursos en caso de crisis del sector bancario y del sistema de bonos del Estado. En sus recientes dictámenes ⁽¹⁶⁾ el CESE ha presentado propuestas muy similares.

4.2.2. Los flujos de capital procedentes de países excedentarios han contribuido a un sobrecalentamiento en los países deficitarios, lo que ha conducido a los consiguientes aumentos salariales nominales. Hasta ahora se ha prestado muy poca atención a los desequilibrios financieros, lo que contrasta con la intención de una integración más profunda de los mercados financieros.

4.2.3. La política presupuestaria procíclica para el período 2011-2013 y la falta de una política presupuestaria anticíclica han agravado innecesariamente las dificultades sociales en 2014 ⁽¹⁷⁾. Por consiguiente, junto con las reformas estructurales necesarias, la política debe también ofrecer perspectivas a las personas, por ejemplo a través de condiciones marco favorables a la inversión privada a fin de poder restablecer la creación de empleo a largo plazo. Además, los estamentos políticos deberían aplicar medidas destinadas a reforzar la competitividad para generar ingresos y crear prosperidad, lo que garantizará a todos la estabilidad social. Por consiguiente, el CESE coincide expresamente con la conclusión de que es urgente incrementar la demanda agregada y la inflación a corto plazo. Por otra parte, el BCE debe desprenderse de las tareas de política presupuestaria y de ajuste de los costes laborales unitarios, que son ajenas a su mandato pero de las que se ocupa *de facto* debido a la inacción política del resto de instituciones.

4.2.4. En opinión del CESE, es necesario multiplicar los esfuerzos para afrontar la cuestión primordial de la legitimidad democrática. El CESE apoya con determinación una «parlamentarización» plena de la zona del euro (con un gran comité del PE compuesto por todos los diputados de la UEM y de los países que desean adherirse a la zona del euro). También es preciso mejorar la coordinación de los parlamentarios de la zona del euro sobre cuestiones relativas a la UEM en el seno de la COSAC ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ André Sapir, Guntram Wolff: *Euro-area governance: what to reform and how to do it*, 27 de febrero de 2015,

<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

⁽¹⁶⁾ Dictámenes del CESE «Completar la unión económica y monetaria — Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 10), y «Completar la UEM: el pilar político», ECO/376 (DO C 332 de 8.10.2015, p. 8).

⁽¹⁷⁾ Zsolt Darvas y Olga Tschekassin: «*Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation*», Bruegel Policy Contribution 2015/04, marzo de 2015.

⁽¹⁸⁾ Véase la nota 14 a pie de página.

4.2.5. En 2014 la propia COSAC señaló que muchos Parlamentos aún no están lo suficientemente integrados y expresó su preocupación por que el vínculo entre los ciudadanos y la UE esté tan deteriorado. Piden a la Comisión y al Consejo que cooperen con los parlamentarios mediante propuestas concretas que permitan resolver la situación⁽¹⁹⁾. Las formas de participación previstas en el artículo 13 del Pacto Presupuestario constituyen un paso en la buena dirección pero no representan una auténtica parlamentarización.

4.3. *Mayor responsabilidad de todos los agentes económicos*

4.3.1. La superación de las diferencias existentes en el funcionamiento de los mercados laborales, los sistemas de fijación de salarios y los sistemas de protección social desempeñan un importante papel en una UEM democrática y social. A corto plazo no parece viable un sistema federal con un mercado laboral europeo único, acompañado de un conjunto de instituciones y sistemas uniformes como en Estados Unidos. Además, el procedimiento de desequilibrio macroeconómico (PDM) debería reforzarse simétricamente y los interlocutores sociales deberían participar en él.

4.3.2. El CESE señala que algunos de los objetivos de política económica de la gobernanza económica de los últimos años deben concertarse mejor con los objetivos sociales de la UE a que hace referencia el artículo 4, apartado 2, del TFUE, y que es preciso eliminar los posibles conflictos entre los objetivos económicos y sociales. Todas las medidas adoptadas en el marco del Semestre Europeo —de conformidad con la cláusula social horizontal— deben someterse a una evaluación del impacto social, cuyos resultados se publicarán y debatirán a escala nacional y europea. El CESE puede apoyar esta iniciativa en el marco de sus competencias.

4.3.3. El informe de los cinco presidentes alude a una unión financiera, una unión presupuestaria y una unión política, pero no menciona una unión social. Según el informe, es preciso reforzar el extraordinario modelo europeo, pero no se habla del extraordinario modelo social europeo. Es cierto que se utiliza la imagen de la «triple A social» pero la manera de conseguirla en el marco de una UEM profunda sigue siendo muy poco clara. Los aspectos sociales, en el mejor de los casos, se abordan solo tangencialmente o en el contexto de una mayor movilidad de los mercados laborales de los Estados miembros. Los elementos clave son un nivel mínimo de protección social, sistemas de bienestar eficaces en los Estados miembros y nuevas iniciativas de «flexiguridad» en materia de Derecho laboral, pero no se dan más explicaciones al respecto.

4.3.4. Los Gobiernos de los Estados miembros tienen una gran responsabilidad en el desarrollo futuro de una UEM democrática y social. Lo mismo sucede con los interlocutores sociales, tanto nacionales como europeos, para los que la UEM constituye el marco general que permite a sus distintos sistemas fijar los salarios y estructurar el mercado laboral y la política social. En su función de agentes económicos y sociales contribuyen de modo importante a mantener el respeto de los objetivos comunes de estabilidad de la UEM.

4.3.5. El CESE reitera por enésima vez que una unión monetaria cuyos precios y salarios evolucionan de forma diferente en los Estados miembros necesariamente conduce a desequilibrios entre las regiones de la zona monetaria, en las que las perturbaciones exteriores pueden causar una crisis social y política y aumentar aún más las divergencias⁽²⁰⁾. En consecuencia, el CESE considera que es inevitable llevar a cabo un debate serio sobre cómo dotar de una estructura bien fundamentada a la UEM que implique un consenso en torno a los objetivos económicos y sociales y la gobernanza⁽²¹⁾. De esto infiere el CESE que el diálogo macroeconómico de la UE requiere la consolidación y profundización de la zona del euro.

4.3.6. El diálogo macroeconómico fue establecido por el Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 con el objetivo de alcanzar una combinación de políticas macroeconómicas orientadas al crecimiento y la estabilidad, es decir, garantizar una interacción fluida entre la evolución de los salarios y la política monetaria y presupuestaria. Sus objetivos son ahora de mayor actualidad que nunca: aumentar el crecimiento y el empleo manteniendo al mismo tiempo la estabilidad de los precios, aprovechar el potencial de producción e incrementar el potencial de crecimiento⁽²²⁾. El CESE lamenta que este instrumento se haya debilitado a lo largo de los años y no se haya utilizado desde el comienzo de la crisis para democratizar los instrumentos de gobernanza económica y reforzar la apropiación de la zona monetaria común de la UEM.

⁽¹⁹⁾ Contribución de la 49ª reunión de la COSAC, Dublín, junio de 2014.

⁽²⁰⁾ Dictamen del CESE, «Repercusiones sociales de la nueva legislación sobre gobernanza económica» 2012 (DO C 143 de 22.5.2012, p. 23).

⁽²¹⁾ Véase la nota 14.

⁽²²⁾ Resolución del Consejo Europeo sobre el Pacto Europeo para el Empleo, Consejo Europeo de Colonia, 3-4.6.1999.

4.3.7. El CESE está convencido de que un diálogo macroeconómico de la zona del euro (MED-EURO) puede aportar una contribución decisiva para proseguir el desarrollo democrático y social de la UEM si los participantes en el diálogo se adecuan a las exigencias de este último. Mantener la capacidad de diálogo en el marco de esa estructura requiere limitar el número de participantes. El presidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo debería participar en pie de igualdad junto con los representantes de los interlocutores sociales, del Banco Central Europeo, del Eurogrupo y de la Comisión (dentro del pleno respeto de su autonomía e independencia).

4.3.8. El CESE considera que el diálogo macroeconómico de la zona del euro debería tener lugar al menos dos veces al año y convertirse en parte integrante de la gobernanza económica de la UEM. Por consiguiente, sus opiniones y conclusiones deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar tanto el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento como el cuadro de indicadores y las recomendaciones específicas por país. El contexto global de las políticas monetarias, fiscales y salariales en el seno de la UEM permite generar confianza y alcanzar una mayor convergencia, sin comprometer la autonomía de la negociación colectiva. Por analogía con el «Pacto de estabilidad y crecimiento» esto podría conducir a un mayor grado de transparencia del compromiso (voluntario) de todos los agentes económicos y funcionar como una especie de «Pacto de Estabilidad y Empleo». En este contexto, el CESE destaca la importancia de una interacción fluida entre la política monetaria, la política presupuestaria y la política salarial para impulsar el crecimiento y el empleo, lo que reforzaría la confianza en la Unión Monetaria.

4.3.9. Se trata de un planteamiento diferente al que adopta la propuesta de los cinco presidentes —análoga a la propuesta Bruegel— de establecer autoridades de competitividad nacionales que contribuyan a los procesos de fijación de salarios a escala nacional. Además, según la propuesta de los cinco presidentes, estas autoridades de competitividad nacionales deberán coordinarse a escala europea. Una consulta temprana de los interlocutores sociales previa a la presentación del informe hubiera sido útil, ya que, en su forma actual, la propuesta de los presidentes tiene pocas posibilidades de éxito.

4.3.10. Perspectivas: sin una serie de reformas políticas e institucionales en profundidad, la UEM seguirá siendo frágil. El CESE expresa su gran preocupación por la estabilidad de la UE, ya que las necesarias reformas —con o sin modificaciones de los Tratados— siempre tienen lugar solo en el último minuto y tras fortísimas presiones. Se trata de volver a reforzar la cohesión social, política y económica en la UE y de proseguir una integración económica y monetaria sólida y coherente como base para una UEM que funcione correctamente. Sin diputados, políticos e interlocutores sociales que den prueba de coraje y, a escala nacional y europea, dialoguen con la sociedad civil y se esfuercen por encontrar las mejores soluciones, no puede prosperar una UEM eficaz.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/08)

Ponente: Bernd SCHLÜTER

En su pleno de 22 de enero de 2015, 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 el tema

Principios para unos sistemas de prestaciones sociales eficaces y fiables

(Dictamen de iniciativa)

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 130 votos a favor, 46 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE aboga por un **compromiso estratégico de la UE más claramente orientado hacia la política social**. Para ello es preciso extraer las consecuencias de la crisis, de las políticas destinadas a hacer frente a la crisis y de la pérdida de confianza de la población.

1.2. Se invita a la Comisión a que, **en el marco de un sólido programa de trabajo**, elabore unos **principios generales en materia de política social**, para los que el CESE presenta las propuestas expuestas en el punto 4. Esto podría llevarse a cabo, por ejemplo, mediante el lanzamiento de una iniciativa emblemática, la creación de unas normas de gobernanza o la elaboración de un Libro Blanco. La base de partida debería ser un sistema mejorado de recogida de datos comparativos a escala de la UE y de los Estados miembros. Recurrir tan solo a indicadores de recursos (qué cantidad de dinero se destina en cada Estado miembro a una prestación social concreta) no es suficiente para demostrar la calidad de los sistemas de prestaciones sociales.

1.3. A la hora de elaborar los principios de política social que permitan lograr la convergencia de las normas sociales a un nivel elevado, hay que tener en cuenta las **competencias de los Estados miembros y las diferencias culturales y políticas de los sistemas sociales** y tender, en la medida de lo posible, hacia un consenso entre los Estados miembros.

1.4. Los principios de política social deberían constituir el fundamento material, por ejemplo, de las futuras **recomendaciones a los Estados miembros** en el marco de una mejor organización del Semestre Europeo ⁽¹⁾. Dichos principios deberían aplicarse también a través de los **Fondos Estructurales, el método abierto de coordinación y las evaluaciones de impacto social, conforme al artículo 9 del TFUE**. Entre las posibles medidas debería aspirarse también a garantizar un **nivel mínimo de protección social** (*Minimum Social Protection Floor*). Para ello hay que hacer uso de las bases jurídicas existentes.

1.5. Los principios de política social también deben servir de **base para la actuación de las instituciones de la UE**, en particular para la gobernanza económica, el control presupuestario y la gestión de las crisis.

1.6. Los **interlocutores sociales son agentes fundamentales** especialmente en los regímenes de seguros sociales de base paritaria y en otros sistemas creados mediante negociaciones entre los interlocutores sociales. Deben participar en la elaboración de los principios de política social. Las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de proveedores de servicios sociales, las empresas sociales, los entes locales, las administraciones sociales de ámbito estatal, los seguros sociales, los usuarios y los consumidores también deberán participar según sus respectivos ámbitos de competencia.

⁽¹⁾ Por ejemplo, mediante una supervisión y evaluación más eficaces de la aplicación de las recomendaciones y su vinculación con los Fondos Estructurales (DO C 170 de 5.6.2014, p. 23).

1.7. El CESE formula a continuación propuestas concretas sobre los principios de política social en el ámbito de los sistemas de prestaciones sociales. El objetivo es **mejorar la eficacia y fiabilidad de las prestaciones, tanto en materia de protección social como de seguridad social y asistencia sanitaria, con independencia del tipo de proveedor del servicio y de la naturaleza de la prestación**. El CESE tiene como objetivo principal que en todos los Estados miembros de la UE exista una garantía jurídica y financiera de prestación de unos servicios sociales modernos y orientados al bienestar público.

1.8. El CESE **reconoce la diversidad de sistemas** y toma en consideración, en particular, los objetivos, los tipos y los contenidos de las prestaciones sociales, la **relación entre solidaridad y responsabilidad individual**, la garantía jurídica, la financiación y la calidad. También aborda la posición de los usuarios y de los servicios sociales. Destaca la necesidad de **garantizar unas prestaciones sociales fundamentales** basadas en normas comunes a escala de la UE.

2. Introducción: contexto y situación actual

2.1. La **política social europea** se basa en particular en los derechos humanos, las enseñanzas extraídas de las dos guerras mundiales⁽²⁾, el principio –consagrado en el Tratado– de la economía social de mercado, los objetivos de la Estrategia Europa 2020, las necesidades de unas economías productivas, el compromiso de lucha contra la pobreza, los capítulos de los Tratados sobre la política social, de empleo y de salud, el objetivo de la cohesión social y las normas comunes sobre competencia, conforme al artículo 3 del TUE. Entre los objetivos de la política social, según menciona el artículo 151 del TFUE, se cuentan el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida, una protección social adecuada y la lucha contra las exclusiones. El **modelo social europeo** es la expresión de una comunidad única de valores y culturas⁽³⁾, que asocia la democracia y el Estado de Derecho con la responsabilidad social y la solidaridad. El CESE desea reforzar este modelo y asegurar su viabilidad futura.

2.2. El CESE **tiene el convencimiento de que la política social, por derecho propio y como medio de promover de forma sostenible el crecimiento y el empleo**⁽⁴⁾, debería ser un pilar de la política europea. Se felicita de los progresos ya logrados en la política de empleo, en ciertos aspectos de la coordinación y en el ámbito de la salud y seguridad en el trabajo. El Comité reafirma el carácter de inversión⁽⁵⁾ de unos sistemas de prestaciones sociales más eficaces y advierte de los costes morales, sociales y materiales asociados a una política social deficiente. El CESE considera que las economías innovadoras y productivas y los sistemas de prestaciones sociales fiables, eficaces y eficientes se influyen recíprocamente. Unos sistemas sociales modernos pueden **mejorar la capacidad de resistencia de las economías frente a la crisis**, fomentar el empleo e incluso generar un gran potencial de creación de empleo también en las regiones desfavorecidas⁽⁶⁾. En el actual contexto de las nuevas tecnologías y la sociedad de la información, la evolución demográfica⁽⁷⁾ y la inmigración, un nivel reducido de gasto en ámbitos como la **inclusión activa, la capacitación de los solicitantes de empleo y las oportunidades para niños y jóvenes** no constituye una ventaja competitiva a largo plazo. El **desarrollo de sistemas basados en principios comunes** puede contribuir a mejorar la igualdad de oportunidades y fomentar una competencia justa en la UE.

2.3. Los sistemas de prestaciones sociales y de salud y otros sistemas similares contribuyen, entre otras cosas, al **necesario equilibrio social**, la reducción de la pobreza, una renta mínima garantizada de carácter subsidiario y la paz social. Prácticamente todos los ciudadanos de la Unión, en algún momento de su vida, se ven obligados a solicitar asistencia de los servicios sociales. Los sistemas sociales garantizan, por ejemplo, unas prestaciones por jubilación adecuadas y una atención cualificada, en particular a personas necesitadas de cuidados y ayuda.

2.4. **Tanto los empresarios como los trabajadores** tienen interés, entre otras cosas, en **conciliar la vida laboral y familiar, promover la salud e impulsar la capacitación**. Los servicios sociales profesionales fomentan las competencias en materia de comunicación y de habilidades para la vida cotidiana y prestan apoyo, por ejemplo, en caso de problemas de adicciones, en momentos de crisis y en los cuidados y educación dentro de las familias.

⁽²⁾ Discurso de Winston Churchill en Zúrich en 1946: «Tenemos que construir una especie de Estados Unidos de Europa».

⁽³⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la UE; Carta Social Europea.

⁽⁴⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 102.

⁽⁵⁾ COM(2013) 83, 20 de febrero de 2013; DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽⁶⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 23; DO C 271 de 19.9.2013, p. 91; DO C 226 de 16.7.2014, p. 21.

⁽⁷⁾ DO C 161 de 6.6.2013, p. 27.

2.5. El CESE señala que hay **diferencias sustanciales en la eficacia, la fiabilidad y la eficiencia de los sistemas de prestaciones sociales** ⁽⁸⁾. Por un lado, en muchos Estados miembros hay sistemas que funcionan bien, pero por otro es conveniente que haya un enfoque común en materia de política social para todos los Estados miembros. Una renta mínima garantizada (*minimum income*) a través de prestaciones sociales y unos servicios sociales profesionales, así como una integración efectiva en el mercado de trabajo y en la sociedad, son factores que no siempre están garantizados. En particular, la asistencia sanitaria no suele ser accesible a todos, por ejemplo, cuando no se pueden asumir los pagos complementarios exigidos de forma oficial o no oficial. Los servicios profesionales —como la asistencia ambulatoria, el apoyo a las personas con discapacidad o la ayuda en caso de deficiencias educativas y de desarrollo— no están disponibles en todas las regiones y Estados miembros. El CESE constata que existe en parte la necesidad de mejorar la financiación solidaria y las garantías jurídicas.

2.6. Además, un estudio reciente de la Fundación Bertelsmann ⁽⁹⁾ ha mostrado las considerables diferencias existentes en la eficiencia de los sistemas de prestaciones sociales y la alarmante **evolución de la pobreza y de la riqueza** en la UE y en cada Estado miembro, y ha solicitado un mayor compromiso por parte de la UE en materia de política social. El informe muestra que la existencia de sistemas sociales eficientes también es posible en lugares donde el PIB es relativamente bajo y que la existencia de sistemas sociales deficientes también es posible en lugares donde el PIB es relativamente alto. La pobreza es una amenaza para la paz social y el desarrollo económico ⁽¹⁰⁾. Es preciso plantear propuestas en materia de política social para contrarrestar las crecientes divergencias entre los Estados miembros y las preocupantes tendencias políticas.

2.7. Es conveniente mejorar **el fundamento material de las recomendaciones a los Estados miembros** y las políticas en época de crisis. En lugar de requerir la adopción de medidas humanitarias *a posteriori*, la UE debería regirse por unos principios coherentes en materia de política social. La discutible compensación de los riesgos de los bancos financiada con impuestos debería estar en proporción responsable con las inversiones para la viabilidad de los sistemas de prestaciones sociales. Hay normas del mercado interior, por ejemplo en la legislación referente a las ayudas estatales y la contratación pública, que tienen un impacto significativo en los sistemas de prestaciones sociales y en los servicios sociales pero que no han sido evaluadas en términos de políticas sociales.

2.8. En consonancia con el nuevo objetivo de la **economía social de mercado** ⁽¹¹⁾ consagrado en el Tratado, la política del mercado interior debería complementarse con elementos de política social ⁽¹²⁾. El CESE pone de relieve las demandas actuales ⁽¹³⁾ y anima a la Comisión y al Consejo a concretar y aplicar los principios de política social ⁽¹⁴⁾.

2.9. **La apertura de una nueva fase de política social europea puede basarse en los siguientes trabajos preparatorios:** propuesta del Consejo, ya en 1992, de establecer una renta mínima garantizada ⁽¹⁵⁾; adopción de una agenda social en el año 2000; obligación de los Estados miembros, conforme al artículo 12 de la Carta Social Europea, de garantizar unos **sistemas de seguridad social**; objetivos de cohesión social y protección de los servicios de interés general recogidos en los Tratados de la UE ⁽¹⁶⁾; publicación por parte de la OIT ⁽¹⁷⁾ de unas normas fundamentales en materia de protección social; vigencia del Libro Blanco sobre política social de la UE, publicado en el año 1994; **derecho a una renta mínima garantizada** ⁽¹⁸⁾ existente a escala de la UE; criterios de referencia clave establecidos en la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁽⁸⁾ Documentos del Semestre Europeo; Caritas Europa: *El futuro del Estado del bienestar*, 2012; documentos de la Plataforma de la Protección Social.

⁽⁹⁾ Social Inclusion Monitor Europe (SIM) — Index Report Social Justice in the EU-A Cross-national Comparison, 2014.

⁽¹⁰⁾ OECD *In It Together* (En el mismo barco), 2015: En la mayoría de los países la brecha entre ricos y pobres está en su mayor nivel desde hace treinta años. En los países de la OCDE, hoy en día, el 10 % de la población más rico gana 9,6 veces más que el 10 % más pobre. En la década de 1980, esta proporción era del 7,1 %.

⁽¹¹⁾ Artículo 3, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

⁽¹²⁾ Por ejemplo, Amigos de Europa, *Unión Social*, 23 de marzo de 2015.

⁽¹³⁾ Cfr. Medidas de inversión social de la UE, Universidad Católica de Lovaina, *Social Protection at the Top of the International Agenda*, 2014; CESE, *Vers une Europe 2020 plus efficace: les propositions de la société civile pour renforcer l'inclusion sociale et la compétitivité en Europe*, 4.12.2014; CESE, *Un plan de acción para Europa*, abril de 2014.

⁽¹⁴⁾ Véase, por ejemplo: COM(2014) 902 final, 28 de noviembre de 2014; Carta a la comisaria europea Thyssen de 1 de noviembre de 2014; prioridades de la Comisión Juncker, 12 de septiembre de 2014; Presidencia luxemburguesa del Consejo y reunión de ministros de Asuntos Sociales de los días 16 y 17 de julio de 2015: Reforzar la dimensión social; informes de la Comisión de Asuntos Sociales.

⁽¹⁵⁾ Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 (DO L 245 de 26.8.1992, p. 46).

⁽¹⁶⁾ Entre otros, los artículos 2 y 3.3 del TUE, así como los artículos 2.3, 14, 56, 107, 162 y ss., 168, 174, 175.3 del TFUE, y el Protocolo n° 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

⁽¹⁷⁾ Recomendaciones de la OIT 2012; *Informe Mundial sobre la Protección Social*, OIT 2014-2015.

⁽¹⁸⁾ Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, artículo 1 en relación con el artículo 34.3.

2.10. **El CESE pide en su Dictamen SOC/482**, de común acuerdo con el Parlamento ⁽¹⁹⁾, el Comité de las Regiones ⁽²⁰⁾ y diversas organizaciones, que se garantice una renta mínima adecuada ⁽²¹⁾. En particular, ha defendido activamente cuestiones relativas a los servicios sociales, las empresas sociales, las inversiones sociales, el empleo, el artículo 9 del TFUE, la iniciativa juvenil, la gobernanza económica y los servicios de interés general. El dictamen hace referencia a numerosos documentos del CESE y de la UE que no pueden citarse exhaustivamente.

3. Observaciones generales: objetivos y contenido del dictamen

3.1. En este dictamen, el CESE se concentra en un aspecto de la necesaria agenda de política social: la mejora de la **eficacia y fiabilidad de las prestaciones, tanto de los sistemas de protección social como de los sistemas de seguridad social y de salud**. Se refiere a las «prestaciones sociales» que se financian total o parcialmente mediante **impuestos o regímenes de seguros sociales** y que, en virtud de la legislación social o de acuerdos de carácter paritario, forman parte, de forma verificable, del ámbito de responsabilidad de los poderes públicos en materia de política social. A este respecto, **el tipo de proveedor del servicio no es determinante**. Las «prestaciones sociales» en el sentido de este dictamen pueden ser realizadas por administraciones públicas y municipales, seguros sociales, empresas sociales autónomas, organizaciones benéficas y empresas que revisten diferentes formas jurídicas. Todos estos proveedores de servicios se catalogan en el dictamen como «servicios sociales» si se encargan ellos mismos de las prestaciones sociales. El concepto de «prestación social» abarca todos los **tipos de prestaciones**, incluidas las prestaciones en especie y en metálico en los ámbitos sanitario y social. Con el término «seguro social» se designa a los regímenes de seguros sociales establecidos por ley o por acuerdos paritarios y a los seguros basados en mutualidades que desempeñan una función en los regímenes de seguridad social establecidos por ley o por acuerdos paritarios.

3.2. La **diversidad de sistemas sociales**, prestaciones, términos y conceptos exige un gran cuidado en el debate sobre política social y en las traducciones. Los sistemas de los Estados miembros son reflejo de la política social, la cultura y la historia de cada país y deberían evolucionar con arreglo al modelo social europeo. Hay que encontrar un equilibrio razonable entre la diversidad de sistemas y la necesidad de unos principios comunes ⁽²²⁾.

3.3. La UE debería crear un **espacio común de debate sobre política social**, elaborar normas modernas e impulsar sus propias iniciativas. También debería apoyar la evolución convergente de los sistemas sociales. Los principios de política social pueden constituir el fundamento material de las recomendaciones de la Comisión, en particular en el marco del Semestre Europeo, la Estrategia Europa 2020, el método abierto de coordinación y la aplicación de la evaluación de impacto social conforme al artículo 9 del TFUE ⁽²³⁾. Estos principios también deberían proporcionar el fundamento material para prescribir un nivel mínimo de protección social (*Minimum Social Protection Floor*) y para la actuación y gobernanza ⁽²⁴⁾ de las instituciones de la UE, en particular en materia de gestión de crisis, control presupuestario y gobernanza económica.

3.4. Los sistemas de prestaciones sociales deberían ser evaluados en cuanto a su **sostenibilidad futura**. Los servicios sociales deberían regirse por objetivos de interés público democráticamente legitimados, respetando al mismo tiempo su autonomía en cuanto a la concepción del servicio.

3.5. Con respecto a la **provisión de la prestación social**, la decisión corresponde por regla general a la administración social pública, a los seguros sociales o, incluso, a terceras partes en tanto que proveedoras de servicios, por ejemplo, médicos que prescriben un tratamiento particular. Hay que distinguir entre la **decisión de conceder la prestación** y la **cuestión de llevar a cabo la prestación y su financiación**: por ejemplo, hay prestaciones en metálico que se conceden al usuario con o sin obligación de recurrir a determinados servicios cualificados. Hay servicios sociales de cuya provisión se encargan directamente los entes locales, otras administraciones sociales o los seguros sociales. Ahora bien, si los directamente encargados son servicios sociales autónomos, la relación jurídica y la financiación pueden regularse de manera muy diferente: por ejemplo, existen sistemas de adjudicación, acuerdos de prestación y reembolso entre los que prestan los servicios sociales y los que financian la prestación, reembolsos de gastos *a posteriori*, sistemas de bonos o ayudas directas no específicas por parte de los servicios sociales, especialmente en materia de asesoramiento y prevención. En los sistemas de contratos y de bonos, el organismo público financia directamente los costes de los servicios sociales en función del número de casos. Todos los sistemas deberían poder ser examinados en cuanto a si ofrecen una protección jurídica adecuada y si hay suficientes opciones de elección y participación de los usuarios.

⁽¹⁹⁾ Resolución de 20.10.2010 [2010/2039(INI)] (DO C 70 E de 8.3.2012, p. 8); Resolución de 15 de noviembre de 2011 [2010/2039(INI)] (DO C 153 E de 31.5.2013, p. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

⁽²²⁾ En este sentido, tal como estipula el artículo 153.4 del TFUE, hay que respetar la facultad de los Estados miembros de definir los principios generales de su sistema de seguridad social.

⁽²³⁾ Conferencia del Instituto Sindical Europeo: *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*, 3.2.2015.

⁽²⁴⁾ En julio de 2015 la Presidencia del Consejo formuló propuestas para los ministros de Asuntos Sociales sobre la dimensión social en el marco de la gobernanza.

3.6. En particular, en los regímenes de seguros sociales los **interlocutores sociales desempeñan un papel primordial**. Por lo tanto, deberían tener prioridad para participar en la elaboración de los principios de política social. Las administraciones sociales de ámbito estatal y municipal, los seguros sociales y los servicios sociales autónomos desempeñan una función esencial, particularmente en lo que respecta a la provisión de prestaciones sociales. En consecuencia, sus representantes también deberían participar según sus ámbitos de responsabilidad.

3.7. Habida cuenta de que hay que encontrar un equilibrio adecuado entre las competencias de los Estados miembros, los valores comunes europeos y una competencia leal en el seno de la UE, los siguientes principios deben proporcionar el impulso necesario para hacer avanzar la política social de la UE.

4. Principios para los sistemas de prestaciones sociales

4.1. **Principio de protección mínima: garantizar unas prestaciones sociales fundamentales, de carácter subsidiario**, en particular para asegurar una renta mínima (*minimum income*) a personas que no obtienen ingresos suficientes, por ejemplo, del empleo, las pensiones y otras prestaciones sociales. Esto entraña desarrollar indicadores comunes para las prestaciones sociales básicas⁽²⁵⁾. La renta mínima financiera debería cubrir al menos los **gastos reales de alimentación, vivienda, ropa, agua, energía y cobertura sanitaria básica**.

4.2. **Principio de necesidad: desarrollo y provisión de prestaciones sociales y sanitarias modernas y profesionales para las diferentes situaciones problemáticas**, por ejemplo, para familias, personas con discapacidad, enfermos, desempleados, madres o padres solos, niños, familiares con personas a cargo, refugiados, jóvenes con déficits de desarrollo⁽²⁶⁾, padres con problemas para criar a sus hijos, ayudas a domicilio y otros servicios domésticos⁽²⁷⁾, ayudas en caso de sobreendeudamiento⁽²⁸⁾ o de drogodependencia, personas sin hogar y con problemas psicosociales. Unos servicios sociales eficaces incluyen asesoramiento, tutela, seguimiento, acompañamiento, cuidados, capacitación y educación, atención sanitaria y terapia⁽²⁹⁾. Dado que los motivos del desempleo son múltiples y que es importante evitar una espiral de pobreza, es conveniente adoptar medidas activas para el mercado laboral, provistas de garantías jurídicas, para fomentar una rápida reinserción en el mercado de trabajo y, hasta que se produzca la reinserción de todos los solicitantes de empleo —especialmente de los jóvenes que buscan un primer empleo y de las mujeres que, tras una larga interrupción de su carrera, desean reanudar su actividad profesional—, garantizarles una prestación decente.

4.3. **Principio de adecuación: fijación de objetivos claros de política social para las prestaciones sociales**, por ejemplo, igualdad de oportunidades e intergeneracional, inclusión activa, compensación de desventajas, conciliación laboral y familiar, protección frente a riesgos vitales, prevención, medidas en caso de crisis, acceso al empleo e inclusión social, pensiones de jubilación, capacitación, etc. Esto debe ir acompañado de una definición adecuada, desde el punto de vista jurídico-social, de los tipos de prestaciones, por ejemplo: en metálico, en especie, ambulatorias, estacionarias, etc. Para ello es preciso encontrar un equilibrio entre el derecho del usuario de tomar sus propias decisiones y el objetivo de garantizar la eficacia de las prestaciones sociales.

4.4. **Principio de accesibilidad: garantizar las posibilidades de acceso local, temporal y financiero y sin discriminaciones a las prestaciones sociales y, en particular, a los servicios sociales**. Una financiación sostenible y solidaria, la transparencia de la oferta de prestaciones y una garantía jurídica específica con posibilidades de reclamación y recurso fomentan la accesibilidad. En caso de existir, las modalidades de copago obligatorio deberían ser equilibradas desde un punto de vista social y no suponer un freno al acceso a las prestaciones. Los controles administrativos para verificar las necesidades concretas de determinadas prestaciones, como el tratamiento de la drogodependencia o los problemas psicosociales, pueden ser contraproducentes. En particular, sería conveniente ofrecer de manera activa a los usuarios servicios de asesoramiento y prevención.

4.5. **Principio de proporcionalidad: las prestaciones deberían ser necesarias y adecuadas en su forma y alcance**. La legislación social y las decisiones de carácter discrecional deberían tener este aspecto en cuenta. El coste de los recursos asignados debería guardar una proporción razonable con los resultados esperados de una prestación social. La obligación jurídica de los ciudadanos de recurrir a las prestaciones sociales u otro tipo de procedimientos, así como el equilibrio entre derechos y obligaciones, también deberían respetar el principio de proporcionalidad.

⁽²⁵⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ, *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt* [La dimensión europea del bienestar infantil y juvenil], 2015.

⁽²⁷⁾ DO C 12 de 15.1.2015, p. 16; DO C 21 de 21.1.2011, p. 39.

⁽²⁸⁾ DO C 311 de 12.9.2014, p. 38.

⁽²⁹⁾ Véase Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Principio de solidaridad: la financiación de las prestaciones sociales debería fundamentarse esencialmente en unos regímenes de seguros sociales basados en la solidaridad y en unos sistemas fiscales justos y solidarios.** Una financiación solidaria debería incluir, en la medida de lo posible, a todos los grupos y clases sociales, lo que contribuiría a la credibilidad, aceptabilidad y sostenibilidad de la financiación. El trabajo no declarado⁽³⁰⁾ y el fraude fiscal socavan los sistemas de protección social. El desarrollo demográfico y económico puede hacer necesario incluir todo tipo de rentas, entre ellas las rentas del capital. Una mejor coordinación de los sistemas fiscales y financieros en la UE puede mejorar la base de financiación. Las inversiones privadas, las donaciones, el compromiso cívico y religioso y el uso de fondos de fundaciones representan complementos bienvenidos para la financiación, pero no son garantía del derecho a las prestaciones sociales y las infraestructuras.

4.7. **Principio de responsabilidad individual: las personas en busca de empleo, aquellas con dificultades de inserción profesional, etc.,** deberían contar con el apoyo de los servicios sociales y de unos sistemas de incentivos cuyo objetivo sea apoyar, total o parcialmente, que consigan por sí mismos sus medios de subsistencia. En el marco de acuerdos paritarios que complementan el sistema público y se negocian y gestionan sin ánimo de lucro, los ciudadanos deberían poder beneficiarse de una cobertura adicional. A la hora de desarrollar cualificaciones profesionales y aptitudes personales en materia de comunicación, habilidades sociales y gestión de la vida cotidiana, a menudo es necesaria la asistencia profesional para lograr la capacidad suficiente que permita acceder a la autonomía individual y la responsabilidad social. Por lo que respecta a la protección de la salud individual, los regímenes de seguridad social podrían fomentar un estilo de vida sano mediante medidas preventivas e incentivos y gracias al fomento de una mayor protección de los consumidores.

4.8. **Principio de participación: todas las prestaciones, solas o en combinación con otros servicios, deberían contribuir a ayudar a los ciudadanos a sentirse parte de la sociedad.** La participación social incluye también la participación profesional, cultural y política, así como la participación en el bienestar social.

4.9. **Principio de estructuración: articulación racional de la relación jurídica y financiera entre los usuarios, los servicios sociales públicos o autónomos según el sistema, la administración social pública o los seguros sociales.** Cuando los servicios sociales autónomos se integran en los sistemas públicos de prestaciones sociales a través de la legislación social y la financiación, su rendimiento y, en particular, su financiación y accesibilidad deben ajustarse a los principios aquí señalados. Estos servicios sociales deberían financiarse de forma solidaria y regirse por la legislación social, de modo que puedan ofrecer prestaciones sociales de alta calidad a la población en su conjunto.

4.10. **Principio de autodeterminación del usuario: los usuarios no son objetos pasivos sino coproductores de las ayudas y ciudadanos con derecho a prestaciones.** Deberían tener, dentro de un marco de costes adecuado, la posibilidad de elegir entre diferentes tipos de prestaciones, por ejemplo, ambulatorias o estacionarias, u otras formas (por ejemplo, viviendas tuteladas). El tipo de ayuda dependerá de cada situación individual, de las necesidades específicas de asistencia profesional –que deben ser evaluadas por profesionales– y de los deseos individuales, así como de la situación local. Cuando los servicios sociales autónomos se integran en los sistemas públicos de prestaciones sociales a través de la legislación social y la financiación, los usuarios deberían tener la posibilidad de elegir entre los diferentes servicios.

4.11. **Principio de seguridad jurídica: garantía jurídica de las prestaciones, en su caso mediante legislación social u otros instrumentos jurídicos análogos, basados en principios democráticos, de los que los Estados miembros se han dotado.** Las normas deberían atender a los siguientes aspectos jurídico-sociales: derechos jurídicos, decisiones de carácter discrecional, deber de colaboración del usuario, descripción de las condiciones de la prestación, posibilidades de reclamación o recurso, en su caso, control público de los proveedores privados de prestaciones públicas, normas de calidad, garantías de acceso, obligaciones en materia de infraestructuras, modalidades de financiación, etc. El estatus legal y los derechos de los usuarios deberían estar garantizados, como mínimo, en lo que se refiere a los servicios sociales y sanitarios básicos. En algunos ámbitos, las decisiones de carácter discrecional pueden tener más en cuenta las circunstancias. El bienestar de las personas más necesitadas de protección ha de ser objeto de protección jurídica especial⁽³¹⁾. Los servicios sociales autónomos necesitan un estatus legal protegido y un acceso no discriminatorio a la prestación de servicios, siempre que no se trate de monopolios. En algunos Estados miembros, la obligación de incluir el Estado social en el orden constitucional apuntala la posición de la política social y garantiza las prestaciones sociales fundamentales incluso en tiempos de crisis.

⁽³⁰⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 43.

⁽³¹⁾ Por ejemplo, los niños y los jóvenes, las mujeres embarazadas y las personas vulnerables y jurídicamente incapacitadas.

4.12. **Principio de defensa del interés general: especialmente las empresas y organizaciones orientadas al interés general que propician la participación** ⁽³²⁾, como las organizaciones sin ánimo de lucro, las empresas sociales, los servicios públicos, las asociaciones, determinados tipos de fundaciones y cooperativas, organizaciones de usuarios y otros agentes de la sociedad civil, deberían disfrutar de unas condiciones jurídicas y financieras adecuadas. La financiación de empresas con ánimo de lucro activas en este ámbito a través de impuestos o cotizaciones a seguros sociales requiere un profundo debate político-social, así como unos controles adecuados, y exige, como mínimo, un marco para la distribución de beneficios.

4.13. **Principio de transparencia: el uso de fondos públicos por parte de los servicios sociales y las administraciones públicas debería organizarse de manera transparente.** Los fundamentos jurídicos, los motivos de las decisiones de concesión y adjudicación, etc. deberían ser accesibles al público.

4.14. **Principio de interconexión:** la realidad cotidiana de las personas, el cambio de trayectoria vital, las nuevas formas de estructuras familiares, el envejecimiento y la inmigración exigen **prestaciones integradas e interconectadas** ⁽³³⁾. Debería evitarse la segregación, la exclusión y la discriminación.

4.15. **Principio de igualdad de condiciones: los usuarios, las administraciones sociales y los servicios sociales deberían tener derechos y deberes regulados y aplicables por ley.** En caso de infracción, las sanciones e indemnizaciones deberían poder aplicarse no solo a los usuarios sino también a las administraciones sociales públicas.

4.16. **Principio de calidad: las prestaciones sociales deberían ir acompañadas de medidas de control de calidad.** La evaluación de las necesidades y la planificación y aplicación de las medidas deberían basarse en los conocimientos en el ámbito de las ciencias sociales y de la experiencia técnica. La prestación de servicios personalizados debería reforzarse mediante medidas de formación, la profesionalización de los servicios y unos salarios y condiciones de trabajo adecuados en el marco de la negociación colectiva. El marco de calidad para los servicios de interés general (SIG) en Europa ⁽³⁴⁾ puede servir como modelo para las recomendaciones de la UE en materia de servicios sociales. Cuando se considere procedente como solución complementaria, debe fomentarse la movilización y la formación de voluntarios.

4.17. **Principio de coordinación: la gestión de los asuntos transfronterizos en relación con la seguridad social y la protección social** debería mejorarse. A este respecto, debería tenerse en cuenta la capacidad de los organismos de financiación y de los cotizantes y contribuyentes, así como los principios de solidaridad social y proporcionalidad. Es preciso evitar imponer una carga unilateral a los sistemas nacionales que son especialmente eficaces.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ CESE: *Iniciativa en favor del emprendimiento social*.

⁽³³⁾ Kocher/Welti 2010.

⁽³⁴⁾ Véase la Comunicación «Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa» [COM(2011) 900 final].

ANEXO

Los siguientes puntos del dictamen de la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía fueron rechazados en favor de enmiendas pero obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

Punto 1.3

A la hora de elaborar los principios de política social que allanen el camino a la evolución convergente de los sistemas sociales, hay que tener en cuenta las **competencias de los Estados miembros y las diferencias culturales y políticas de los sistemas sociales** y tender, en la medida de lo posible, hacia un consenso entre los Estados miembros.

Resultado de la votación de la enmienda 1:

A favor: 105

En contra: 51

Abstenciones: 15

Punto 4.2

Principio de necesidad: desarrollo y provisión de prestaciones sociales y sanitarias modernas y profesionales para las diferentes situaciones problemáticas, por ejemplo, para familias, personas con discapacidad, enfermos, desempleados, madres o padres solos, niños, familiares con personas a cargo, refugiados, jóvenes con déficits de desarrollo ⁽¹⁾, padres con problemas para criar a sus hijos, ayudas a domicilio y otros servicios domésticos ⁽²⁾, ayudas en caso de sobreendeudamiento ⁽³⁾ o de drogodependencia, personas sin hogar y con problemas psicosociales. Unos servicios sociales eficaces incluyen asesoramiento, tutela, seguimiento, acompañamiento, cuidados, capacitación y educación, atención sanitaria y terapia ⁽⁴⁾. Dado que los motivos del desempleo son múltiples y que es importante evitar una espiral de pobreza, es conveniente adoptar medidas activas para el mercado laboral, con garantías jurídicas, para fomentar una rápida reinserción en el mercado de trabajo y, hasta que se produzca dicha reinserción, proporcionar prestaciones financieras que tengan en cuenta, entre otras cosas, el nivel de vida y las cotizaciones anteriores.

Resultado de la votación de la enmienda 3:

A favor: 119

En contra: 53

Abstenciones: 9

Punto 4.4

Principio de accesibilidad: garantizar las posibilidades de acceso local, temporal y financiero y sin discriminaciones a las prestaciones sociales y, en particular, a los servicios sociales. Una financiación sostenible y solidaria, la transparencia de la oferta de prestaciones y una garantía jurídica específica con posibilidades de reclamación y recurso fomentan la accesibilidad. Las modalidades de copago obligatorio pueden constituir un instrumento de gestión útil. Deberían ser equilibradas desde un punto de vista social y no suponer un freno al acceso a las prestaciones. Los controles administrativos para verificar las necesidades concretas de determinadas prestaciones, como el tratamiento de la drogodependencia o los problemas psicosociales, pueden ser contraproducentes. En particular, sería conveniente ofrecer de manera activa a los usuarios servicios de asesoramiento y prevención.

⁽¹⁾ AGJ, *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt* [La dimensión europea del bienestar infantil y juvenil], 2015.

⁽²⁾ DO C 12 de 15.1.2015, p. 16; DO C 21 de 21.1.2011, pp. 39.

⁽³⁾ DO C 311 de 12.9.2014, p. 38.

⁽⁴⁾ Véase Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Resultado de la votación de la enmienda 4:

A favor: 114

En contra: 59

Abstenciones: 13

Punto 4.7

Principio de responsabilidad individual: las personas en busca de empleo, aquellas con dificultades de inserción profesional, etc., deberían contar con el apoyo de los servicios sociales y de unos sistemas de incentivos cuyo objetivo sea apoyar, total o parcialmente, que consigan por sí mismos sus medios de subsistencia. Hay que ofrecer a los ciudadanos incentivos y oportunidades que les permitan una cobertura complementaria, razonable y sin riesgos. A la hora de desarrollar cualificaciones profesionales y aptitudes personales en materia de comunicación, habilidades sociales y gestión de la vida cotidiana, a menudo es necesaria la asistencia profesional para lograr la capacidad suficiente que permita acceder a la autonomía individual y la responsabilidad social. Asimismo, la protección de la salud es en parte responsabilidad individual de la persona. Los regímenes de seguridad social podrían fomentar un estilo de vida sano mediante medidas preventivas e incentivos y gracias al fomento de una mayor protección de los consumidores.

Resultado de la votación de la enmienda 5:

A favor: 117

En contra: 62

Abstenciones: 11

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Validación de las competencias y cualificaciones adquiridas mediante el aprendizaje no formal o informal: la aportación práctica de la sociedad civil organizada»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/09)

Ponente: Pavel TRANTINA

Coponente: Marie ZVOLSKÁ

El 22 de enero de 2015, 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 la

Validación de las competencias y cualificaciones adquiridas mediante el aprendizaje no formal o informal: la aportación práctica de la sociedad civil organizada.

(dictamen de iniciativa)

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de junio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 212 votos a favor y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE está convencido de que es necesario poner de relieve la determinación, el registro, la evaluación y, por ende, la validación de los resultados obtenidos a través del aprendizaje no formal, de la manera más comparable posible y comprensible para todas las partes interesadas, en particular los empresarios y los centros de enseñanza.

1.2. Los Estados miembros deben asegurarse de que los ciudadanos, con independencia de su edad y su nivel de cualificación, tengan la oportunidad de beneficiarse de la validación de los resultados del aprendizaje no formal e informal. A tal fin, podría resultar necesaria una mayor cooperación entre los proveedores de enseñanza no formal, las autoridades públicas y otras partes interesadas, especialmente en lo tocante a las cuestiones de financiación y validación.

1.3. El CESE pide que se apoye a todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, para que conozcan las ventajas de este tipo de validación y puedan participar activamente en la elaboración de los marcos nacionales de cualificaciones y en la definición de las cualificaciones profesionales.

1.4. Es indispensable facilitar a los ciudadanos información pertinente sobre las ventajas, las posibilidades y los mecanismos de validación de las competencias. El CESE recomienda a los Estados miembros que desarrollen las instituciones que proporcionan instrucciones y orientaciones en este sentido y que asocien a tal efecto, en particular, a los servicios de empleo, así como los centros de información para la juventud, las instituciones de educación formal, los empresarios, las organizaciones sindicales, los centros de asesoramiento profesional, las organizaciones juveniles, las organizaciones de mujeres, las organizaciones de ayuda a los migrantes y a las personas con discapacidad y las autoridades públicas.

1.5. A tal fin, es indispensable disponer previamente de un marco legislativo de calidad a nivel nacional que garantice la equivalencia de los títulos obtenidos mediante la educación formal y el aprendizaje no formal o informal. Esta necesidad impone unas exigencias muy estrictas por lo que respecta a la calidad de los procedimientos de validación, que también conviene apoyar en el plano financiero, por ejemplo a través del Fondo Social Europeo.

1.6. El CESE insta a los centros de enseñanza, en particular los centros de educación y formación profesionales de nivel secundario y de grado superior, así como las universidades, a que respalden en mayor medida la validación de las competencias y los conocimientos adquiridos de manera no formal. A este respecto, existen en la UE una serie de ejemplos de buenas prácticas que convendría difundir.

1.7. El CESE está convencido de que la negociación colectiva y el diálogo social entre sindicatos y empresarios pueden desempeñar un papel clave en el proceso de validación de la educación no formal y el aprendizaje a lo largo de la vida. Es necesario trabajar a través de estos instrumentos para validar el aprendizaje no formal, que representa una importante contribución al debate sobre la empleabilidad y los instrumentos que la favorecen.

1.8. En un contexto de desempleo juvenil elevado, conviene promover las oportunidades de interacción mutua entre las agencias de empleo públicas y privadas, las organizaciones de voluntariado (especialmente las juveniles) y los empresarios. Se podría así contribuir a reforzar la visibilidad y sensibilización respecto de la importancia y el valor de la educación no formal en las organizaciones de voluntarios, e incrementar la confianza mutua.

1.9. Es conveniente asimismo fomentar el desarrollo y la utilización de herramientas de autoevaluación, que ayuden a una persona a determinar y describir los resultados de su aprendizaje sobre la base de la experiencia adquirida en organizaciones de la sociedad civil. El CESE ya se ha pronunciado en el pasado en favor de la creación de un Pasaporte Europeo de Competencias y, posteriormente, del instrumento «Europass Experience». Lamenta, por tanto, que la Comisión haya suspendido los preparativos del «Europass Experience» y le anima a movilizarse y a ultimar con éxito este instrumento.

2. Introducción: el aprendizaje no formal e informal

2.1. A pesar de la difícil situación económica y social por la que están pasando muchos Estados miembros de la UE, en la que incluso una educación formal no garantiza la inserción en el mercado laboral, el CESE considera que la Unión Europea no puede permitirse no validar los valiosos recursos latentes que entrañan la experiencia y las competencias adquiridas de manera no formal o informal.

2.2. Dicha validación podría representar una oportunidad, en particular para algunos grupos desfavorecidos (mujeres, migrantes, jóvenes o trabajadores mayores). Sin embargo, no debería suscitar falsas expectativas sobre las posibilidades de beneficiarse rápidamente de ella en el mercado laboral. Para ello, es necesario que la política económica y social esté más centrada en la inversión, la creación de empleo de calidad, la lucha contra la pobreza y el riesgo de exclusión social. Estas políticas también deben fomentar y apoyar el refuerzo de los sistemas de educación, formación y reciclaje.

2.3. El CESE se basa en el importante documento que constituye la Recomendación del Consejo de 20 de diciembre de 2012 sobre la validación del aprendizaje no formal e informal⁽¹⁾. En ella se afirma que *la validación del resultado del aprendizaje, en particular, conocimientos, capacidades y competencias, adquirido a través del aprendizaje no formal e informal puede desempeñar un importante papel para mejorar la capacidad de empleo y la movilidad, así como para aumentar la motivación para aprender toda la vida, en particular en el caso de las personas más desfavorecidas desde el punto de vista social y económico o con menores cualificaciones. La validación de conocimientos, capacidades y competencias pertinentes puede contribuir a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, fomentar la movilidad y reforzar la competitividad y el crecimiento económico.*

2.4. Para el Consejo, las organizaciones patronales, los empresarios individuales, los sindicatos, las cámaras de industria, comercio y artesanía, las entidades nacionales que participan en el proceso de reconocimiento de cualificaciones profesionales y en la evaluación y certificación de los resultados del aprendizaje, los servicios de empleo, las organizaciones juveniles, los trabajadores en el ámbito de la juventud, los proveedores de educación y formación, así como otras organizaciones de la sociedad civil son partes interesadas esenciales en la oferta de oportunidades de aprendizaje no formal e informal y en los procesos de validación posteriores.

2.5. De acuerdo con la Recomendación publicada por el Consejo en 2012, los Estados miembros deberían establecer para 2018 a más tardar, de acuerdo con las circunstancias y especificidades nacionales y según consideren apropiado, *disposiciones para la validación del aprendizaje no formal e informal que permitan a las personas:*

- *validar los conocimientos, capacidades y competencias adquiridos mediante el aprendizaje no formal e informal, cuando proceda, mediante los recursos educativos abiertos;*
- *obtener una cualificación total o, cuando proceda, parcial sobre la base de experiencias de aprendizaje no formal e informal validadas [...].*

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:ES:PDF>

2.6. Incluir los siguientes elementos, según proceda, en las disposiciones de validación del aprendizaje no formal e informal que establezcan, al tiempo que permiten que cada ciudadano se sirva de ellas, bien por separado, bien de forma combinada, de forma acorde con sus necesidades:

- DETERMINACIÓN de los resultados del aprendizaje que haya adquirido una persona mediante un aprendizaje formal e informal;
- DOCUMENTACIÓN de los resultados del aprendizaje que haya adquirido una persona mediante un aprendizaje formal e informal;
- EVALUACIÓN de los resultados del aprendizaje que haya adquirido una persona mediante un aprendizaje formal e informal;
- CERTIFICACIÓN de la evaluación de los resultados del aprendizaje adquiridos mediante un aprendizaje formal e informal, ya sea en forma de cualificación, de créditos que den lugar a una cualificación o de cualquier otro modo que sea apropiado.

Las directrices europeas de 2009 para la validación del aprendizaje no formal e informal ⁽²⁾ (y su actualización de 2015) se dirigen a las personas y los agentes que se encargan de la puesta en marcha, el desarrollo, la aplicación y el funcionamiento del proceso de validación. Intervienen varios agentes en distintos niveles (europeo, nacional, sectorial y local) y en contextos diferentes (puede tratarse de los sectores público, privado y voluntario, del ámbito de la educación y la formación, o incluso de los servicios del mercado de trabajo). Las directrices tienen por objeto aclarar las condiciones en que se realizan los controles y llamar la atención sobre las posibilidades de que disponen las partes interesadas en cada etapa del proceso.

2.7. El CESE ha destacado ya en varias ocasiones el carácter positivo de la contribución de la educación no formal y la importancia de su reconocimiento. Sin embargo, el presente dictamen recoge por primera vez esta posición de manera exhaustiva. Tiene como objetivo recabar los puntos de vista de los representantes de los empresarios, trabajadores y otras organizaciones de la sociedad civil sobre los procedimientos concretos de validación y presentar propuestas de soluciones prácticas desde su propio punto de vista.

3. Capacidades y competencias adquiridas a través del aprendizaje no formal e informal

3.1. El declive de la producción basada en la especialización y en los oficios, la evolución tecnológica y el crecimiento del sector de los servicios tienen como consecuencia que los empresarios del siglo XXI conceden ahora más importancia a la personalidad de los trabajadores y a sus competencias «transversales» o «transferibles». Cobran mayor importancia el aprendizaje permanente y la validación de competencias y conocimientos adquiridos fuera de la escuela.

3.2. En 2012, la Universidad de Bath y la consultora GHK realizaron un estudio, a petición del Foro Europeo de la Juventud, sobre la incidencia que puede tener el aprendizaje informal adquirido en las organizaciones juveniles en la empleabilidad de los jóvenes ⁽³⁾. Las organizaciones juveniles son importantes proveedores de educación no formal. Esta educación adquirida en organizaciones juveniles no tiene como primer objetivo mejorar la empleabilidad; sin embargo, las competencias adquiridas por esta vía pueden contribuir a lograr dicho objetivo, y este fue precisamente el objeto de este análisis.

3.3. El estudio llega a una conclusión general, a saber que las competencias requeridas por los empresarios corresponden claramente a las que permite desarrollar el sector del aprendizaje no formal. La participación en organizaciones juveniles permite desarrollar cinco de las seis competencias genéricas (*soft skills*) más solicitadas por los empresarios (la excepción son las competencias matemáticas). Las competencias genéricas más solicitadas por los empresarios son: las competencias de comunicación, las capacidades de organización o de planificación, la capacidad de tomar decisiones, el sentido del trabajo en equipo, la fiabilidad o la autonomía y las competencias matemáticas. Estas competencias se consideran esenciales para poder desempeñar un trabajo con éxito. También se desarrollan así ciertos rasgos de la personalidad, como la motivación personal, el espíritu de iniciativa y la creatividad, que son cualidades personales relacionadas con la fiabilidad, la autonomía y el espíritu empresarial.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4. Todos los ciudadanos aprenden de manera no formal e informal en el marco del proceso de aprendizaje a lo largo de la vida. Por ejemplo, muchas mujeres (pero también hombres) desarrollan al desempeñar las tareas domésticas unas competencias que pueden transponerse en el lugar de trabajo, en particular en el sector de los servicios sociales. Si tienen que cambiar de empleo como consecuencia de un despido o por motivos familiares, pueden sacar partido de estos conocimientos en la fase de transición hacia un nuevo empleo, o incluso, en los casos de las mujeres inmigrantes, para obtener un primer empleo. El CESE ya había instado a los Estados miembros ⁽⁴⁾ a acelerar «los procesos de reconocimiento de las cualificaciones y la experiencia adquiridas en el extranjero, para que las mujeres puedan encontrar un empleo acorde a sus competencias y aspiraciones» y a considerar que «el trabajo en determinados sectores (limpieza, cuidado de niños, asistencia a personas de edad avanzada, hostelería, agricultura, etc.) puede ofrecer oportunidades a las mujeres inmigrantes poco cualificadas, a condición de que se acabe con el trabajo no declarado, que estos sectores se profesionalicen y valoricen, y que se impartan formaciones a estas mujeres, para permitirles avanzar en su carrera profesional». También había instado a los interlocutores sociales a facilitar «en los convenios colectivos, el reconocimiento de las cualificaciones de las mujeres migrantes».

3.5. Para validar con éxito los resultados del aprendizaje no formal e informal, es preciso hacer mayor hincapié en los resultados que permite obtener. De hecho, desde 2004 este enfoque se ha fomentado de manera expresa en la agenda política de la UE en materia de educación, formación y empleo. Un estudio reciente del Cedefop (basado en investigaciones realizadas entre 2013 y 2015) pone de manifiesto que el énfasis puesto en los resultados del aprendizaje está ganando terreno en toda Europa, por ejemplo, en la creación de marcos nacionales de cualificaciones, a la hora de definir y describir las cualificaciones profesionales, en el uso de los resultados del aprendizaje en los programas de estudios y evaluaciones, y como puntos de referencia para su validación. Esto debería permitir una mayor transparencia, pertinencia y calidad de la educación, así como más apertura hacia la educación no formal e informal. En la práctica, permitirá a los alumnos o estudiantes establecer objetivos claros, beneficiándose de un efecto de motivación, permitiendo a los itinerarios de aprendizaje ser flexibles y determinando la orientación en función de la evaluación de los resultados. Al mismo tiempo, para obtener resultados de calidad, también es necesario mejorar los métodos y procesos de enseñanza o aprendizaje como tales.

3.6. Se deduce de lo anterior la necesidad de hacer hincapié en la evaluación y el registro de los resultados obtenidos a través del aprendizaje no formal, mediante un procedimiento que sea comprensible para todas las partes interesadas, en particular los empresarios y los centros de enseñanza. Dichos resultados pueden incluso ser validados posteriormente, siempre y cuando el interesado lo desee y que se reúnan las condiciones adecuadas, como las cualificaciones profesionales usuales, equivalentes a los programas formales de formación.

4. Punto de vista práctico sobre la validación de las competencias y cualificaciones

4.1. Orientación, asesoramiento e información

4.1.1. En el marco de los procesos de validación, los Estados miembros deberán garantizar que las personas y las organizaciones dispongan de la información y las recomendaciones sobre las posibilidades de validación y las ventajas que conlleva este proceso, así como los procedimientos correspondientes; además, la validación del aprendizaje no formal e informal deberá promoverse con orientaciones y consejos pertinentes, que también sean fácilmente accesibles.

4.1.2. Los sistemas de validación del aprendizaje no formal e informal deberán regirse por principios pertinentes y tener en cuenta las necesidades y los contextos nacionales, regionales y locales, así como sectoriales.

4.1.3. Habrá que asegurarse de que los ciudadanos, con independencia de su edad y su nivel de cualificación, tengan la oportunidad de beneficiarse de esta validación. A tal fin, podría ser necesaria una mayor cooperación entre el sector sin ánimo de lucro, las autoridades públicas y las demás partes interesadas, especialmente en lo tocante a las cuestiones de financiación y validación.

4.1.4. Es importante informar a los ciudadanos de las ventajas adicionales que conlleva la participación duradera en actividades de las organizaciones de voluntarios. Incluso un breve período de participación puede influir de manera significativa en el desarrollo de competencias y conducir a una mayor empleabilidad en el mercado laboral.

⁽⁴⁾ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La integración de las mujeres migrantes en el mercado de trabajo» (DO C 242 de 23.7.2015, p. 9).

4.1.5. Es indispensable dirigirse a los ciudadanos de manera coordinada y proporcionarles información pertinente sobre las ventajas, las posibilidades y los mecanismos de validación de las competencias. Se recomienda a los Estados miembros que desarrollen las instituciones que proporcionan instrucciones y orientaciones en este sentido y que asocien a tal efecto, en particular, a los servicios de empleo, así como a los centros de información para la juventud, las instituciones educativas, los empresarios, las organizaciones sindicales, los centros de asesoramiento profesional, las asociaciones de voluntariado, las organizaciones juveniles y las autoridades públicas.

4.1.6. Las actividades de asesoramiento en el marco del proceso de validación desempeñan un papel esencial y útil, en particular para los jóvenes, y en todos los niveles, desde la determinación hasta la certificación. Deberían:

- ayudar a las personas a determinar sus necesidades y animarles a participar en el proceso de validación;
- crear un entorno seguro y propicio para la instauración de una relación de confianza con el consejero, es decir, un entorno no demasiado institucionalizado para que las personas se sientan cómodas;
- integrar en cursos de formación, de manera adecuada, la información relativa a la certificación como método reconocido centrado en el participante, utilizando las estructuras de información y de consulta, es decir, mostrar que la certificación es un camino posible y, a la vez, evitar crear expectativas poco realistas.

4.2. *Coordinación de las partes interesadas*

4.2.1. Para el Consejo, los Estados miembros deberían promover la coordinación y participación de todas las partes interesadas pertinentes en el proceso de elaboración y aplicación de los elementos y principios de validación. Para impulsar la participación en este proceso:

- los empresarios, las organizaciones juveniles y las organizaciones de la sociedad civil deberán promover y facilitar la determinación y la documentación de los resultados de aprendizaje adquiridos en el trabajo o en actividades de voluntariado, utilizando los instrumentos adecuados de transparencia de la Unión, como los elaborados en el marco de Europass y Youthpass;
- los proveedores de educación y formación deberán facilitar el acceso a la educación y la formación formales sobre la base de los resultados del aprendizaje adquirido en contextos no formales e informales y, en su caso, conceder exenciones o créditos en relación con los resultados del aprendizaje adquirido en contextos no formales o informales.

4.2.2. El CESE pide, por tanto, que se apoye a todas las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil, para que tomen conciencia de las ventajas de este tipo de validación y puedan participar activamente en la elaboración de los marcos nacionales de cualificaciones y en la definición de las cualificaciones profesionales. Puede resultar difícil que las partes interesadas consigan realizar un «verdadero» cambio, en particular en los Estados miembros que no consideren esta cuestión prioritaria, o cuando el enfoque de la sociedad respecto de la validación del aprendizaje no formal e informal no goce efectivamente de un apoyo nacional. Sería útil ofrecer una plataforma/un apoyo, etc. a quienes ya hayan progresado en este ámbito (por ejemplo, a través de proyectos piloto), en los esfuerzos que despliegan a nivel nacional.

4.3. *La validación, los marcos nacionales y los sistemas de certificación*

4.3.1. Los Estados miembros deberían permitir a los ciudadanos obtener una cualificación total o, cuando proceda, parcial sobre la base de experiencias de aprendizaje no formal e informal validadas. Deberían asegurarse de que las modalidades de validación estén vinculadas a los marcos nacionales de cualificaciones y sean conformes al Marco Europeo de Cualificaciones y garantizar la existencia de sinergias entre las disposiciones de validación y los sistemas de créditos aplicables en el sistema formal de educación y formación, por ejemplo, el ECTS y el ECVET.

4.3.2. En la medida de lo posible, convendría asociar, en particular, a los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil organizada en la elaboración de los marcos nacionales de cualificaciones (y alentarlos adecuadamente a tal fin). La experiencia de algunos Estados miembros muestra que para establecer procedimientos de validación a nivel sectorial es necesario crear comisiones y unidades para las competencias sectoriales y elegir bien a las personas que formen parte de ellas. En los ámbitos determinados, se puede proceder así de manera adecuada al establecimiento de las normas nacionales aplicables a las diferentes profesiones y cualificaciones profesionales.

4.4. *Garantizar la calidad de la validación*

4.4.1. Los Estados miembros deberán garantizar que se aplican medidas transparentes de garantía de calidad en consonancia con los marcos de garantía de calidad existentes en apoyo de métodos e instrumentos de evaluación fiables, válidos y dignos de crédito. Se trata, ante todo, de una legislación oportuna, es decir, de un marco reglamentario para la validación y las garantías vinculadas a la concesión de la certificación que sea conforme a los marcos nacionales de cualificaciones derivados del marco europeo de cualificaciones.

4.4.2. Para el CESE, esto implica la necesidad de garantizar la equivalencia de los títulos obtenidos tras la educación formal y no formal y el aprendizaje informal. Esta necesidad impone unas exigencias muy estrictas por lo que respecta a la calidad de los procedimientos de validación, que también conviene apoyar en el plano financiero, por ejemplo a través del Fondo Social Europeo.

4.5. *La validación por los centros de enseñanza*

4.5.1. Los centros de enseñanza pueden desempeñar un papel esencial en el proceso de validación. El Consejo recomienda que los proveedores de educación y formación faciliten el acceso a la educación y la formación formales sobre la base de los resultados del aprendizaje adquirido en contextos no formales e informales y, en su caso, concedan exenciones o créditos en relación con los resultados del aprendizaje adquirido en estos contextos.

4.5.2. El CESE insta al mundo académico a que respalde en mayor medida la validación de las competencias y los conocimientos adquiridos de manera no formal. A este respecto, Irlanda puede constituir un buen ejemplo. Su estrategia nacional para la educación superior hasta el año 2030 apoya la misión cívica de la educación superior y la participación de la sociedad en sentido amplio como una de las tres funciones principales interconectadas de la enseñanza superior. Se la define como la cooperación con las empresas, la sociedad civil, las políticas públicas, la vida artística, cultural y deportiva, así como la colaboración con otros proveedores de educación dentro de la comunidad y la región; prevé, además, que se haga cada vez mayor hincapié en el compromiso de la comunidad internacional ⁽⁵⁾.

4.5.3. Naturalmente, el mundo académico no es el único que pueda validar los resultados del aprendizaje no formal e informal. En Malta, por ejemplo, el certificado y el perfil de la enseñanza secundaria, presentado en septiembre de 2010, valida todas las formas de aprendizaje durante los cinco años de estudios de enseñanza secundaria. La educación, ya sea formal o no, permite obtener «créditos» que animan a los estudiantes a proseguir y profundizar en su formación.

4.6. *La validación en relación con el mercado laboral*

4.6.1. La Recomendación del Consejo destaca la importancia que reviste la validación en el lugar de trabajo, por lo que recomienda a los Estados miembros que animen a todas las partes interesadas, como por ejemplo empresarios, sindicatos, cámaras de industria, comercio y artesanía, entidades nacionales a participar en el proceso de reconocimiento de cualificaciones profesionales. Además, se invita a los empresarios a promover y facilitar la determinación y la documentación de los resultados de aprendizaje adquiridos en el trabajo.

4.6.2. La validación del aprendizaje no formal e informal puede tener lugar dentro del marco de convenios colectivos laborales (como en los Países Bajos), lo que constituye un excelente ejemplo de las posibilidades ofrecidas a los trabajadores para acceder a la validación y contribuir a una gestión eficaz de los recursos humanos en las empresas. Los empresarios deberían participar activamente en la evaluación de conocimientos, aptitudes y competencias, tanto en el lugar de trabajo como a la hora de desarrollar la educación y la formación, lo que incrementará el valor de la validación y contribuirá a inspirar una mayor confianza.

4.6.3. La negociación colectiva y el diálogo social entre sindicatos y empresarios pueden ocupar un lugar importante en el proceso de validación de la educación no formal y el aprendizaje a lo largo de la vida. La Federación Europea de la Metalurgia da un ejemplo concreto de ello a escala europea, al obrar por la validación del aprendizaje no formal, que representa una importante contribución al debate sobre la empleabilidad y los instrumentos que la favorecen.

⁽⁵⁾ National Strategy for Higher Education to 2030, <http://www.heai.ie/>

4.6.4. En algunos Estados, los activistas sindicales asumen cada vez más un nuevo papel, al prestar servicios de asesoramiento durante su horario de trabajo y negociar con los empresarios sobre el libre acceso a oportunidades de formación en el lugar de trabajo. En Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y el Reino Unido, los representantes sindicales ejercen de «embajadores del aprendizaje», y animan a los trabajadores a proseguir su aprendizaje y a seguir supliendo sus lagunas de competencias, al tiempo que asesoran a las empresas sobre sus necesidades de formación ⁽⁶⁾.

4.6.5. Dado que los empresarios que contratan a nuevos trabajadores jóvenes con escasa o ninguna experiencia profesional aprecian enormemente que estos hayan colaborado en organizaciones juveniles, convendría fomentar esta participación como una de las medidas para ayudar a los jóvenes en la transición de la escuela al mundo laboral ⁽⁷⁾.

4.6.6. Además, convendría mejorar servicios de orientación y acompañamiento dirigidos a todas las personas interesadas por la validación, para que cuando soliciten un empleo estén en condiciones de presentar eficazmente las aptitudes y competencias que han adquirido de manera no formal e informal y comprendan mejor el modo en que dicha experiencia puede aprovecharse en su trabajo y contribuir a la realización de tareas específicas. Es un proceso al que pueden contribuir los prestadores de servicios de asesoramiento profesional, los consejeros en las escuelas y universidades, el sector de la juventud y los servicios de empleo, así como los empresarios y las organizaciones internacionales. También se podría ayudar a los jóvenes facilitándoles información y consejos útiles en este ámbito.

4.7. **La validación en el sector voluntario**

4.7.1. En su Recomendación, el Consejo señala que *es importante garantizar la participación activa del sector asociativo en los procesos de validación; las organizaciones juveniles y las organizaciones de la sociedad civil deberán promover y facilitar la determinación y la documentación de los resultados de aprendizaje adquiridos en el trabajo o en actividades de voluntariado, utilizando los instrumentos adecuados de transparencia de la Unión, como los elaborados en el marco de Europass y Youthpass.*

4.7.2. Los ciudadanos deberían ser más conscientes de la importancia que conceden los empresarios a las habilidades y competencias adquiridas de manera no formal o informal, por ejemplo a través de actividades de voluntariado. Esto es especialmente relevante para las personas con bajo nivel educativo, que a menudo son menos conscientes del valor de este tipo de actividades para los empresarios y que están menos formadas sobre la manera de presentar dichas competencias.

4.7.3. En un contexto de desempleo juvenil elevado, conviene promover las oportunidades de interacción mutua entre las agencias de empleo públicas y privadas, las organizaciones de voluntariado (especialmente las que se dirigen a los jóvenes) y los empresarios. Se podría así contribuir a reforzar la visibilidad y sensibilización respecto de la importancia y el valor de la educación no formal en las organizaciones de voluntarios, e incrementar la confianza mutua.

4.7.4. Hay que fomentar el desarrollo de programas de evaluación y formación en las propias organizaciones de voluntariado, ya que se ha observado que su existencia contribuye a que se declare un mayor nivel de desarrollo de competencias. En este contexto, conviene asimismo recordar la enorme diversidad de las actividades que pueden realizarse en las organizaciones voluntarias y, por tanto, de los criterios mediante los cuales dichas organizaciones evalúan las competencias que en ellas se desarrollan. Conviene fomentar a este respecto en el sector del voluntariado una mayor coherencia en el ámbito de la terminología y los métodos de evaluación. La aproximación de los criterios podría contribuir, por ejemplo, a que un mayor número de voluntarios reconozcan las aptitudes que desarrollan al participar en un servicio voluntario en beneficio de la sociedad.

4.8. **Instrumentos de validación**

4.8.1. En su Recomendación, el Consejo destaca la importancia de los instrumentos europeos comunes de reconocimiento, como los elaborados en el marco de Europass y Youthpass, para garantizar la transparencia. Los Estados miembros deberían garantizar la existencia de sinergias entre las disposiciones de validación y los sistemas de créditos aplicables en el sistema formal de educación y formación, por ejemplo, el ECTS y el ECVEET.

⁽⁶⁾ Véase: «Aprender trabajando. Aprender en un contexto profesional: historias de éxito en Europa», Cedefop, 2012, p. 59.

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2. Los conocimientos y aptitudes adquiridos a través de la participación en organizaciones de la sociedad civil también se valoran en el mercado laboral, pero a menudo no están documentados ni suficientemente identificados. Por ello es conveniente fomentar el desarrollo y la utilización de herramientas de autoevaluación, que ayuden a una persona a determinar y describir los resultados de su aprendizaje a partir de la experiencia adquirida en organizaciones de la sociedad civil. Por ejemplo, elaborar una cartera personal de competencias podría ofrecer un valor añadido para las personas que decidan proseguir su formación y esforzarse por lograr sus aspiraciones en la vida profesional.

4.8.3. Los certificados y las carteras son un elemento importante de la validación de las competencias y cualificaciones adquiridas de manera no formal. Los proveedores de educación no formal deberían presentar certificados o documentos en los que se describe detalladamente la naturaleza y los resultados de la participación en sus actividades educativas, para que los ciudadanos puedan tomar conciencia del valor de esta participación. Se trata sobre todo del valor que representan estos documentos desde el punto de vista de la formación (informar mejor a las personas sobre las aptitudes y capacidades que han adquirido dentro de las organizaciones de la sociedad civil, y sobre la manera de sacar partido de estos conocimientos en la búsqueda de un empleo o para continuar una formación), en lugar de la certificación de un éxito.

4.8.4. El CESE ya se ha pronunciado en el pasado en favor de la creación de un Pasaporte Europeo de Competencias y, posteriormente, del instrumento «Europass Experience». Lamenta, por tanto, que la Comisión Europea haya decidido suspender su instauración.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar los resultados de los sistemas nacionales de formación dual»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/10)

Ponente: Dorte Andersen

El 19 de febrero de 2015, 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

Mejorar los resultados de los sistemas nacionales de formación dual

(dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 1 de septiembre de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 206 votos a favor, 1 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En varios Estados miembros la juventud europea ha sufrido las consecuencias de la crisis, lo que ha acarreado un enorme coste humano, social y económico; sin embargo, un elevado desempleo juvenil no es algo nuevo y apunta a problemas estructurales que dificultan la transición del centro escolar al mundo laboral.

1.2. Un sistema eficiente de EFP (educación y formación profesional) basado en la formación dual puede contribuir a mejorar el empleo juvenil y facilitar a los jóvenes de uno u otro sexo el salto de la escuela a la vida laboral, sin excluir a los jóvenes procedentes de entornos desfavorecidos.

1.3. El CESE subraya que en el ámbito de la formación dual no existe un «modelo único» que sea el mejor; el objetivo es promover una formación dual de alta calidad que funcione.

1.4. El nivel europeo:

1.4.1. El CESE considera que la UE necesita un instrumento europeo de evaluación de la calidad que refleje los avances y los efectos de las reformas que llevan a cabo los Estados miembros a fin de mejorar el funcionamiento de la EFP y de los sistemas de formación dual.

1.4.2. El CESE recomienda a la Comisión que, en colaboración con las instancias pertinentes, desarrolle instrumentos que permitan hacer un seguimiento, recabar datos y evaluar las iniciativas que funcionan con éxito en los Estados miembros y que determine las características del buen funcionamiento de una formación dual. El objetivo es medir y evaluar los sistemas que funcionan, garantizar la calidad de los sistemas de formación y poner de relieve la correlación existente entre la formación dual y el empleo.

1.4.3. Las aptitudes y cualificaciones profesionales de alta calidad adaptadas al mercado laboral serán en el futuro un segmento central de los mercados laborales y de la competitividad europea. Por ello, el CESE propone establecer un objetivo de la UE para la EFP y la formación dual, que pueda servir como vía para mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes. Esto podría formar parte de una nueva Estrategia Europa 2020; el CESE pide, pues, a la Comisión que examine las opciones.

1.4.4. El CESE considera que si la UE fija un objetivo de EFP y la compilación de datos contribuirían a dirigir a los Estados miembros a mejorar los niveles educativos y a garantizar de que los jóvenes experimenten de manera positiva el sistema educativo y culminen sus estudios con las cualificaciones que demanda el mercado laboral.

1.5. Los Estados miembros y los interlocutores sociales:

1.5.1. El CESE recomienda a los Estados miembros que carecen de un sistema de aprendizaje dual eficaz que analicen el coste que implicaría un sistema de esas características comparado con las compensaciones y las ventajas que reportaría para la competitividad de las empresas y las oportunidades de empleo para los jóvenes.

1.5.2. El CESE destaca la importancia de asociar a los centros docentes, los centros de formación, los sindicatos y la comunidad empresarial. Los interlocutores sociales desempeñan un papel decisivo en todas las fases de un sistema de formación dual eficaz (diseño, aplicación, supervisión, evaluación, etc.). Reforzar y aprovechar en mayor medida el diálogo social a todos los niveles puede ser un instrumento eficaz para mejorar la calidad de la formación dual y hacerla más atractiva.

1.5.3. El CESE pide a los Estados miembros que promuevan o supervisen de manera sistemática el desarrollo profesional de los profesores, instructores y tutores de EFP —en particular, el de los formadores de las empresas—, ya que son la clave para mejorar los resultados de los sistemas de EFP.

1.5.4. El CESE insiste en la importancia de los empleadores y considera que los empresarios —incluidos los de las PYME— participarán más estrechamente en los regímenes de aprendizaje cuando estos respondan realmente a sus necesidades y existan buenos vínculos con centros docentes. La prioridad en los próximos años debería ser poner en marcha sistemas de formación dual que hagan rentable para los empleadores participar y les otorguen mayor responsabilidad.

1.5.5. El CESE recomienda que los interlocutores sociales europeos prosigan su labor en este ámbito como parte de su programa de trabajo individual.

2. Introducción-La situación actual en Europa

2.1. La crisis económica en Europa ha afectado de lleno a los jóvenes. Aunque hay 4,5 millones de jóvenes de entre 15 y 24 años de edad que carecen de empleo ⁽¹⁾, en algunos países de la UE las tasas elevadas de desempleo juvenil no son algo nuevo; simplemente se han visto exacerbadas por la crisis. La tasa de desempleo juvenil de la UE supera en más del doble a la de los adultos (el 20,9 % frente al 9,8 %); Cerca de 7 millones de jóvenes europeos carecen de empleo, estudios o formación ⁽²⁾. Con unas perspectivas económicas a corto plazo relativamente débiles, el desempleo juvenil ha alcanzado niveles extremos en algunos Estados miembros causando un enorme coste humano, social y económico.

2.2. Ya antes de la crisis la tasa de desempleo era más elevada entre los jóvenes que entre los adultos. Esto indica que existe un problema estructural para estrechar las relaciones que deben existir entre el sistema educativo y de formación y el mercado laboral. Otro argumento que apoya esta tesis es que muchos países sufren un elevado desempleo juvenil pero a los empresarios les cuesta trabajo encontrar trabajadores adecuadamente cualificados.

2.3. La situación exige un nuevo enfoque que mejore los fundamentos del empleo y del crecimiento con vistas a desarrollar mercados de trabajo de alta calidad, que ofrezcan la formación profesional y las cualificaciones que demanda un mercado laboral eficiente.

2.4. No obstante, en lo que respecta a las experiencias del acceso de los jóvenes al mercado laboral, existen considerables diferencias entre los Estados miembros de la UE.

⁽¹⁾ Eurostat, marzo de 2015. Datos y cifras de desempleo juvenil.

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5. En muchos países las personas procedentes de la formación profesional ocupan mayoritariamente empleos en el sector privado, si bien desempeñan también un papel significativo en segmentos del sector público. En la actualidad, casi la mitad de los estudiantes de enseñanza secundaria superior sigue un programa de EFP en Europa y casi una cuarta parte de ellos se forma en un sistema que combina la docencia con la formación en el trabajo ⁽³⁾. Sin embargo, los retos principales son hacer que la EFP sea más atractiva y mejorar su calidad y adecuación al mercado.

2.6. En una serie de dictámenes ⁽⁴⁾ el CESE ha puesto de relieve la importancia de crear las condiciones adecuadas para los jóvenes, con objeto de facilitar la transición del sistema educativo al trabajo, reforzando las oportunidades para llevar a cabo las diferentes formas de formación dual como parte de una educación y formación profesional (EFP) de alta calidad.

2.7. El CESE considera importante mantener el impulso y garantizar que cada Estado miembro, en colaboración con los interlocutores sociales, adapta sus sistemas de EFP incorporando componentes del aprendizaje dual.

3. Entender las definiciones: los sistemas de formación dual en Europa

3.1. El presente dictamen se centra en los sistemas de formación dual en la EFP. «Formación dual» es un término genérico que abarca distintos modelos nacionales. El Cedefop considera la formación dual como un tipo de educación o de formación que combina períodos en un centro escolar -o de formación- y en un puesto de trabajo. El carácter «dual» hace referencia a las vías de aprendizaje (centros de enseñanza o de EFP y empresas de formación que comparten la responsabilidad de facilitar formación teórica y práctica) y a la dualidad de instancias (tanto públicas como privadas).

3.2. Todos los Estados miembros poseen sistemas que incorporan el aspecto de formación en el lugar de trabajo, pero la calidad, los resultados y la escala son variables ⁽⁵⁾. Por ejemplo, el número de horas que se pasan en el lugar de trabajo. ¿Suscriben un contrato el empleado y el empleador? ¿recibe un salario el empleado? ¿cuál es el papel de los interlocutores sociales?

3.3. No existe un modelo único que sea «el mejor»: desarrollar un sistema dual dependerá de los diferentes contextos económicos y sociales.

3.4. En la actualidad existen tres grandes itinerarios de EFP:

- formación que combina y alterna el período de prácticas en una empresa y la formación en centros de enseñanza culminando en una cualificación reconocida a escala nacional. Normalmente existe una relación contractual entre el empleador y el empleado, el cual percibe una remuneración (es el caso de Austria, Dinamarca y Alemania);
- este sistema prevé períodos más breves de formación en el puesto de trabajo (por ejemplo, períodos de prácticas y trabajos en empresas) como elemento obligatorio o facultativo de los programas de EFP y concluye con cualificaciones formales;
- programas en centros escolares

3.5. La clave estriba en establecer una estrecha relación entre el lugar de trabajo y las sinergias que se desarrollarán entre el estudiante, la base teórica y el aprendizaje práctico y el desarrollo en el lugar de trabajo.

⁽³⁾ Comisión Europea, Monitor de la Educación y la Formación, noviembre de 2014

⁽⁴⁾ Así, por ejemplo:

— Dictamen del CESE sobre el tema *Hacer más atractiva la enseñanza y la formación profesional postsecundaria* (DO C 68 de 6.3.2012, p. 1).

— Dictamen del CESE sobre el *Marco de calidad para los períodos de prácticas* (DO C 214 de 8.7.2014, p. 36).

— Dictamen del CESE sobre la *Empleabilidad de los jóvenes-Adecuar la formación a las necesidades del sector industrial en tiempos de austeridad* (DO C 311 de 12.9.2014, p. 7).

— Dictamen del CESE las *Medidas para favorecer el empleo juvenil-Buenas prácticas* (DO C 424 de 26.11.2014, p. 1).

⁽⁵⁾ Estudio del Parlamento Europeo, *Dual Education: a Bridge over Troubled Waters?* [disponible en inglés, alemán, francés y portugués] junio 2014.

4. El marco político europeo

4.1. El Consejo Europeo de los días 27 y 28 de junio de 2013 ⁽⁶⁾ acordó una nueva estrategia para la lucha contra el desempleo juvenil que incluía el objetivo de fomentar «la alta calidad en la formación de aprendices y el aprendizaje en el trabajo». Actualmente 22 Estados miembros han recibido recomendaciones específicas por país para que adapten sus sistemas de EFP para dar mayor importancia a la faceta del aprendizaje en el lugar de trabajo y los períodos de prácticas de alta calidad para los jóvenes.

4.2. A nivel de la UE se han tomado una serie de medidas. Por ejemplo, se ha instaurado una «garantía juvenil», se han asignado fondos del FSE para fomentar a escala nacional el aprendizaje en centros de trabajo —incluido el sistema de formación dual— y se ha establecido una Alianza Europea para la Formación de Aprendices.

4.3. En su Framework of Actions on Youth Employment [marco de acciones en materia de empleo juvenil] ⁽⁷⁾ de junio de 2013 los interlocutores sociales europeos pusieron también de relieve la importancia de los modelos de aprendizaje en el trabajo, tales como los sistemas de formación dual.

4.4. La Presidencia letona ha respaldado cinco objetivos en el marco de la revisión del Comunicado de Brujas. El primero de estos objetivos consiste en fomentar la formación basada en el trabajo prestando especial atención a la formación de tipo aprendizaje ⁽⁸⁾.

5. La formación dual como medio para tender puentes hacia la vida laboral

5.1. Los estudios realizados por el Cedefop y la Comisión Europea, por ejemplo, muestran una relación positiva entre los sistemas de EFP basados en la formación dual y el empleo juvenil ⁽⁹⁾.

5.2. La experiencia y las cifras son elocuentes. Los países con sistemas de formación profesional adecuados y atractivos basados en los principios de la formación dual muestran mejores resultados en cuanto al acceso de los jóvenes al mercado laboral. Algunos países, como Austria, ofrecen también buenos ejemplos de posibilidades de formación para jóvenes desfavorecidos tales como asistencia en el trabajo o una red de seguridad para los aprendices.

5.3. Los sistemas eficientes de formación dual ofrecen a los jóvenes una primera experiencia laboral haciéndoles una opción más atractiva para las empresas y los futuros empleadores. En Alemania más de dos tercios de los empleados que realizan un aprendizaje permanecen después en la misma empresa ⁽¹⁰⁾. En Dinamarca las cifras muestran ⁽¹¹⁾ que los graduados de EFP son en general quienes antes encuentran un nuevo empleo si son despedidos y que un número elevado de ellos crea sus propias empresas.

5.4. No obstante, hay muchos padres y jóvenes que consideran que la EFP y la formación de aprendiz no son tan atractivas como la formación académica; o se consideran meramente como un trabajo manual tradicional. Sin embargo, se olvida el «conocimiento competitivo» que puede obtenerse mediante la formación dual: de modo que los jóvenes no solo obtienen una oportunidad profesional sino que adquieren un conocimiento competitivo que pueden seguir desarrollándose.

5.5. Fijar un porcentaje de la UE de estudiantes de EFP y de formación dual debería considerarse parte de la estrategia revisada de la UE en 2020. Esto haría que se prestara más atención al componente de empleabilidad y al carácter integrador de la formación dual y del aprendizaje en el trabajo.

5.6. Ese objetivo ha de fijarse a un nivel elevado, ya que se ha demostrado que existe una relación positiva con el empleo, y ha de tener en cuenta las exigencias futuras del mercado laboral para trabajadores con cualificaciones de nivel medio.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/da/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Conclusiones de la Presidencia letona, Riga 22 de junio de 2015.

⁽⁹⁾ Por ejemplo: *Labour Market Outcomes of VET in Europe*, Cedefop, 2013; *Education and Training Monitor 2014*, Comisión Europea; y *Learning for Jobs, Reviews of VET 2010*, OCDE.

⁽¹⁰⁾ Germany Trade & Invest, DIHK, Ministerio Federal de Educación e Investigación, Instituto de Investigación del Mercado de Trabajo y el Empleo, Oficina Federal de Estadística 2013.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CARbejdsmarkedssrapport%202009.pdf>

5.7. Para mejorar su imagen y poder de atracción se precisa un esfuerzo combinado de centros escolares, centros de formación y empresas, interlocutores sociales y responsables políticos. Las escuelas de EFP y los centros de formación deben ser más adaptables a la evolución de las necesidades del mercado laboral y de la economía. Podrían convocarse concursos de competencias y promover modelos de referencia para dar visibilidad a determinadas competencias o escuelas e inspirar a los jóvenes de uno u otro sexo. Para hacer más atractivas estas opciones podían abrirse itinerarios de aprendizaje que conduzcan a la enseñanza superior –evitando que estudiantes y padres lo perciban como una vía muerta– o mejorar los programas de movilidad interna de la UE, como Erasmus+.

5.8. Un asesoramiento temprano y adecuado y unos servicios orientación profesional eficaces son esenciales para mejorar la comprensión y la imagen de los sistemas de formación dual.

5.9. Los profesores también desempeñan un papel a la hora de mejorar el atractivo de los sistemas de formación dual e influyen directamente en la percepción de los jóvenes con la EFP. Convertirse en profesor de EFP debe percibirse también como una opción atractiva. Un modo de hacerlo consiste en actualizar constantemente la capacidad profesional de los profesores de EFP, mejorar la cooperación entre las escuelas y las empresas para que los profesores estén al día con las exigencias de estas últimas, conozcan sus prácticas de trabajo actuales, nuevas tecnologías, etc.

5.10. En un sistema dual la presencia de un miembro del personal cualificado y motivado que actúe como tutor o formador dentro de la empresa debe considerarse un requisito básico de calidad. Es preciso hacer mayor hincapié en la responsabilidad de los formadores de la empresa. Una descripción más clara y detallada de las competencias que deben adquirirse puede elevar la calidad de la formación dual.

6. Seguimiento y evaluación continuos, basados en pruebas, de los sistemas y políticas de educación y formación profesional

6.1. Se ha realizado una serie de estudios que indican que, por ejemplo, los sistemas de formación dual alemán, suizo y austriaco funcionan bien ya que proporcionan a los jóvenes una formación adecuada y ofrecen una buena vía de acceso a la vida laboral. Sin embargo, no existe un modelo único que sea «el mejor»: el objetivo es definir cuáles son las estructuras y prácticas que tienen éxito.

6.2. Una información más transparente sobre causa-contenido-resultados podría contribuir a determinar qué elementos clave caracterizan a los sistemas de formación dual que funcionan bien. Aunque la mayoría de los Estados miembros y el Cedefop recaban datos sobre la empleabilidad de quienes han seguido la EFP, podría hacerse un mayor uso de estos datos para mejorar los sistemas; incluida la formación profesional dual.

6.3. Por ejemplo, el porcentaje de personas que practican el «aprendizaje en el lugar de trabajo» podría utilizarse como variable en el índice de referencia de empleabilidad en la UE. Una comparativa a nivel europeo de la formación dual pondría de relieve la correlación existente entre los sistemas de formación dual y el empleo juvenil. Los datos necesarios para realizar tal evaluación comparativa podrían recabarse anualmente a través de la encuesta de población activa.

6.4. Eurostat (Eurobarómetro), en cooperación con el Cedefop, podría llevar a cabo un estudio más sistemático sobre los jóvenes que terminan la EFP y poseen las competencias que demanda el mercado, y sobre el modo en que la formación dual en una empresa les han ayudado a adquirir estas competencias.

6.5. Podría ser útil compilar datos comparables a nivel nacional para poder evaluar los resultados por países en cuanto a la aplicación y de los resultados de los diferentes sistemas de formación dual existentes en Europa. Cedefop, Eurostat y la Comisión recaban ya datos en el marco de la Estrategia Europa 2020 y de las estrategias de Copenhague, pero la UE necesita un instrumento coherente que refleje los avances y los efectos de las reformas acometidas en muchos Estados miembros para mejorar el rendimiento y la calidad de la EFP.

El CESE propone que dicha evaluación de los datos aborde como mínimo las cuestiones siguientes:

— ¿por qué la formación dual produce una tasa de empleo más elevada y de qué modo lo consigue?

- ¿genera la formación dual menos fricciones en el mercado laboral —períodos de desempleo más breves— y una mejor adecuación a las competencias?
- ¿cómo puede la formación dual conducir a una mayor movilidad, dentro de los distintos sectores y entre unos sectores y otros?

6.6. Como base para emprender análisis más cualitativos podría utilizarse un conjunto de parámetros relativamente simples, basados en el tiempo, que al mismo tiempo podrían utilizarse para hacer un seguimiento de la evolución de cada país con respecto a su proceso de adaptación de la formación profesional al sistema formación dual y de sus ventajas. Una base de datos de este tipo contribuiría además a los trabajos de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices y al marco de referencia EQAVET.

7. Mejorar los resultados de los sistemas nacionales en materia de formación dual y lograr la participación de las empresas

7.1. Son muchos los retos que todavía no se han tomado en serio, por ejemplo, en cuanto a la calidad de la formación y su pertinencia para las empresas.

7.2. Los períodos de formación en centros de trabajo desempeñan un importante papel a la hora de responder a la demanda de capacidades de las empresas, a la vez que contribuyen a que los jóvenes accedan al mercado laboral. La formación en un centro de trabajo ofrece al empleador una serie de ventajas: mejor adecuación de las cualificaciones como resultado de la formación en la empresa, nuevos conocimientos y perspectivas. Los períodos de formación completos en una empresa implican una serie de derechos y de obligaciones para todas las partes implicadas.

7.3. Las empresas deben considerarlos inversión en recursos humanos cualificados de cara al futuro y asumir la responsabilidad de formar realmente a los jóvenes. Pero para que las empresas —incluidas las PYME— consideren una inversión los períodos de formación en la empresa, deben poder considerarlos como algo propio, participar más en el sistema, sin excluir el diseño de los planes de estudios.

7.4. Algunos empresarios temen que los costes de formación de un aprendiz sean superiores a las posibles ventajas, pero esta mentalidad debe superarse. Un análisis de costes y beneficios realizado en Suiza pone de manifiesto que la contribución productiva de un empleado en formación supera los costes de esta (incluidos los salarios) en más de 6 000 euros por empleado ⁽¹²⁾; actualmente BusinessEurope realiza un estudio sobre la relación coste/beneficio de la formación en centros de trabajo.

7.5. En algunos países se han creado fondos para repartir las cargas de modo que, por ejemplo, las empresas pagan una determinada cantidad a un fondo de compensación que cubre las horas lectivas o los gastos de transporte (en Dinamarca, *arbejdsgivernes uddannelsesbidrag*). En Austria perciben una prima por formar empleados que obtienen una buena evaluación. En Vorarlberg (Austria) existe un modelo de reparto de cargas en virtud del cual las empresas ingresan 0,2 % del salario de los aprendices en un fondo de formación. Después de 18 meses se realiza un control de la formación y las empresas con buenas prácticas reciben una prima como compensación.

7.6. No obstante, los resultados pueden variar en función de los distintos sectores y sistemas de EFP. Por tanto, es preciso evaluar constantemente los sistemas nacionales de formación y, en caso necesario, adaptarlos para conseguir que contribuyen a la competitividad de las empresas europeas. Disponer de instrumentos y de evaluaciones de la calidad que sean más comparables ayudaría también a los Estados miembros en esta tarea.

7.7. Garantizar la calidad y evaluar la formación en las empresas y otras formas de formación dual —incluidas las condiciones de trabajo— es igualmente importante, y los interlocutores sociales también pueden desempeñar un papel en este aspecto. Ante todo, los interlocutores sociales deben participar en la elaboración de las disposiciones nacionales sobre la formación dual y pueden, mediante las tradicionales negociaciones, contribuir a garantizar la calidad de la formación de aprendices y de otras formas formación dual. Sindicatos y representantes sindicales pueden también contribuir en mayor medida a la formación y al bienestar de los jóvenes dentro de una empresa.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹²⁾ EENEE Policy Brief 3/2012 November 2012, *Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike*, Stefan C. Wolter, Universidad de Berna.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre: «Combatir la corrupción en la UE: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/11)

Ponente: Filip HAMRO-DROTZ

Coponente: Pierre GENDRE

El 16 de octubre 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:

Combatir la corrupción en la UE: afrontar las preocupaciones de las empresas y la sociedad civil.

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 184 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1. La UE debería elaborar sin demora una **estrategia quinquenal de lucha contra la corrupción, coherente y global, así como el subsiguiente plan de acción, refrendados por los presidentes** de la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de la UE. En sus programas y en la cooperación interinstitucional, las presidencias de la UE y las instituciones de la UE deberían **comprometerse a alcanzar objetivos claros de lucha contra la corrupción**. Deberían tener una agenda de progreso y centrarse en cuestiones transversales de lucha contra la corrupción en la UE y en las relaciones exteriores de la UE, en incrementar el apoyo a los Estados miembros y mejorar la cooperación transnacional, en el refuerzo de la integridad de las instituciones y en la protección de los intereses financieros de la UE. **El fomento de la transparencia y la lucha contra la corrupción** deberían ser objetivos centrales de todas las políticas de la UE. La estrategia debería tener en cuenta las recomendaciones que figuran en este dictamen.

1.1.1. **La prioridad fundamental debería ser apoyar a los Estados miembros en sus esfuerzos por aplicar y hacer cumplir** los instrumentos nacionales, europeos e internacionales existentes.

1.1.2. **Los avances en esta estrategia deberían evaluarse** en el contexto del ejercicio del Semestre Europeo, teniendo en cuenta las conclusiones de las encuestas periódicas y del informe de la Comisión Europea sobre la lucha contra la corrupción. La prevalencia de la corrupción debería también tenerse en cuenta en el seguimiento por parte de la UE de la manera en que sus Estados miembros respetan el Estado de Derecho y analizarse específicamente como parte de la condicionalidad de los programas de asistencia económica acordados entre Estados miembros y terceros países.

1.2. **Una cooperación transnacional reforzada que integre la lucha contra la corrupción** debería ser el concepto clave de la estrategia:

1.2.1. La Comisión Europea y los Estados miembros de la UE deberían **reforzar la cooperación transnacional de lucha contra la corrupción** en el contexto de la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2015-2020 [COM(2015) 185], **mejorar la coordinación** entre los organismos pertinentes (OLAF, Eurojust, Europol, Defensor del Pueblo Europeo, Tribunal de Cuentas) y **garantizar la gestión efectiva** de la Red Europea contra la Corrupción (RECC). Deberían **ampliar el intercambio de mejores prácticas y reforzar la coordinación y la cooperación entre las fiscalías nacionales** en los asuntos penales transfronterizos, por ejemplo en la recuperación y repatriación de activos de origen delictivo.

1.2.2. El Consejo Europeo desempeña un importante **papel de liderazgo** y puede estimular la lucha contra la corrupción con las medidas siguientes:

— emprender programas para promover la **sensibilización y la educación en los Estados miembros sobre el valor de la integridad en la sociedad y la economía**: la naturaleza y el grado de corrupción existente en los ámbitos político, judicial y de la administración pública; el papel de la corrupción en la represión de la libertad de los medios de comunicación, la expansión de la delincuencia organizada y la erosión de la competitividad; y emprender un debate de fondo sobre el futuro de la gobernanza democrática de Europa;

- fomentar e introducir **medidas más estrictas para prevenir la corrupción**; emprender también, en este contexto, acciones para revisar y promover la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en el interior de la UE (en consonancia con el artículo 63 de la Convención y con la Resolución 3/1).
- **redoblar los esfuerzos por aproximar las legislaciones penales nacionales**, en caso de que estas se hayan convertido en un obstáculo a la investigación y el enjuiciamiento eficaces en casos de corrupción. Convendría prestar especial atención a la **armonización de las definiciones de corrupción** y a los conflictos de intereses. Para lograrlo, debería recurrirse preferentemente a la legislación de la UE o a marcos como el «método abierto de coordinación» con el objetivo de determinar directrices legislativas que sirvan de guía a los Estados miembros;
- acordar sin demora el **Reglamento del Consejo relativo a la creación de una Fiscalía Europea (EPPO)** y el Reglamento revisado sobre **Eurojust**.

1.2.3. La **Cumbre Social Tripartita** debería examinar, basándose en los artículos 152 a 155 del TFUE, la manera en que el diálogo social, tanto horizontal como sectorial, podría contribuir a los esfuerzos para prevenir y combatir la corrupción.

1.2.4. Por lo que respecta a las iniciativas relativas al compromiso de la UE en la lucha contra la corrupción, deberían reforzarse la **consulta y la participación de la sociedad civil**, basándose en el artículo 11 del TFUE, así como del **Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones**.

1.2.5. Las instituciones de la UE y los organismos pertinentes deberían, en colaboración con los Estados miembros, intensificar las acciones destinadas a **concienciar a la opinión pública** acerca de cómo los ciudadanos pueden participar en la lucha contra la corrupción, poniendo de relieve los derechos y las vías de recurso disponibles con arreglo a la legislación de la Unión. Sería necesaria una campaña de información dirigida a los medios de comunicación de masas, por ejemplo para aclarar cuáles son los canales de que disponen los ciudadanos para denunciar la sospecha de corrupción y el uso indebido de los fondos de la UE. Esto debería ir acompañado de una mayor transparencia sobre la forma en que se gastan los fondos de la UE.

1.3. La UE debería, además de las medidas legislativas, emprender y apoyar medidas alternativas para **promover la adopción y la aplicación de códigos y normas de cumplimiento, anticorrupción y antisoborno en cada empresa**, en consonancia con los instrumentos y las orientaciones internacionales, sectoriales y europeas. El concepto de participación incluyente y transparente de las partes interesadas correspondientes, incluidos los trabajadores, debería formar parte de la aplicación de un código ético (que también incluya disposiciones adecuadas en materia de denuncia de irregularidades) por la empresa en cuestión. Se debería obligar a las empresas de todo el mundo a disponer de un sistema de gestión de lucha contra la corrupción como requisito para poder ser seleccionadas en proyectos que reciban financiación de la UE.

1.3.1. La UE debería también aprovechar la revisión de la estrategia de responsabilidad social de las empresas de la UE para analizar, con el apoyo de las empresas, los interlocutores sociales y las asociaciones comerciales, la manera de difundir ampliamente las mejores prácticas en materia de gobernanza empresarial y ética.

1.3.2. El Comité acoge con satisfacción la reciente Directiva de información no financiera que obliga a las grandes empresas de la UE a elaborar un informe sobre el cumplimiento y el contenido de sus normas éticas. Se debería **animar a las empresas a garantizar que se cumplan las normas anticorrupción, incluidos mecanismos de alerta adecuados, a lo largo de toda la cadena de suministro** y que las pequeñas y medianas empresas adopten también medidas proporcionadas.

1.3.2.1. Esto afecta, en particular, al suministro de recursos naturales que da lugar, con frecuencia, a una mayor vulnerabilidad frente a la corrupción. La UE puede basarse en las buenas prácticas del sector forestal y en los planteamientos reguladores sobre minerales originarios de zonas de conflicto en Estados Unidos. En este contexto, la Comisión Europea debería garantizar que se adopta un enfoque coherente en la revisión de su estrategia sobre las materias primas. Además, debería cooperar con representantes de las empresas de nivel europeo para desarrollar un planteamiento coherente y sistemático para erradicar la corrupción en la cadena de suministro.

1.4. La Comisión Europea debería **reexaminar las directivas sobre contratación pública**, en concreto para analizar cómo mejorar la transparencia y la fiabilidad de los procedimientos. Debería supervisar proactivamente la manera en que los Estados miembros aplican las disposiciones vigentes relativas a la **prevención de conflictos de interés y del favoritismo** (también en la esfera regional y local) y facilitar orientaciones más detalladas cuando convenga. Las normas sobre contratación pública deberían aplicarse a todas las empresas, independientemente de su lugar de establecimiento.

1.4.1. La Comisión Europea debería garantizar que existen canales adecuados para desvelar casos de corrupción en los procedimientos de contratación pública en la esfera nacional y local, así como mejorar las posibilidades de obtener compensación, incluso por parte de agentes distintos de aquellos directamente afectados. La UE y los Estados miembros deberían fomentar un **alto grado de transparencia** en estos procedimientos. Cabe señalar que la contratación electrónica va a generalizarse; debería darse más a conocer que la información sobre el procedimiento de licitación y la obtención de contratos está disponible en la plataforma electrónica de la UE TED (Tenders Electronic Daily) en formatos que son fácilmente accesibles y analizables.

1.4.2. Las empresas que presenten ofertas para contratos públicos deberían facilitar información sobre su titularidad, incluido el beneficiario efectivo de la empresa. Las grandes empresas que presenten ofertas para contratos públicos deberían **disponer de un código estricto anticorrupción y antisoborno** (en consonancia con los instrumentos y las orientaciones internacionales, europeas y sectoriales). La divulgación de la información debería estar sujeta a las normas de protección de los secretos comerciales (véase el Dictamen del CESE INT/145) y no debería verse obstaculizada por las divergencias entre las legislaciones nacionales en materia de protección de datos.

1.4.3. La UE debería fomentar el uso de las sanciones, y la mayor sanción consistirá en la **inhabilitación para presentarse a licitaciones de contratación pública** durante un período de tiempo proporcionado, así como en medidas equivalentes para aquellos que trabajan en el sector público, como herramienta disuasoria contra la corrupción. La Comisión Europea, el Banco Europeo de Inversiones y los Estados miembros de la UE deberían crear para toda la UE un sistema de inhabilitación interconectado que integre los sistemas de inhabilitación nacionales y de la UE para garantizar que las personas corruptas tengan prohibido participar en licitaciones públicas en la Unión, como estipulan las nuevas Directivas sobre contratación pública de la UE (2014-2024 y 2014-2025). Aquellos que trabajan en el sector público deberían estar sometidos a consecuencias equivalentes. La inhabilitación debería contemplarse sobre todo cuando una empresa haya sido inculpada por cometer irregularidades o no haya **puesto en marcha medidas preventivas contra la corrupción**. El sistema debería tener en especial consideración a las empresas que hayan llevado a cabo reformas y adoptado las medidas adecuadas para prevenir que se produzcan los actos de corrupción («autocorrección»). Además, debería fomentarse el recurso a los «pactos de integridad», es decir, el compromiso de las autoridades públicas y las empresas para elevar el grado de transparencia e integridad en la contratación pública. Hay que exigir con mayor rigor un comportamiento ético y el cumplimiento por parte de las empresas estatales y la administración pública, en la esfera tanto nacional como regional y local.

1.5. La UE debería **mejorar la transparencia de los flujos financieros** en toda la UE. Aunque se acoge con satisfacción la legislación reciente destinada a mejorar la transparencia del accionariado empresarial como parte integrante de la cuarta Directiva contra el blanqueo de capitales, persiste una **necesidad de información pública** sobre los beneficiarios efectivos de los fideicomisos y otras sociedades instrumentales. La transparencia de los flujos financieros internacionales podría mejorarse sobre todo mediante la mejora de los informes que presentan las empresas, sobre la base de las orientaciones internacionales o sectoriales y la legislación pertinente de la UE, a fin de obligar a las empresas multinacionales a comunicar los datos financieros clave en los países en los que operan.

1.5.1. Es necesario que los **bancos mejoren el cumplimiento** de la legislación aplicable de la UE. En este contexto, la Comisión Europea y la Autoridad Bancaria Europea deberían desempeñar un papel más activo a la hora de garantizar que las deficiencias en la aplicación de la normativa de un Estado miembro no debilitan el sistema global. Asimismo, la Comisión Europea debería aprovechar sus competencias para armonizar las sanciones penales en este ámbito y para asegurarse de que son realmente disuasorias en todas las jurisdicciones de la UE. Habría que animar también a los Estados miembros a tipificar un delito de **enriquecimiento ilícito intencionado de un funcionario público**, según estipula el artículo 20 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

1.6. En muchos casos, la exposición de la corrupción depende de la voluntad de los denunciantes, siempre que actúen de buena fe y se basen en argumentos razonables. La Comisión Europea debería buscar alternativas para **promover la protección de los denunciantes**, emprender un estudio sobre la viabilidad de adoptar instrumentos en el nivel de la UE, posiblemente un reglamento o una directiva, teniendo en cuenta las directrices internacionales o sectoriales, así como las resoluciones pertinentes del Parlamento Europeo. El respeto de la privacidad y del secreto comercial no debe impedir la lucha contra la corrupción [Directiva 2013/36 (DRC IV)]. Deben establecerse disposiciones de salvaguardia adecuadas para proteger a las partes interesadas frente a la denuncia incorrecta de irregularidades.

1.7. La asignación y el **gasto del dinero de los contribuyentes de la UE** con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (incluido el FEIE) presentan riesgos de uso indebido, como demuestran la experiencia y los estudios disponibles. Aunque el fraude está a menudo vinculado a la corrupción, la investigación queda obstaculizada por las deficiencias de la cooperación entre la UE y las autoridades nacionales. La UE debería desempeñar un papel más destacado en el seguimiento y la auditoría de la utilización de los fondos basándose en **el concepto de tolerancia cero con la corrupción y el fraude**. Se debería instaurar una **Fiscalía Europea** (siglas en inglés, EPPO) como órgano europeo independiente y eficiente para investigar y perseguir con toda independencia no solo los delitos relativos a las finanzas de la UE, sino también delitos transfronterizos graves como la corrupción, tal y como se estipular en el Tratado de Lisboa. Hay que reforzar también las capacidades de Eurojust, para el caso en que se vieran involucrados terceros países que quedaran fuera del ámbito de actuación de la Fiscalía Europea.

1.8. La UE debería intensificar su **participación en los esfuerzos de lucha contra la corrupción en el ámbito mundial**. Ello supondría incluir **disposiciones estrictas de lucha contra la corrupción en los acuerdos** con terceros países. Deberían imponerse requisitos estrictos en los programas de financiación (preadhesión, vecindad, fondos de cooperación al desarrollo y de la ayuda exterior, etc.) relacionados con la prevención y la represión de la corrupción (también para la protección de los fondos en sí mismos). Hay que instaurar sólidos mecanismos de seguimiento de la aplicación y la eficacia.

1.8.1. Deben adoptarse medidas para proteger eficazmente, tanto en el mercado interior como en el ámbito internacional, a las empresas de la UE que cumplen normas éticas frente a competidores de terceros países que incumplen tales disposiciones. Uno de los elementos de protección debería ser que «las condiciones del contrato deben estar redactadas de tal modo que asignen de manera equitativa los riesgos vinculados al contrato» [véase el considerando 65 del Reglamento (UE) n° 1316/2013 sobre el Mecanismo «Conectar Europa»]. Este principio debería incluirse en el texto de todos los instrumentos de la UE relacionados con la financiación de la UE.

1.8.2. La UE también debería redoblar sus esfuerzos para prevenir que su sistema financiero se convierta en un **refugio seguro para el dinero negro**. Los acontecimientos acaecidos en los últimos años, por ejemplo, en África, Oriente Próximo y Ucrania han demostrado la inadecuación de los enfoques bilaterales para la recuperación y repatriación de activos robados. La Comisión Europea debería desempeñar un papel más activo a la hora de asistir y coordinar la devolución de bienes sustraídos a estos países.

1.9. Las **propias instituciones de la UE deberían cerciorarse de que son una referencia en materia de transparencia, integridad y buena gobernanza** de forma que sirvan de pauta para los Estados miembros. Solo de este modo tendrán las instituciones de la UE autoridad y credibilidad para emprender, orientar y aplicar las medidas mencionadas anteriormente. Para ello, las instituciones deberán **velar por alcanzar un nivel máximo de rendición de cuentas y transparencia** en el proceso de toma de decisiones, lo cual podría incluir la introducción del concepto de «huella legislativa» de la legislación y las políticas de la UE —es decir, un registro público y actualizado de la interacción entre las instituciones de la UE, los Estados miembros y los grupos de interés— así como promulgar legislación sobre la inscripción obligatoria en el registro de grupos de interés de la Unión.

1.9.1. La UE también debe ser coherente y proactiva en **el seguimiento y la prevención de los conflictos** de interés, ya que pueden influir en la toma de decisiones. Se han de instaurar comités éticos independientes con la facultad de emitir recomendaciones vinculantes e imponer sanciones. Se debería revisar el plan de acción quinquenal a que se refiere la Recomendación (1) y tener en cuenta las conclusiones de los informes anticorrupción de la Comisión Europea y de la OLAF.

1.10. El **CESE debería** tomar medidas específicas para contribuir a la lucha contra la corrupción en la UE, a saber:

- aumentar la concienciación de la sociedad civil a modo de seguimiento del Dictamen;
- intervenir en el diálogo pertinente sobre corrupción entre los sectores público y privado, tal y como desea la Comisión, y
- analizar la lucha contra la corrupción y el fraude en próximos dictámenes y considerar la posibilidad de emitir dictámenes adicionales, incluso sobre la corrupción en sectores específicos;

- plantear la cuestión de la cooperación en sus contactos con los CESE nacionales y demás partes interesadas, así como en las actividades fuera de la sede del CESE;
- evaluar el Código de Buena Conducta Administrativa interno del CESE y el Código de Conducta para sus miembros, incluida la introducción de normas internas sobre los denunciantes;
- promover una cooperación regular en el ámbito de la lucha contra la corrupción con las instituciones de la UE (Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo), las agencias pertinentes y el Comité de las Regiones;
- establecer un grupo de seguimiento anticorrupción.

2. Descripción de la corrupción

2.1. La corrupción se define comúnmente «cualquier abuso de poder para obtener ganancias privadas», tomando como inspiración la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. El presente Dictamen toma esta definición como punto de partida.

2.2. La corrupción está muy extendida en el mundo. **En Europa se estima que el coste de la corrupción para los contribuyentes de la UE asciende a aproximadamente 120 000 millones EUR al año** (sin contar el fraude a los fondos públicos de la UE) lo cual equivale casi al presupuesto anual global de la UE, es decir un 1 % del PIB de la Unión. En materia de corrupción se constataron significativas diferencias entre los distintos Estados miembros. En muchos de ellos, la corrupción ha penetrado en todas las esferas de la vida pública y privada. La Comisión Europea menciona en la introducción al Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE, de 2014: *«La corrupción perjudica gravemente a la economía y la sociedad en su conjunto [...]. Los Estados miembros de la UE no son inmunes a esta realidad. La corrupción [...] atenta contra la buena gobernanza, la gestión sana de los recursos públicos y la competitividad de los mercados. En casos extremos, socava la confianza de los ciudadanos en las instituciones y los procesos democráticos.»*

2.3. **La corrupción tiene muchas facetas.** Puede desglosarse en corrupción en el sector público, en el sector privado y en el ámbito político, según el entorno en el que se produzca. La corrupción siempre implica al menos dos intervinientes en el acto ilícito que prestan su consentimiento.

2.3.1. Ejemplos típicos de corrupción son actos de cohecho, en su forma tanto pasiva como activa, incluido el ofrecimiento, el pago y la aceptación o petición de una ventaja como incentivo para efectuar una acción legal, ilegal o poco ética, que puede adoptar la forma de donaciones, préstamos, honorarios, pagos de facilitación («o comisiones»), bonificaciones («sobornos») y otras ventajas, como la reducción de impuestos, visados, servicios, patrocinio y donaciones. En muchos casos, la corrupción está vinculada a otras prácticas ilegales, como la fijación de precios, la colusión en un procedimiento de licitación, el blanqueo de dinero, el enriquecimiento ilícito, el chantaje y el fraude. También incide en operaciones menos tangibles, como el favoritismo y el nepotismo al nombrar funcionarios públicos, el tráfico de influencias y favores, el clientelismo, inmunidades abusivas, amnistías y prácticas de privatización, el soborno de autoridades judiciales y policiales, la financiación de partidos políticos o la manipulación de campañas electorales. Los conflictos de interés no regulados o mal gestionados pueden conducir a la corrupción, por ejemplo empresas que ofrecen puestos lucrativos a antiguos funcionarios sin respetar los períodos de incompatibilidad (fenómeno denominado de «puertas giratorias»).

2.3.2. Todas estas actividades abusivas e ilegales se ve facilitadas por una serie de factores. Entre ellos cabe citar los obstáculos legales (inmunidades para los cargos electos y plazos de prescripción); la falta de normas internacionales, códigos de conducta y de orientaciones éticas y de mecanismos de alerta adecuados; la falta de transparencia en el proceso decisorio público y la manera en que se ve influido, por ejemplo, la no declaración por parte de los cargos electos o funcionarios nombrados de sus actividades e ingresos complementarios o de sus reuniones secretas con personas cuyo objetivo es influir en sus decisiones.

2.3.3. A menudo la corrupción va unida a la economía informal y la delincuencia organizada. En 2013, en su evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional (evaluación SOCTA), Europol identificó aproximadamente 3 600 grupos y redes de delincuencia organizada que operan actualmente dentro de las fronteras de la UE, infiltrando cada vez más sectores de la economía.

2.4. **La corrupción se considera un problema transnacional grave y creciente en toda la UE** y en el mundo La corrupción no se detienen en las fronteras.

2.5. En junio de 2011, la **Comisión Europea** dio un paso importante para abordar y combatir la corrupción en Europa mediante la adopción de un paquete global de lucha contra la corrupción. Además, estableció el **mecanismo de información en la lucha contra la corrupción en la UE**. El primer Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE —COM(2014)38 final— fue publicado en febrero de 2014 y está previsto publicar nuevos informes cada dos años. El primer informe tiene por **objetivo entablar un amplio debate con las partes interesadas, incluida la sociedad civil, con el fin de apoyar los esfuerzos de lucha contra la corrupción y determinar de qué manera pueden contribuir las instituciones de la UE a hacer frente a la corrupción**. El concepto de «participación de la sociedad» se inspira en el artículo 13 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

2.5.1. El informe aborda problemas específicos de corrupción en determinados Estados miembros y, en general, subraya que los Estados miembros deberían intensificar sus esfuerzos para afrontar la corrupción, habida cuenta de sus carencias en materia de transposición, aplicación y cumplimiento de las normas internacionales y de los instrumentos pertinentes de la UE.

2.5.2. Junto con el informe, se publicaron **dos encuestas de opinión del Eurobarómetro**, a saber: a) una edición especial del Eurobarómetro dedicada a la corrupción, y b) la encuesta flash dirigida a las empresas.

2.5.2.1. Estas encuestas arrojan los resultados siguientes (todos los coeficientes se refieren al número de ciudadanos o empresas de la UE que respondieron a la encuesta):

- **tres cuartas partes de los ciudadanos de la UE cree que la corrupción está muy extendida en su propio país**. En diez Estados miembros, el porcentaje es superior al 90 %;
- **más de la mitad de los europeos estima que el nivel de corrupción ha aumentado durante los tres últimos años**;
- **tres cuartas partes de los europeos declara que los sobornos y el tráfico de influencias constituyen a menudo la manera más fácil de obtener determinados servicios públicos** (por ejemplo en el sector médico y la asistencia sanitaria) **en su país**;
- **más de dos tercios de los europeos considera que existe corrupción en las instituciones de la UE y más de la mitad de ellos considera que las instituciones no contribuyen a reducir la corrupción en Europa**;
- **aproximadamente la mitad de las empresas considera que la corrupción constituye un problema para la actividad empresarial**. Las empresas estatales y el sector público, incluidas las autoridades fiscales y aduaneras, son especialmente vulnerables;
- **más de la mitad de las empresas señala que la corrupción está muy extendida en la contratación pública** en razón de los conflictos de intereses, las prácticas opacas y los favoritismos. La contratación pública de proyectos y contratos en materia de desarrollo urbano, infraestructuras, construcción y asistencia sanitaria se consideran especialmente vulnerables a la corrupción en todos los niveles.

2.6. En su informe de diciembre de 2014, la OCDE demuestra que la magnitud del **soborno en el extranjero** sigue siendo inaceptablemente elevada. En él se describen más de 400 casos de soborno de funcionarios públicos extranjeros durante el período 2009-2014. Por término medio, los sobornos ascendieron al 11 % del valor total de las transacciones y en muchos casos estuvieron relacionados con contratos públicos. Dos terceras partes de los casos se produjeron en los cuatro sectores siguientes: industrias de extracción, construcción, transporte y almacenamiento, información y comunicación.

2.7. En cuanto a los esfuerzos para proteger los **intereses financieros de la UE (el dinero de los contribuyentes gestionado por la UE)**, en 2013 se notificaron 16 000 casos de **irregularidades (aproximadamente 2 000 millones EUR) en el uso de los fondos de la UE**, de los cuales 1 600 casos de fraude (por importe de 350 millones EUR). Desde 2009, el número de irregularidades notificadas se ha incrementado en un 22 % y su valor en un 48 %. La falsificación de documentos (probablemente relacionada a menudo con la corrupción) fue la fuente principal de este comportamiento. El Tribunal de Cuentas Europeo reconoció en su informe anual de 2013 **abusos o errores en aproximadamente en el 5 % de los fondos concedidos por la UE**, sobre todo en el ámbito de la política regional, la energía y el transporte, la agricultura, el medio ambiente, la pesca y la salud.

3. Instrumentos internacionales contra la corrupción y el soborno

3.1. Además de su propia legislación nacional de lucha contra el soborno y la corrupción, los Estados miembros de la UE han suscrito una serie de convenios y tratados internacionales, y han de aplicar también la legislación pertinente de la UE. Cada uno de estos acuerdos dispone de sus propios procedimientos de control, que incluyen en general algún tipo de revisión *inter pares*.

3.2. Los principales instrumentos y mecanismos internacionales de lucha contra la corrupción son:

- la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción;
- el Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales;
- el Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa de 1999; el Convenio civil sobre la Corrupción.

3.3. Los principales instrumentos de lucha contra la corrupción de la UE son:

- el artículo 83, apartado 1, del TFUE, que otorga un mandato a la UE para combatir las infracciones en ámbitos delictivos de especial gravedad (entre los que menciona la corrupción) que tengan una dimensión europea o transfronteriza;
- el artículo 325, apartado 4, del TFUE, que proporciona una base jurídica para la adopción de todas las medidas necesarias para luchar con el fraude que afecte a los intereses financieros de la UE;
- el Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea de 1997;
- la Decisión Marco (2003/568/JAI) del Consejo relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado.

3.4. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es el más completo de los convenios internacionales. Todos los Estados miembros de la UE la han ratificado y también la ha suscrito la UE.

3.5. La UE ha adoptado directivas, comunicaciones y decisiones marco que, fundamentalmente, establecen normas mínimas y abordan asuntos que se refieren a la lucha contra la corrupción y al fraude, a saber: el fraude y la evasión fiscales, el blanqueo de dinero, la responsabilidad social de las empresas, la notificación de operaciones no financieras, la gobernanza empresarial, la contratación pública y la auditoría. El CESE ha emitido repetidamente dictámenes sobre estas iniciativas de la UE.

3.6. La UE ha introducido también disposiciones para luchar contra el fraude y la corrupción en sus programas de financiación, tanto internos como externos (incluida las políticas de cohesión, regional, agrícola, de ampliación, de vecindad y de desarrollo).

3.7. Como primera medida para proteger a las empresas de la UE que actúan dentro de la legalidad y trabajan en los mercados de terceros países, los principios que figuran en el considerando 65 del Reglamento (UE) n° 1316/2013 sobre el Mecanismo «Conectar Europa» y el artículo 3.24 de la política y las normas de contratación («Procurement Policies and Rules») del BERD, que solicitan una asignación equitativa de los riesgos asociados con el contrato, deberían incluirse en el texto de todos los instrumentos de la UE relacionados con la financiación de la UE.

3.8. Desde 2011, la Comisión Europea ha emprendido una exhaustiva **estrategia de lucha contra el fraude** (siglas en inglés, CAFS) [COM(2011) 376] para mejorar todo el ciclo antifraude —prevención, detección y condiciones de investigación del fraude— y para lograr disuadir y repatriar adecuadamente, mediante sanciones disuasorias. Los servicios de la Comisión han elaborado estrategias sectoriales de lucha contra el fraude. También es importante el proyecto de Directiva COM(2012) 363 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la UE mediante el Derecho penal (siglas en inglés, PIF).

4. La autorregulación — los códigos éticos relacionados con la corrupción y el soborno

4.1. **La autorregulación desempeña un papel importante en la lucha contra la corrupción y el soborno.** Cada vez más, las empresas consideran que la responsabilidad social, el cumplimiento de las normas y la prevención de la corrupción forman parte de su política y su gestión generales. El código ético de una empresa específica se basa principalmente en las orientaciones internacionales y sectoriales. Supuestamente aplican las correspondientes normas de la UE (presentación de informes no financieros, responsabilidad social de la empresa, etc.). El objetivo principal de un código de empresa es fomentar un comportamiento ético en todas las actividades de la empresa, comprometer a todas las partes interesadas y aplicarlo de manera transparente e inclusiva, al tiempo que se aborda también en el contexto del diálogo social.

4.2. Las **directrices internacionales y los mecanismos fundamentales** que describen los principios que han de seguir las empresas para evitar la corrupción y el soborno y promover un comportamiento ético son:

- normas sobre la lucha contra la corrupción de la Corte Penal Internacional, directrices sobre la denuncia de irregularidades, manuales, etc.;
- el Pacto Mundial de las Naciones Unidas; diez principios contra la corrupción y las orientaciones que los acompaña sobre elaboración de informes;
- la Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales: Recomendación 7 sobre la «Lucha contra la corrupción, las peticiones de soborno y otras formas de extorsión»;
- la norma ISO 37001 sobre Sistemas de gestión de lucha contra el soborno (en elaboración, ISO PC/278);
- las directrices del Grupo del Banco Mundial de lucha contra la corrupción;
- la Iniciativa mundial de presentación de informes (GRI, GR 4);
- los principios empresariales de lucha contra el soborno de Transparency International, etc.

Las **orientaciones para los distintos sectores industriales** a escala de la UE —por ejemplo, el sector europeo de la construcción (<http://www.fiec.eu>, incluidas las orientaciones pertinentes y declaraciones conjuntas), las industrias extractivas (www.eiti.org)— son esenciales para los sectores en cuestión. Lo mismo ocurre con las directrices nacionales (por ejemplo el código de sostenibilidad alemán o las directrices de la industria danesa) que desempeñan un papel fundamental a la hora de orientar el comportamiento de las empresas.

4.3. El Parlamento Europeo y la Comisión han adoptado sus propias directrices éticas internas para completar las obligaciones que incumben a los funcionarios en virtud del Estatuto de los funcionarios de la UE, incluido un código de conducta de los comisarios europeos y un código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo que establecen orientaciones sobre la forma de tratar las donaciones y liberalidades, otros intereses económicos y los conflictos de interés. El CESE se ha dotado de códigos similares.

5. Observaciones relativas a las empresas y las inquietudes de la sociedad civil

5.1. La situación relativa a la **corrupción** y al fraude a los fondos públicos **en la UE es inaceptable**. Las consecuencias se dejan sentir profundamente en la sociedad civil y las empresas. La corrupción conlleva costes adicionales para los consumidores y un entorno de incertidumbre para las empresas que cumplen normas éticas. El CESE observa con malestar la generalización del fraude y la corrupción en los Estados miembros de la UE. Además, el compromiso político de los gobiernos y de las autoridades locales es demasiado endeble para luchar eficazmente contra la corrupción, siendo además insuficiente la aplicación y ejecución de los instrumentos internacionales, europeos y nacionales existentes.

5.1.1. Los ciudadanos y los agentes sociales y económicos tienen derecho, con independencia del lugar donde residan en Europa, a vivir en una sociedad regulada de forma transparente y equitativa, y basada en el Estado de Derecho. La crisis financiera y la crisis del euro han suscitado entre los ciudadanos críticas cada vez mayores sobre la flagrante corrupción existente y han dado lugar a **una pérdida gradual de confianza por parte de los ciudadanos** en la gobernanza democrática a escala de la UE, y, por tanto, han fomentado la propagación del **euroescepticismo**. **La sociedad civil confía** en que la UE y los Estados miembros redoblen sus esfuerzos para luchar contra la corrupción y el fraude. Los responsables políticos deben convencer de que actúan en defensa del interés público.

5.2. El **CESE se compromete**, por todos estos motivos, a apoyar los esfuerzos para afrontar este problema. Ello **responde** a la voluntad de la Comisión Europea de que la sociedad civil participe en la lucha contra la corrupción; el objetivo principal del presente dictamen es **contribuir** al próximo informe de la Comisión sobre la lucha contra la corrupción (de 2016), así como asumir su parte de responsabilidad en la **sensibilización**, la difusión de información y el fomento de la transparencia.

5.3. **La corrupción no es solo una cuestión de integridad y ética, sino también un asunto económico, puesto que perjudica a la economía lícita** —es decir, las circunstancias y condiciones equitativas para el comercio, las inversiones y la competencia— y, de ese modo, afecta al crecimiento y a la competitividad. Los datos publicados por el Banco Mundial y el Foro Económico Mundial demuestran que la competitividad económica está estrechamente relacionada con la capacidad de los gobiernos para controlar la corrupción. Los estudios han puesto de manifiesto que el control de la corrupción en la UE está estrechamente correlacionado con la facilidad para hacer negocios, y han demostrado la repercusión negativa de la corrupción en la inversión privada.

5.3.1. La corrupción aumenta los costes ya que las empresas «limpias» corren el riesgo de perder contratos en un entorno corrupto. Por tanto, socava la eficiencia del mercado interior y podría obstaculizar así los esfuerzos dirigidos a alcanzar los objetivos de la estrategia de crecimiento Europa 2020 y a mejorar la competitividad de Europa a escala mundial, con lo que se socavan las posibilidades de mejorar el empleo y el bienestar en Europa.

5.3.2. **Las empresas con un buen historial de lucha contra la corrupción atraen inversores.** La imagen del mundo empresarial está en juego cuando una empresa es declarada culpable de soborno y corrupción. No solo daña su propia reputación, sino que además arroja una sombra negativa sobre el sector empresarial en su conjunto. No obstante, hay que tener también en cuenta la carga administrativa y financiera, para las empresas, en especial las pymes, en las disposiciones relativas al cumplimiento de la legislación anticorrupción y los requisitos de información.

5.4. Periódicamente, los medios de comunicación informan sobre casos de **corrupción al más alto nivel** en muchos Estados miembros así como en otras partes del mundo. La **corrupción política** (vinculada, por ejemplo, a nombramientos, sobornos, la financiación de los partidos políticos y las campañas electorales, el amaño de acontecimientos deportivos) **es considerada por los ciudadanos extremadamente perjudicial para la sociedad, sobre todo cuando están involucradas las autoridades judiciales y policiales.** Se debe acabar con esta situación, así como con la práctica extendida en muchos Estados miembros de abonar **comisiones ilegales**, que afecta a la vida diaria de los ciudadanos. Estos fenómenos sociales parecen basarse en un cambio en la percepción de la legalidad. Hay que afrontar esta situación: los ciudadanos tienen derecho a vivir en un Estado de Derecho, a una buena gobernanza y a servicios públicos exentos de corrupción. Hay que cambiar de actitud y, cuando proceda, la cultura de la corrupción debe sustituirse por una cultura de la transparencia. Básicamente, este cambio debe abordarse mediante legislación y con medidas de fomento y educación.

5.5. El CESE **apoya las medidas de lucha contra la corrupción y las recomendaciones de la Comisión Europea**, las iniciativas antifraude de la UE, así como las acciones del Parlamento Europeo, en particular el Plan de Acción 2014-2019 de lucha contra la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero. Además, las recomendaciones de los informes del Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la corrupción (GRECO), Naciones Unidas, la OCDE y la Corte Penal Internacional son indispensables y deberían tenerse en cuenta a la hora de reforzar las políticas de lucha contra la corrupción, así como las actividades de la UE y de sus Estados miembros.

5.6. La fuerte interdependencia de las economías de los Estados miembros y la creciente magnitud y velocidad de los flujos monetarios transfronterizos aumentan el riesgo de los efectos expansivos de la corrupción dentro de la UE. La corrupción se ha **convertido en un fenómeno transnacional** y ya no puede seguir tratándose solo a través del Derecho penal nacional. Podría compararse con una enfermedad infecciosa ante la cual nadie puede considerarse inmune; requiere asistencia sanitaria específica. El enfoque fragmentado actual debe sustituirse por un enfoque más coherente para lograr progresos significativos. Los informes de la Comisión deben abordar adecuadamente esta dimensión: **las medidas de lucha contra la corrupción deben ser diseñadas y ejecutadas en el marco de una Europa cada vez más integrada y de una economía globalizada.**

5.6.1. **La UE debe prestar mayor atención a la lucha contra la corrupción;** la UE debería desempeñar un papel más destacado en la promoción de la transparencia y la salvaguardia de la integridad del mercado interior, las relaciones exteriores así como de las instituciones y el gasto de la UE. **Se debería prestar mayor atención a la lucha contra la corrupción y el fraude en todas las políticas de la UE pertinentes**, tanto internas como externas. Las empresas y la sociedad civil aguardan esta evolución y **el dictamen llama la atención sobre la necesidad de un liderazgo efectivo y de una coordinación por parte de la UE.** La UE puede recurrir a su peso político para promover un espacio que abarque todo el territorio de la UE basado en elevadas normas de integridad y lucha contra la corrupción.

5.7. Se necesita nada menos que un **compromiso explícito** —un pacto anticorrupción europeo— para lograr una estrategia creíble y exhaustiva. Debe ser **gestionada «desde arriba»** y requiere el compromiso de todas las partes interesadas pertinentes de nivel europeo, nacional o local.

5.8. Los **Estados miembros se encuentran en la primera línea** de la lucha contra la corrupción y el fraude. Les incumbe la aplicación de severas medidas de lucha contra la corrupción (sobre todo una legislación estricta y una autoridad de lucha contra la corrupción eficaz que afronte la corrupción en la gobernanza política y judicial, además de la delincuencia organizada), así como su participación proactiva en la cooperación transnacional y en la sensibilización de la opinión pública sobre la lucha contra la corrupción y el fraude.

5.8.1. Es fundamental contar con la **participación de la sociedad civil**, incluidas las empresas, las organizaciones empresariales y los interlocutores sociales, en los esfuerzos de lucha contra la corrupción nacionales, sobre todo con el objetivo de **sensibilizar y ofrecer orientaciones** sobre la manera de evitar la corrupción, el fraude y el soborno. En este contexto, la conducta de las empresas y de las autoridades es fundamental. Los ámbitos nacionales, por ejemplo, los **puntos de contacto nacionales de la OCDE** y los **centros de defensa de los intereses y asesoramiento jurídico de Transparency International (ALACs)** podrían también desempeñar un destacado papel en los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción. Los **medios de comunicación** deberían reconocer la gran trascendencia de su cometido y responsabilidad a la hora de sensibilizar a la opinión pública sobre la corrupción y la lucha contra la corrupción en los Estados miembros.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Perspectivas de desarrollo inteligente y sostenible a largo plazo de la industria europea de alta mar y su relación con los sectores marítimos de la UE»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/12)

Ponente: Marian KRZAKLEWSKI

Coponente: José Custódio LEIRIÃO

El 22 de enero de 2015 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

Perspectivas de desarrollo inteligente y sostenible a largo plazo de la industria europea de alta mar y su relación con los sectores marítimos de la UE

(dictamen de iniciativa)

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2015 (ponente: Marian Krzaklewski; coponente: José Custódio Leirião).

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 132 votos a favor, 1 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La industria de alta mar comprende la producción de energía y los sectores de la extracción marina de gas, petróleo y minerales. El CESE sostiene que los mercados relacionados con estos sectores evolucionan de forma especialmente dinámica y ofrecen oportunidades de desarrollar un crecimiento inteligente, sostenible y a largo plazo.

1.2. El CESE tiene el convencimiento de que, para garantizar un desarrollo sostenible de la industria de alta mar, es necesario establecer un marco coherente y mantener una visión estratégica europea que garanticen el uso de tecnologías de vanguardia y soluciones innovadoras para este sector. En el corazón de este marco estratégico se encuentra la tecnología.

1.3. El Comité opina que, en la actualidad, no existe ninguna estrategia europea global para toda la industria de alta mar y sus diferentes sectores. Aunque la Comisión y el Consejo amplían progresivamente el conjunto de normativas aplicables en este sector, en particular en el ámbito de la extracción de petróleo y gas en alta mar, no se puede apreciar que las medidas adoptadas se basen en un planteamiento coherente y global.

1.4. El CESE sostiene que la falta de un marco estratégico para el sector de la industria de alta mar también es consecuencia de la falta de colaboración entre la industria de alta mar, las instituciones de la UE, los Estados miembros y las organizaciones de la sociedad civil. Por consiguiente, el Comité cree que la elaboración y aplicación de una visión estratégica europea para la industria de alta mar permitiría alcanzar un nivel efectivo de cooperación en beneficio de todas las partes interesadas, incluidos otros sectores que utilizan recursos de alta mar, por ejemplo, el turismo.

1.5. Remitiéndose a dictámenes anteriores, el CESE lamenta que tanto en las dos reuniones del Grupo de Estudio como en la audiencia pública en Aberdeen, que tenían por objeto la preparación del presente dictamen de iniciativa sobre la industria europea de alta mar, no estuviera presente ningún representante de la Comisión.

1.6. En un análisis exhaustivo de las relaciones entre la industria de alta mar y la industria marítima europea, el CESE constata que de la industria de alta mar surgen impulsos muy potentes, y a menudo «ecológicos», para la industria marítima europea, en particular los sectores de la construcción naval, la reparación de buques y los equipos marinos. Se puede afirmar con total seguridad que, gracias a la demanda de la industria de alta mar, se ha podido evitar la pérdida de masa crítica que hasta hace poco amenazaba a los astilleros.

1.7. El CESE considera que, en vista del actual proceso de aplicación de la Directiva sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, la Comisión Europea, en colaboración con los Estados miembros, debería desarrollar un sistema de verificación y mostrar posibilidades de reforzar la capacidad financiera de las empresas de este sector para hacer frente a las consecuencias de accidentes.

1.7.1. Debería elaborarse y aplicarse un programa de «cultura de la seguridad» y habría que adoptar medidas destinadas a promover y respaldar la acreditación de los centros de formación por parte de las empresas del sector de alta mar, con vistas a fomentar y apoyar una formación más exhaustiva en cuestiones de seguridad y de protección del medio ambiente. El CESE considera que para lograr un alto nivel de seguridad en el sector de alta mar es necesario garantizar buenas condiciones de trabajo en el mar.

1.8. El CESE propone que la Comisión y los Estados miembros afectados, en colaboración con la OIT y los interlocutores sociales, adopten medidas para sopesar la posibilidad de incluir en el Convenio sobre el trabajo marítimo a los trabajadores contratados en los sectores del petróleo y el gas en alta mar y de la energía eólica marítima, tanto en la UE como en el EEE.

1.9. El Comité considera que la Comisión y los interlocutores sociales europeos de los sectores que representan a la industria de alta mar deberían tomar ejemplo de la Directiva de 2009 por la que se aplica el Acuerdo celebrado entre las Asociaciones de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA) y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF) relativo al Convenio sobre el trabajo marítimo.

1.10. A juicio del CESE, habría que afrontar la anunciada escasez de trabajadores cualificados y de competencias en la industria de alta mar en la UE y el EEE garantizando buenas condiciones de trabajo (aplicación de las normas del Convenio sobre el trabajo marítimo), poniendo en marcha estrategias de adecuación de la formación y las competencias y animando a los jóvenes a trabajar en el sector marítimo.

1.11. En el ámbito de la industria de alta mar, la Comisión y los Estados miembros deberían fomentar la cooperación y las asociaciones público-privadas, incluidas las empresas en participación, las garantías y los acuerdos para compartir la producción y las concesiones. La coordinación debe abarcar el marco jurídico, la ordenación del espacio, la protección del medio ambiente y las prospecciones geológicas en conexión con la cuestión de la utilización sostenible de los recursos energéticos.

1.12. El CESE considera que una normativa paneuropea de la industria extractiva de alta mar debería incluir la participación de la Comisión en un amplio programa de investigación geológica con uso de las TIC. La finalidad de este programa debería ser el suministro de datos que permitan aumentar la sostenibilidad del uso actual y futuro de los recursos marinos.

1.13. A la luz de la competencia mundial y europea y de los requisitos normativos, el CESE considera que los siguientes aspectos constituyen retos clave para la industria de alta mar:

- la extracción en aguas profundas y, en el caso de la energía eólica marítima, el traslado de las instalaciones a mayor distancia del litoral y en aguas abiertas y más profundas;
- los procedimientos para la perforación horizontal y la fracturación hidráulica en el mar de conformidad con las normas de protección medioambiental;
- la gestión de las infraestructuras obsoletas de las instalaciones de alta mar;
- la localización, registro y explotación de recursos en la zona del Ártico;
- la respuesta a los impulsos «ecológicos» que se derivan del Convenio MARPOL, del Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques y de la Directiva sobre el reciclado de buques.

1.14. El CESE respalda la colaboración en red de los sectores de alta mar, las regiones costeras y las empresas de la cadena de suministro con los centros de investigación y las universidades en el marco del programa Horizonte 2020 y en proyectos en el ámbito de la «especialización inteligente». En el contexto de esta cooperación, deberían gozar de mayor importancia las cuestiones relacionadas con la innovación y la protección del medio ambiente y deberían aprovecharse las oportunidades que ofrece el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas.

1.14.1. El CESE pide a la Comisión que sopesa la posibilidad de revisar los Fondos Estructurales o el plan Juncker de tal modo que se fomenten las inversiones en innovación en la industria de alta mar.

1.15. El CESE considera que debe actualizarse (revisarse) la Estrategia Europa 2020 con el fin de satisfacer los requisitos de la UE relativos a las actividades marítimas, los proyectos, la mano de obra cualificada, la financiación y el fomento del desarrollo sostenible. En este contexto, deberían tenerse en cuenta la amplitud y la vasta gama de tareas y competencias que son necesarias para las actividades de alta mar.

1.16. El CESE pide a la Comisión Europea que impulse un debate sobre el potencial de una estrategia específica para el Mar del Norte que tenga en cuenta los retos para una industria de alta mar competitiva y sostenible en Europa.

2. Contexto

2.1. La industria de alta mar comprende esencialmente la producción de energía y la extracción marina de gas, petróleo y minerales. La cadena de suministro y la prestación de servicios a la industria de alta mar genera vínculos con los siguientes sectores de la economía marítima: la construcción naval, el sector de la reparación, el mantenimiento y la transformación de buques, el sector del equipamiento y el suministro de buques, y el sector de las instalaciones industriales marítimas.

2.2. Además, la economía europea que está vinculada con el sector de alta mar dispone de conocimientos técnicos modernos y del potencial de mano de obra necesario para aprovechar eficazmente los beneficios que se derivan de los mercados asociados con todos los sectores de alta mar.

2.3. En el marco del análisis de la situación de la industria europea de alta mar y de la evaluación de sus perspectivas de desarrollo sostenible a largo plazo, en el dictamen se tratan los aspectos siguientes:

- la situación del sector del petróleo y del gas en alta mar en el contexto mundial, así como sus retos y factores determinantes;
- las características generales del sector de la energía eólica de alta mar en la UE;
- las relaciones entre la industria marítima europea y los sectores de alta mar;
- necesidad de innovación y desarrollo sostenible en el contexto de los retos actuales y los posibles ámbitos de desarrollo de la industria europea de alta mar;
- una propuesta destinada a garantizar la dimensión social del desarrollo sostenible de la industria de alta mar en materia laboral;
- el marco normativo de la UE para la industria europea de alta mar;
- la idea de promover una estrategia europea para la región del Mar del Norte que comprenda los retos a los que se enfrenta una industria sostenible y competitiva de alta mar.

3. La industria europea de extracción de petróleo y gas en alta mar: situación actual

3.1. En 2012 en la combinación energética de Europa el petróleo y el gas representaban el 26 %, la energía nuclear el 29 % (la mayor proporción) y las energías renovables, incluida la energía hidroeléctrica, el 22 %.

3.1.1. La UE es el mayor importador de energía del mundo: importa anualmente el 53 % de su energía, por un valor total de 400 000 millones EUR. El 88 % del petróleo y el 66 % del gas se importan principalmente de Rusia.

3.2. El mayor problema para el sector del petróleo y del gas en alta mar en Europa es saber si la industria europea tradicional del gas y del petróleo crecerá, habida cuenta de su diversificación y de los retos que plantearán el desarrollo de energías renovables y la gestión eficiente de estos cambios en el sector.

3.3. Las características del sector europeo del petróleo y del gas en alta mar son las siguientes:

- costes operativos elevados;
- riesgos ecológicos elevados y alto nivel de regulación;
- necesidad de trasladar las instalaciones a aguas más profundas;
- riesgos fiscales: precios bajos que dan lugar a un riesgo de inversión más elevado;
- posibles problemas con productos baratos procedentes de EE. UU.

3.4. Los retos actuales a los que se enfrenta la industria europea del petróleo y del gas en alta mar son:

- la necesidad de efectuar levantamientos sísmicos para actualizar los mapas de los yacimientos geológicos;
- la falta de comparación e intercambio de datos, lo que ralentiza el desarrollo;
- la presión que ejercen los países productores a fin de explotar nuevos yacimientos;
- los problemas que plantean las licitaciones para actividades de extracción cuando participan empresas nacionales e internacionales;
- la gestión del ciclo de trabajo del sector por etapas sucesivas: prospección/descubrimiento/estudios previos de ingeniería y diseño (FEED ⁽¹⁾, en sus siglas en inglés)/producción/desinstalación.

3.4.1. La industria se enfrenta a nuevos retos:

- la disminución de los recursos disponibles;
- la caída de los precios del petróleo y la competencia de nuevas materias primas similares y baratas;
- los problemas relacionados con el emprendimiento y las ayudas públicas a las nuevas empresas;
- la necesidad de impulsar el crecimiento mediante la innovación y la internacionalización del sector;
- la cuestión del crecimiento impulsado por la «economía ecológica».

3.5. La industria europea del petróleo y del gas en alta mar merece ser apoyada, puesto que:

- reviste las características de una industria sostenible y respeta la normativa de la UE;
- proporciona, ya sea directa o indirectamente, casi 600 000 puestos de trabajo (incluyendo Noruega);
- es uno de los principales motores de la industria marítima en la UE;
- contribuye a una transformación social positiva en las regiones;
- aporta una contribución significativa a los ingresos presupuestarios de los Estados miembros;
- desempeña un papel destacado en el ámbito de la innovación y el progreso técnico en la ingeniería;
- se caracteriza por un porcentaje significativo y creciente de las exportaciones de las empresas de la cadena de suministro, lo que compensa la posible pérdida de ingresos que pueda ocasionar la producción de combustibles.

⁽¹⁾ FEED: Front-End Engineering Design.

3.6. Durante la audiencia celebrada en Aberdeen ⁽²⁾, se presentaron los resultados de los análisis DAFO de la industria del petróleo y del gas en alta mar. Estos, junto con los resultados de las propuestas formuladas en el curso de los debates, se recogen en el anexo.

4. El mercado de la energía marina en la UE

4.1. En los mares de la UE se hallan en funcionamiento unas 2 500 turbinas en once países con una capacidad total superior a 8 GW. La participación de la UE en la producción mundial se eleva a aproximadamente el 90 %. Tras la finalización de los doce proyectos actualmente en fase de construcción, la producción de los parques eólicos ascenderá a 10,9 GW. En la actualidad, la energía eólica produce el 7 % de la electricidad en la UE, y una séptima parte de ella proviene de la energía eólica marítima.

4.2. Las tendencias observadas actualmente en el sector en materia de desarrollo e innovación guardan relación con las turbinas, los cimientos y las instalaciones situadas en aguas más profundas y a mayor distancia de la costa.

4.3. La planificación financiera es cada vez más importante para el desarrollo de centrales eólicas marítimas. En 2014, esta industria obtuvo préstamos sin derecho a reclamación por un importe de 3 140 millones EUR ⁽³⁾, los más elevados de la historia de este sector. Las asociaciones financieras constituyen la clave del éxito.

4.4. Se prevé que en los próximos años siga aumentando la potencia instalada. En cuanto a un futuro más lejano, la Asociación Europea de Energía Eólica (EWEA, por sus siglas en inglés) ha señalado que ya se ha autorizado la construcción de nuevos parques eólicos con una capacidad total de 26,4 GW, y que los planes para el futuro apuntan a un aumento de la capacidad actual de 98 GW.

4.5. Según informaciones de la EWEA, a finales de 2011 el sector de la energía eólica en Europa proporcionaba empleo a 192 000 personas, de las que entre 30 000 y 40 000 trabajaban en la energía eólica marítima.

4.6. La energía marina de la UE dispone de una potencia instalada de alrededor de 1,5 GW (lo que representa una sexta parte de la energía eólica en alta mar, aunque las proyecciones prevén un aumento hasta 3,6 GW para 2020). A esto se añaden las instalaciones destinadas a explotar la energía procedente del oleaje, de las mareas y corrientes marinas y de los gradientes de salinidad, así como las instalaciones para convertir la energía térmica marina en electricidad.

5. Las relaciones económicas entre la economía marítima europea y los sectores de alta mar

5.1. En 2014 el importe acumulado de los contratos para construcción de buques ascendió a 370 000 millones de dólares estadounidenses, de los que 170 000 millones corresponden a unidades de alta mar. Se calcula que en 2014 y 2025 la demanda mundial de diversos tipos de buques de altura ascenderá a entre 1 230 y 1 970 unidades. La demanda de vehículos sumergibles industriales aumentará un 180 %, mientras que la demanda de buques para instalar o explotar las turbinas eólicas, así como unidades flotantes para alta mar, crecerá entre un 50 % y un 60 %.

5.2. Hasta 2025 se prevé un aumento de un 3,7 % de los pedidos de todo tipo de buques. Las previsiones, claramente más elevadas para buques de altura, muestran sin lugar a dudas que la industria de alta mar es un potente motor de la construcción naval y lo seguirá siendo también en el futuro. En 2014, la cuota de los buques de altura en la producción total de los astilleros en Europa se elevó al 30 %.

5.3. Del mismo modo, la industria europea de alta mar está estrechamente vinculada a la industria europea de equipos marinos, que es líder mundial en producción de torres de perforación, motores, cabrestantes, grúas y componentes electrónicos para la industria de alta mar.

5.4. La obtención de energía del mar es el motor «ecológico» de la economía marina. Su potencial total para el período 2012-2022 se estima en más de 19 000 millones EUR (alrededor de 2 000 millones EUR anuales). Estas estimaciones se basan en el número de buques y equipos necesarios para construir y explotar los parques eólicos previstos.

5.5. La relocalización de actividades hacia aguas más profundas genera un nuevo tipo de demanda de productos y servicios de la industria marítima europea; esto afecta, en particular, al ámbito del petróleo y del gas en alta mar, pero también a la obtención de energía del mar.

⁽²⁾ Liam Smyth — Cámara de Comercio de Aberdeen y Grampian.

⁽³⁾ *The European offshore wind industry — key trends and statistics 2014.*

5.6. El deshielo en las regiones del Ártico brinda nuevas posibilidades para la extracción de sus materias primas y la navegación (aunque no se trate de un potencial especialmente «ecológico»). En relación con esta tendencia se espera un aumento de la demanda de rompehielos y de buques de transporte y mantenimiento equipados con refuerzos contra el hielo.

5.7. El sector incipiente de la energía marina se convierte cada vez más en el motor ecológico para la industria marítima europea, especialmente para los sectores representados en la asociación SEA Europe.

5.8. La gama de productos de los astilleros para el sector del petróleo y del gas de alta mar está vinculada con el ciclo de trabajo de esta rama de la economía de la manera siguiente:

- la localización y el registro de yacimientos de materias primas genera una demanda de buques de apoyo;
- para las perforaciones se necesitan buques de perforación oceánica y unidades de alta mar;
- la explotación de los recursos genera demanda de buques específicos,
- para la extracción y almacenamiento de las materias primas se precisan buques o unidades flotantes;
- al agotarse los yacimientos se necesitan buques que instalen turbinas eólicas o realicen otras construcciones en alta mar.

5.9. Para garantizar el futuro abastecimiento de petróleo y gas será necesario llevar a cabo muchas más perforaciones en alta mar. Esto conlleva una elevada demanda de plataformas técnicamente avanzadas así como de reparación y remodelación de los diferentes tipos de instalaciones en alta mar y de las torres de perforación. Estos servicios representan una importante fuente de ingresos para los sectores de la construcción naval y la reparación de buques de la UE.

5.10. Un nuevo producto especial de los astilleros ofrece interesantes perspectivas: buques que no solo transportan gas natural licuado sino que también realizan diferentes servicios para la industria del petróleo y del gas en alta mar y sustituyen las terminales de gas natural licuado en tierra por terminales móviles. Se trata de FPSO para gas natural licuado (*Floating Production Storage and Offloading Units*: buques para la producción, almacenamiento y descarga de gas natural licuado) y FSRU (*Floating LNG Storage and Re-gasification Unit*: buques para el transporte, almacenamiento y regasificación).

5.11. Los puertos europeos también pueden beneficiarse de este impulso procedente de las actividades en alta mar. Se trata de servicios de manipulación de la carga general y del transbordo de componentes para turbinas eólicas: segmentos de torres, generadores y palas de rotor, así como otros aparatos encargados por la industria de alta mar.

6. Necesidad de innovación y desarrollo sostenible en el contexto de los retos actuales y los posibles ámbitos de desarrollo de las industrias europeas de alta mar

6.1. Durante la última década la inversión europea en innovación sigue estando a la zaga de la inversión de los principales competidores (EE. UU.). Esto afecta a todas las industrias, incluidas las instalaciones de petróleo y gas en alta mar.

6.2. Uno de los retos más importantes del sector del petróleo y del gas es garantizar la explotación segura de sus anticuadas instalaciones. Por término medio, el 30 % de las plataformas en todo el mundo funciona desde hace más de veinte años, superando en muchos casos el período de explotación previsto en un principio.

6.3. En vista del envejecimiento de las instalaciones de la industria del petróleo y del gas en alta mar, las siguientes medidas son particularmente necesarias:

- control y sensibilización sobre el estado del material;

- sensibilización sobre la corrosión que tiene lugar por debajo del aislamiento;
- la cuestión de la inspección, reparación y mantenimiento en relación con el proceso de envejecimiento;
- el reciclaje de los aparatos desechados.

6.4. El crecimiento del sector depende de tecnologías innovadoras que tienen por objeto facilitar la extracción y que permiten sacar el máximo provecho de las instalaciones anticuadas y prolongar la vida útil de algunos yacimientos.

6.4.1. Las nuevas tecnologías también desempeñan un papel clave en las actividades de prospección y producción en aguas profundas, que requieren miles de millones en inversiones. El desarrollo de nuevas tecnologías tiene por objeto reducir costes y riesgos y utilizar pozos a temperaturas más altas y a mayor presión.

6.5. El CESE considera que la Comisión debería plantearse una adecuación de los Fondos Estructurales o del plan Juncker para fomentar la inversión en innovación en la industria de alta mar, en particular en los siguientes ámbitos:

- infraestructuras anticuadas y garantía de la continuidad de la producción;
- nuevas tecnologías que permitan explotar al máximo los yacimientos de petróleo y gas antiguos;
- creciente complejidad de los pozos de exploración.

Nuevos ámbitos de desarrollo

6.6. El desarrollo de la explotación del gas de esquisto, si se respeta la normativa medioambiental, es una opción cada vez más atractiva, también desde el punto de vista del sector del petróleo y del gas en alta mar. Esto se debe a una mejora significativa de la tecnología de fracturación hidráulica de rocas submarinas. Con miras a crear una economía hipocarbónica, el almacenamiento de CO₂ en el mar puede constituir un nuevo factor de crecimiento ecológico también para la industria de alta mar.

6.7. Otros ámbitos nuevos son la construcción de plataformas industriales multiusos tras la finalización de proyectos piloto (7º Programa Marco) y la creación de plantas completas e instalaciones de recuperación de energía del oleaje y las mareas.

6.8. A los responsables políticos de la UE les compete la tarea de aprovechar al máximo el Programa Horizonte 2020 para fomentar la investigación y la innovación⁽⁴⁾ en el ámbito de la industria de alta mar.

7. Marco jurídico de la UE para la industria europea de alta mar

7.1. La actividad de la industria europea de alta mar está sujeta a un aumento constante de la normativa. Las principales disposiciones que afectan a este sector son:

- la Directiva de la UE de emisiones industriales relativa a la prevención y el control integrados de la contaminación (Directiva PCIC) y la Directiva relativa a la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión (Directiva GIC);
- la Directiva sobre la limitación de las emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de las instalaciones de combustión medianas, que incide en la producción de petróleo y gas;
- el régimen de comercio de derechos de emisión de la Unión (RCDE UE); y
- la Directiva sobre la seguridad marítima.

7.2. La Directiva sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas en alta mar entró en vigor en 2013 y debe transponerse a los ordenamientos jurídicos nacionales antes de julio de 2015, de modo que el sector tendrá que cumplir las nuevas normas a partir de julio de 2016.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Innovación en la economía azul: aprovechar el potencial de crecimiento y de creación de empleo que encierran nuestros mares y océanos. COM(2014) 254 final (DO C 12 de 15.1.2015, p. 93).

7.2.1. Para lograr un efecto a escala mundial y poder supervisar accidentes graves en Europa y allende sus fronteras, es necesaria la cooperación entre la Comisión, los Estados miembros y las empresas especializadas en lo relativo a:

- la publicación de una guía sobre los factores de riesgo;
- la creación de una «cultura de la seguridad» en este ámbito;
- la acreditación de los centros de formación por parte de las empresas del sector de alta mar para que pueda proporcionarse una formación más exhaustiva;
- la elaboración de un código de buenas prácticas;
- el fomento de asociaciones entre los inversores y los Estados miembros;
- la cooperación entre los Estados miembros y los inversores en áreas estratégicas sensibles y en los proyectos de alta mar que fomenten asociaciones público-privadas en favor del desarrollo sostenible, así como el impacto de la industria de alta mar en otros sectores económicos, por ejemplo, el turismo y la pesca;
- la cooperación para proteger infraestructuras marítimas de importancia estratégica contra el terrorismo y la piratería marítima.

7.3. Actualmente, los representantes de la industria consideran que los trabajos relativos al documento de referencia sobre las mejores técnicas disponibles (BREF) en los ámbitos de la prospección, exploración y producción de hidrocarburos en la UE, mediante la fracturación hidráulica de alto volumen, constituyen una cuestión normativa de carácter sensible.

7.4. Asimismo, en lo que respecta a la incidencia de la normativa en el desarrollo de todos los sectores de la industria de alta mar, es necesario hacer cumplir la última Directiva (de julio de 2014) por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo.

7.5. La Comunicación [COM(2008) 699] relativa a la política de materias primas, que propone orientaciones para reforzar la cooperación internacional en materia de prospecciones geológicas nacionales con el fin de ampliar la base de conocimientos de la UE, podría ejercer un impacto indirecto en la industria extractiva de alta mar.

7.6. No menos importantes son las siguientes cuestiones normativas y políticas que inciden en toda la industria europea de alta mar:

- impacto del Convenio sobre el trabajo marítimo;
- impacto del Convenio MARPOL (límites de SO₂ y NO₂) y del Convenio internacional para el control y la gestión del agua de lastre y los sedimentos de los buques.

8. Es preciso superar las dificultades para garantizar que, en materia laboral, se conserve la dimensión social del desarrollo sostenible de la industria de alta mar.

8.1. La gran diversidad de la industria europea de alta mar, el impacto significativo de la globalización en este sector económico y los problemas pendientes de resolución en materia de *dumping* social y garantía de la igualdad de condiciones han dado lugar a una situación compleja en lo que respecta a las cuestiones laborales. A estos problemas se suman otros en ámbitos como el diálogo social, los convenios colectivos y las normas sociales.

8.1.1. Estas cuestiones podrían abordarse en el marco del Convenio sobre el trabajo marítimo de 2006, que entró recientemente en vigor, y el correspondiente Reglamento de ejecución de la UE.

8.1.2. Lamentablemente, este Convenio no es de plena aplicación a la industria de alta mar. Esto se debe tanto a la falta de disposiciones precisas en el Convenio en lo que se refiere a los trabajadores de alta mar como a la actitud de los gobiernos, operadores y propietarios. Esta situación se ve agravada por los problemas que plantean en la UE los registros de buques y los equipos industriales flotantes.

8.2. El CESE considera que la Comisión y los interlocutores sociales europeos que representan a la industria de alta mar deberían tomar ejemplo de la Directiva de 2008 por la que se aplica el Acuerdo celebrado por la ECSA y la ETF relativo al Convenio sobre el trabajo marítimo.

8.2.1. El convenio colectivo de la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte para la industria de alta mar podría servir de modelo para tal acuerdo. En la actualidad su aplicación se ve obstaculizada por la inacción de los gobiernos nacionales, la situación del registro de buques, la falta de diálogo social, el alto porcentaje de trabajadores con contratos de mala calidad y la existencia de falsos autónomos.

9. Una estrategia europea para la región del Mar del Norte

9.1. La industria del petróleo y del gas se ha desarrollado a lo largo de los últimos 50 años y se estima que aún le quedan otros 50 años de vida. Tiene que hacer frente a cambios importantes en el ámbito de la energía. Estos cambios son:

- un aumento de la proporción de energía procedente de fuentes renovables,
- un aumento de la proporción de la energía generada tanto localmente como a partir de una combinación de diversas fuentes locales,
- las dificultades que encuentra el actual sistema de transmisión para armonizar la oferta y la demanda,
- los objetivos de la UE de reducir las emisiones de CO₂ de aquí a 2030.

Esto plantea la cuestión de si la industria tradicional del petróleo y del gas es capaz de hacer frente a los grandes retos que conlleva la diversificación hacia las fuentes de energía renovables y de gestionar este cambio.

9.2. La Comisión del Mar del Norte cooperará con la Cámara de los Lores para que el Gobierno británico contribuya a fomentar un enfoque integrado de la ordenación del espacio marítimo del Mar del Norte; además, se elaborarán una comunicación y una estrategia que permitirán aclarar a la población las ventajas de una red energética en la región del Mar del Norte.

9.3. El CESE pide a la Comisión Europea que fomente un debate sobre el potencial de una estrategia específica para el Mar del Norte que tenga en cuenta los siguientes retos para una industria de alta mar competitiva y sostenible en Europa.

- producto y diseño;
- cuestiones sociales;
- producción;
- normativa, y
- financiación.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

Resultados del análisis DAFO de la industria del petróleo y del gas en alta mar

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> — Experiencia adquirida en difíciles condiciones de funcionamiento y en aguas profundas — Conocimientos reconocidos a nivel mundial — Personal altamente cualificado y experimentado — Organización del sector en clústeres 	<ul style="list-style-type: none"> — Elevados costes de producción — Eficiencia de la producción por debajo de las expectativas — Incertidumbre en cuanto a la situación fiscal — Envejecimiento de las infraestructuras — Escaso grado de cooperación
Oportunidades	Amenazas
<ul style="list-style-type: none"> — Descubrimiento de nuevas zonas de extracción con menores costes de explotación y de desarrollo — Exportación de productos, equipos y conocimientos a nuevos mercados — Cooperación en materia de «concepción común y normalización», utilización de las infraestructuras e intercambio de conocimientos — Acuerdo sobre los ajustes del nivel salarial de conformidad con el lema de «con los pies en la tierra» — Utilización del programa de reindustrialización de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> — Caída de los precios del petróleo a nivel mundial — Reducción de puestos de trabajo en el sector en respuesta a una fuerte caída de los precios del petróleo a finales de 2014/principios de 2015 — Jubilaciones a gran escala de trabajadores cualificados en los próximos diez años — Drástica caída de los precios debido a un aumento de la extracción de arenas bituminosas y de esquisto bituminoso en los Estados Unidos — Desaceleración del crecimiento económico en Asia — Enfoque de la OPEP respecto de las cuotas de producción

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las industrias creativas y culturales: una baza europea en la competencia mundial»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/13)

Ponente: Sra. Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Coponente: Sr. Nicola KONSTANTINO

El 22 de enero de 2015, 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

Las industrias creativas y culturales: una baza europea en la competencia mundial

(Dictamen de iniciativa)

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 215 votos a favor, ninguno en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Habida cuenta del peso de las industrias creativas y culturales (ICC) en el PIB de la Unión Europea, el CESE pide a la Comisión Europea que elabore una estrategia plurianual de desarrollo de este sector.

1.2. El CESE considera, en particular, que la Comisión Europea debe integrar estas industrias, que contribuyen a la proyección internacional de la Unión Europea, en las reflexiones en curso sobre la comunicación prevista para el otoño de 2015 relativa a una nueva estrategia en materia de política comercial.

1.3. A la vista de la evolución del mercado laboral en algunos Estados miembros, se necesita un enfoque más adaptado de las necesidades de los trabajadores atípicos en materia de condiciones de trabajo, salud y seguridad. El CESE respalda la intensificación de las negociaciones colectivas, en particular en el sector de los medios de comunicación y la cultura, teniendo en cuenta las tradiciones nacionales.

1.4. Otros temas también merecen especial atención, como la adaptación a las nuevas necesidades del mercado, el refuerzo de la movilidad de los profesionales del sector, los instrumentos y las políticas de formación y educación y el desarrollo de la financiación colectiva (plataformas de microfinanciación o *crowdfunding*).

1.5. El fomento de los valores de la UE: respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad de derechos, protección de las minorías, etc., merecería, al menos en parte, ponerse en manos de «creativos», que están en mejores condiciones para seducir a los jóvenes a través de aplicaciones, vídeos, juegos, cómics, etc.

1.6. Para las industrias de este sector, que no todas consiguen «capturar» valor, reviste especial importancia la cuestión de la valorización financiera de sus activos inmateriales (cartera de clientes, notoriedad y reputación, marcas, conocimientos técnicos), que son sostenibles y fuente de beneficios futuros.

2. Introducción

2.1. El Comité Económico y Social Europeo apoya desde hace más de once años el desarrollo de las industrias creativas y culturales (ICC). Mucho antes de que la Comisión Europea elaborara, en 2012, su Comunicación titulada «Promover los sectores de la cultura y la creación para el crecimiento y el empleo en la UE»⁽¹⁾, el Comité ya había elaborado varios dictámenes sobre este tema, adoptados entre 2004 y 2014⁽²⁾.

2.2. Las industrias creativas y culturales ocupan en la sociedad europea una posición estratégica que les permite favorecer un crecimiento inteligente, sostenible e integrador («Europa 2020»), en la medida en que se ha demostrado⁽³⁾ que una de las características de las ICC reside en su capacidad para innovar, que es mayor que la de otros sectores económicos.

2.3. También conviene destacar el papel específico que desempeñan las ICC en la sociedad europea para promover el pluralismo y la diversidad cultural, así como la identidad europea⁽⁴⁾.

2.4. En enero de 2015 la Mesa del CESE decidió autorizar la elaboración de un nuevo dictamen de iniciativa sobre las ICC, dada la baza europea que representan en la competencia mundial. En efecto, EE. UU., Canadá y Corea, por ejemplo, desarrollan estrategias de «poder blando» que contribuyen a difundir su cultura y sus modos de vida y a respaldar el desarrollo económico de sus empresas de diseño, producción y difusión de bienes y servicios de contenido cultural.

2.5. ¿Cuáles son las principales razones por las que el CESE se vuelve a interesar por el desarrollo de estas industrias?

2.5.1. En primer lugar, su peso en la economía europea es cada vez más significativo. Según las distintas definiciones existentes y las últimas estadísticas disponibles, las ICC constituyen uno de los sectores más dinámicos de la economía europea. El estudio de la consultora TERA, que abarca el período 2008-2011⁽⁵⁾, señala que la contribución de este tipo de industrias al PIB europeo oscila entre el 4,4 % (para las industrias creativas puras o *core industries*) y el 6,8 % (si a ellas se suman las industrias altamente dependientes de las primeras, las denominadas *non-core industries*). Su contribución al empleo representa, respectivamente, 8,3 millones de puestos de trabajo, es decir, el 3,8 % del total de la población activa de la UE para las industrias creativas puras (*core industries*) y 14 millones de empleos si se añaden todas las industrias altamente dependientes (*non-core industries*), es decir, el 6,5 % del total de la población activa de la UE. Se trata, pues, del tercer mayor empresario en la UE, después de los sectores de la construcción y las bebidas.

2.5.2. El elevado nivel de deuda pública ha conducido a los Estados y a los entes territoriales a reducir el importe de las subvenciones concedidas a las asociaciones culturales y musicales, teatros, cines de arte y ensayo y orquestas. En varios Estados miembros, los grandes medios de comunicación de radio y televisión financiados públicamente se encuentran en dificultades, al igual que la prensa escrita, que atraviesa una crisis de modelo económico debida a la revolución digital.

2.5.3. En junio de 2013 se entablaron negociaciones sobre una asociación transatlántica y, hasta la fecha, se han mantenido ya nueve rondas de negociaciones. La excepción cultural se reconoció desde el principio y el CESE respalda la posición del Parlamento Europeo que, en su Resolución de 23 de mayo de 2013 sobre las negociaciones en vista de un acuerdo en materia de comercio e inversión entre la UE y Estados Unidos⁽⁶⁾, solicitó que «se establezca claramente en el mandato de negociación la exclusión de los servicios culturales y audiovisuales, incluidos los servicios en línea».

2.5.4. El Programa Europa Creativa, sobre el que el Comité ya ha tenido ocasión de pronunciarse⁽⁷⁾, acaba de entrar en vigor y dispone de un presupuesto de 1 460 millones EUR para el período 2014-2020.

3. Observaciones generales

3.1. Interrogantes sobre la evolución económica del sector

3.1.1. La crisis ha debilitado varios sectores emblemáticos de la cultura y la creatividad europeas:

— los conciertos y las orquestas de música clásica y folclórica,

⁽¹⁾ COM(2012) 537 y sus documentos de trabajo sobre las industrias de la moda y el lujo: SWD(2012) 286 y SWD(2012) 284 (DO C 198 de 10.7.2013, p. 39).

⁽²⁾ Véanse dictámenes horizontales y temáticos del CESE, como: DO C 110 de 9.5.2006, p. 34; DO C 108 de 30.4.2004, p. 68; DO C 51 de 17.2.2011, p. 43; DO C 181 de 21.6.2012, p. 35; DO C 44 de 11.2.2011; DO C 198 de 10.7.2013, p. 14; DO C 110 de 9.5.2006, p. 1; DO C 44 de 11.2.2011, p. 75; DO C 451 de 16.12.2014, p. 64, y DO C 191 de 29.6.2012, p. 18; DO C 230 de 14.7.2015, p. 47.

⁽³⁾ Véase estudio del British Council: «Mapping the creative industries: a toolkit», http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

⁽⁴⁾ DO C 51 de 17.2.2011, p. 43.

⁽⁵⁾ Consultora TERA, «The Economic Contribution of the creative industries to EU GDP and Employment», 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227, punto 11.

⁽⁷⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 39.

- los festivales de arte lírico y de teatro,
- el sector europeo de los cómics tiene problemas de piratería,
- las actividades de producción audiovisual destinadas a los canales de televisión pública han sufrido importantes recortes en los presupuestos.

3.1.2. Las estadísticas de Eurostat para el período 2009-2013 confirman una disminución del empleo en sectores como la edición en Francia (146 000 trabajadores en 2009 y 112 000 en 2013) o las actividades de programación y rodaje en Polonia (25 000 trabajadores en 2009 y 19 600 en 2013).

3.1.3. Sin embargo, en un informe de la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo de Dublín (Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality)⁽⁸⁾ se afirma que entre 2010 y 2012 el empleo en los sectores del arte, entretenimiento y ocio ha aumentado ligeramente (+ 2 %) en la Unión Europea. En algunos Estados miembros, la proporción de trabajadores en estos sectores es muy superior a la media europea (1,6 % de la población activa): en el Reino Unido y en Estonia, representa un 2,6 %, en Suecia un 2,5 % (14 % de las empresas y 8 % del PIB), y en Letonia un 2,3 %.

3.2. Estructura del programa Europa Creativa 2014-2020: perplejidad en cuanto a la financiación y los enlaces locales

3.2.1. La necesidad de recurrir a la financiación para las empresas de las industrias creativas se explica por su dificultad a la hora de desarrollar modelos de ingresos que les permitan «capturar» valor. Ayudar a las PYME a desarrollar modelos de negocios y de ingresos que les permitan a la vez crear y capturar valor las haría menos dependientes de las subvenciones públicas.

3.2.2. En el pasado, el CESE ya expresó sus dudas sobre el nuevo instrumento financiero diseñado para que las PYME y otros operadores pudieran acceder más fácilmente a la financiación. Destacó, en particular, la falta de conocimientos especializados en el ámbito cultural del Fondo Europeo de Inversiones (FEI)⁽⁹⁾. Ahora bien, esta es la instancia encargada de hacer valer la garantía sectorial de 121 millones EUR.

3.2.3. De acuerdo con el Programa Europa Creativa, esta garantía debe tener un efecto de apalancamiento del 5,7 %, lo que significa poner alrededor de 700 millones EUR a disposición de un procedimiento de licitación, y permite seleccionar organismos encargados de reforzar las capacidades administrativas en beneficio del mecanismo de garantía.

3.2.4. También sería interesante diversificar los modos de financiación. La microfinanciación (*crowdfunding*), en particular en su dimensión transfronteriza, permite acceder más fácilmente a la financiación de proyectos y reduce el riesgo para los inversores (La Tribune, 11 de febrero de 2014).

3.2.5. De forma más general, se plantea la cuestión de la evaluación financiera de los activos intangibles. La Comisión Europea reconoce la importancia de estos activos pero no propone ningún método común para su valorización financiera.

3.2.6. Por otra parte, los enlaces locales son insuficientes: hay entre una y cuatro oficinas «Europa Creativa» por Estado miembro, ubicadas en la capital o en una ciudad. Esta red quizá no sea suficiente para garantizar la promoción de los programas en todas las regiones fuertemente orientadas hacia las ICC.

3.3. Adaptación del derecho de propiedad intelectual ante la revolución digital

3.3.1. Actualmente se está debatiendo la reforma de la Directiva 2001/29/CE sobre los derechos de autor⁽¹⁰⁾, en particular, sobre la base de la Comunicación de 19 de mayo de 2010 (COM(2010) 245 final, «Una Agenda Digital para Europa»), con cuestiones difíciles de zanjar:

- ¿es necesario un título único europeo de derechos de autor?

⁽⁸⁾ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf

⁽⁹⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 35.

⁽¹⁰⁾ DO L 167 de 22.6.2001, p. 10.

- ¿cómo adaptar los derechos de autor actuales, que tienen formas muy variadas y complejas a nivel nacional, a nuevas formas de expresión cultural?
- ¿es deseable armonizar en la UE la duración de la protección de los derechos de autor?
- ¿ha anticipado el legislador la revolución de las impresoras 3D?

3.3.2. Otra cuestión delicada es la remuneración de los autores y artistas/intérpretes en relación con los ingresos derivados de la explotación en línea de sus obras e interpretaciones.

3.3.3. El CESE insiste en la necesidad de adoptar un régimen equilibrado que permita remunerar de manera justa y equitativa a todos los beneficiarios, incluidos los creadores de contenidos, los artistas intérpretes y los productores.

3.3.4. También es importante ayudar a las PYME, las empresas muy pequeñas y las microempresas del sector creativo y cultural a proteger sus derechos de propiedad intelectual⁽¹¹⁾, en particular en los sectores de la moda y el diseño.

3.3.5. El CESE pide asimismo a la Comisión Europea que también sea coherente al revisar la Directiva 2000/31/CE sobre el comercio electrónico⁽¹²⁾, a fin de responsabilizar a todas las partes (interesados/beneficiarios, servidores, motores de búsqueda, proveedores de soluciones de pago, etc.) respecto de la lucha contra la piratería.

4. Observaciones específicas

4.1. Necesidad apremiante de mecanismos territoriales incentivadores

4.1.1. El CESE subraya que si se establecen –o no– formas de cooperación será, efectivamente, a nivel local. Hay que insistir en el papel clave que desempeñan las agrupaciones culturales, los distritos creativos y los lugares de encuentro accesibles y gratuitos que ponen a disposición las ciudades y regiones, como demostraron varios testimonios (Valonia, Ródano-Alpes) en la audiencia del 15 de junio de 2015. En su informe sobre la resiliencia de las ICC⁽¹³⁾, los expertos de la red europea consideran que «las políticas públicas destinadas a promover la cultura y la creatividad parecen tener un mayor impacto a nivel subnacional».

4.1.2. El programa anual de ejecución de la iniciativa «Europa Creativa» prevé dedicar 4,9 millones EUR a las oficinas de este programa. Hay pocas oficinas, y están situadas en capitales o áreas metropolitanas, lo que no garantiza necesariamente la mejor ubicación con respecto a la posición de los agentes.

4.2. Necesidad de responder a la situación –a veces precaria– de los trabajadores atípicos en las ICC (excluido el sector del lujo)

4.2.1. Según un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de mayo de 2014 dedicado a las relaciones laborales en el sector de los medios de comunicación y las industrias culturales⁽¹⁴⁾, se cuentan:

- 2,3 millones de trabajadores en los sectores de la edición, el vídeo y la televisión,
- 1,2 millones de personas en el sector de las artes gráficas y la publicación de información, y
- 1 millón de artistas, de los cuales la mitad tendría el estatuto de «autoempresario».

4.2.2. En la mayoría de estas profesiones, y especialmente en el sector de los medios de comunicación y la cultura, el empleo atípico ha ido en aumento a lo largo de las últimas décadas, multiplicándose los contratos a tiempo parcial y de duración determinada, el trabajo temporal, el trabajo autónomo y económicamente dependiente.

⁽¹¹⁾ Véase el dictamen del CESE «Hacia un consenso renovado sobre el respeto de los derechos de propiedad intelectual: Un plan de acción de la UE» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 72).

⁽¹²⁾ DO L 178 de 17.7.2000, p. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-emploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/>

⁽¹⁴⁾ «Las relaciones laborales en el sector de los medios de comunicación y la cultura» (mayo de 2014)

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_dialogue/—sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3. El CESE apoya los puntos de consenso adoptados por la OIT en mayo de 2014⁽¹⁵⁾, que confirman que «los principios y derechos fundamentales en el trabajo deben aplicarse a todos los trabajadores del sector de los medios de comunicación y de la cultura, con independencia de la naturaleza de su relación laboral». Consta que algunos trabajadores del sector de los medios de comunicación y la cultura no gozan de una protección social adecuada (desempleo, pensiones, seguridad social, etc.) y que, en ocasiones, el mayor recurso a la subcontratación y la existencia de estatutos muy distintos entre los trabajadores atípicos de las ICC pueden incrementar los riesgos en materia de salud y seguridad.

4.2.4. Para mejorar las condiciones de trabajo en estos sectores, el CESE aboga por intensificar los procesos de negociaciones colectivas.

4.2.5. El CESE pide a la Comisión Europea que presente un paquete legislativo ambicioso sobre la movilidad, que permita resolver adecuadamente los problemas de movilidad de los profesionales de las ICC dentro de la UE y facilitar la concesión de visados en el marco de los intercambios con terceros países.

4.3. Anticipar los cambios en las herramientas de educación y formación en el sector de las ICC

4.3.1. El CESE ya ha subrayado la necesidad de promover una mejor comprensión de la industria creativa en los programas de la educación básica y la formación profesional, de conformidad con la Carta Internacional de la Artesanía Artística⁽¹⁶⁾.

4.3.2. Cabe destacar el papel esencial que desempeña el servicio público de televisión y radio como principal instrumento de educación cultural y de difusión de programas con fuerte contenido literario, histórico o artístico.

4.3.3. El CESE considera asimismo que en un período de rápida evolución de los modelos económicos, debida en particular a los cambios de costumbres de los consumidores, deberían incluirse cursos de economía, gestión y estrategia en las formaciones para los oficios relacionados con las industrias creativas y culturales. Los dirigentes y empresarios de ICC también deben poder acceder a estas formaciones en el marco de la formación profesional permanente.

4.3.4. El CESE ha insistido ya en varios dictámenes en la importancia de la formación para transmitir valiosos conocimientos técnicos procedentes de la artesanía. Pero lo que resulta cada vez más llamativo en varios Estados miembros es el creciente desfase entre el contenido de la enseñanza y las necesidades del mercado, una distancia que ha conducido a varios agentes de la sociedad civil a entrar en el sector de la formación, creando centros privados, o estableciendo en el marco de asociaciones público-privadas formaciones cortas (cuatro semanas), de carácter sumamente práctico, centradas en una profesión que permita a los jóvenes, titulados o no, ser operativos rápidamente.

4.3.5. El Consejo europeo de cualificaciones en los sectores audiovisual y del espectáculo en vivo empezó a funcionar en noviembre de 2014. El CESE está interesado en sus trabajos, que deberían permitir anticipar mejor las necesidades de formación inicial y permanente.

4.3.6. En este contexto, el CESE considera importante asociar estrechamente a los interlocutores sociales y al Consejo europeo de cualificaciones a las actividades de clasificación europea de capacidades, competencias, cualificaciones y ocupaciones (ESCO)⁽¹⁷⁾.

4.3.7. El CESE desea que se refuercen las sinergias entre el polo «alianzas para el conocimiento» del programa Erasmus+ y el Programa Europa Creativa.

4.4. Vigilancia con respecto a las estrategias de nuestros competidores mundiales

4.4.1. El CESE pide que, dado el peso de este sector en la economía, se tengan en cuenta todas sus dimensiones: empleo, competencias, formación, propiedad intelectual, etc. La dimensión exterior debe integrarse en las negociaciones bilaterales y multilaterales en curso. En efecto, estos bienes y servicios de importante contenido creativo y cultural representan una proporción cada vez mayor de las exportaciones de la UE. Según la Alianza Europea de Industrias Culturales y Creativas (ECCIA), en 2013 los productos de lujo representaron aproximadamente el 17 % del total de las exportaciones de la UE.

4.4.2. Tomar en consideración las especificidades de estos sectores en términos de contenido implica prestar mayor atención a los derechos de propiedad intelectual y a la regulación del comercio electrónico.

⁽¹⁵⁾ Organización Internacional del Trabajo (OIT) GDFMCS/2014/7, Foro de diálogo mundial sobre las relaciones laborales en el sector de los medios de comunicación y de la cultura, Ginebra, 14-15 de mayo de 2014, Puntos de consenso.

⁽¹⁶⁾ Véase la nota a pie de página 4.

⁽¹⁷⁾ La Comisión Europea puso en marcha la clasificación ESCO en 2010. ESCO forma parte de la Estrategia Europa 2020.

4.5. Contar una historia atractiva en torno a los valores de la Unión Europea

4.5.1. Los valores de la UE merecen promoverse y difundirse en las redes sociales con formatos atractivos.

4.5.2. Una convocatoria de proyectos para productores de vídeo, artistas gráficos, dibujantes, músicos, etc. permitiría elaborar contenidos de imagen atractivos, que puedan ser objeto de una difusión viral entre el público joven.

4.6. Hay que fomentar el enriquecimiento mutuo

4.6.1. Este objetivo, dirigido a instaurar y desarrollar sinergias entre las distintas industrias creativas y culturales, forma parte del marco conceptual de la Comisión Europea en el Programa Europa Creativa ⁽¹⁸⁾.

4.6.2. Se están realizando experiencias puntuales muy alentadoras, por ejemplo entre los sectores de la gastronomía, la industria digital y el turismo, el arte y el lujo, o la cultura y el turismo.

4.6.3. En general, estas experiencias de enriquecimiento mutuo de las ICC y entre ICC y otros sectores de actividad no son transferibles a escala industrial, dado que se basan en una comprensión de las características propias de cada sector.

4.6.4. Por otra parte, el enriquecimiento mutuo desarrollado en el sector de las ICC permite, gracias a los avances tecnológicos (impresión 3D, impresión digital), fomentar el desarrollo de perfiles profesionales centrados en la creación y la innovación, generadores de empleo futuro.

4.7. La valorización económica del patrimonio arquitectónico

4.7.1. La UE es la región del mundo que presenta la mayor densidad cultural: alberga 363 de los 981 sitios naturales y culturales considerados patrimonio de la humanidad por la Unesco. Ahora bien, se ha demostrado que los flujos de turistas indios, chinos, japoneses o estadounidenses se deben principalmente a la riqueza de este patrimonio ⁽¹⁹⁾. Conviene, pues, fomentar cualquier mejora de la política de visados, dentro de los límites de los requisitos de seguridad determinados por los Estados miembros y los terceros países afectados.

4.7.2. Sin embargo, dado los elevados niveles de endeudamiento de varios Estados miembros que cuentan con una gran riqueza de monumentos arquitectónicos, como Grecia (17), Francia (39), Italia (47) o España (44), se observan dificultades a la hora de conservar y mantener este patrimonio. Como esta riqueza cultural y arquitectónica europea representa una baza importante que permite seguir desarrollando el turismo cultural, se pide a la Comisión Europea que evalúe el estado actual de mantenimiento de los lugares clasificados Unesco situados en la Unión Europea.

4.8. Crear un foro europeo multilateral

4.8.1. El CESE ya ha presentado anteriormente esta solicitud ⁽²⁰⁾. El Comité de las Regiones la respalda y defiende la creación de un Foro Europeo de la Creatividad ⁽²¹⁾. Este foro «reuniría a grupos públicos, privados y voluntarios con el fin de reflexionar sobre la manera en que Europa podría aplicar soluciones creativas a los problemas locales y europeos más acuciantes.»

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Reglamento (UE) n° 1295/2013, de 11 de diciembre de 2013, por el que se establece el Programa Europa Creativa (DO L 347 de 20.12.2013, p. 221).

⁽¹⁹⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 75.

⁽²⁰⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 39.

⁽²¹⁾ DO C 218 de 30.7.2013, p. 7.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Los programas de desarrollo rural: ¿primeros auxilios o brotes verdes de la recuperación?»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/14)

Ponente: Tom JONES

Coponente: Joana AGUDO I BATALLER

El 22 de enero de 2015, 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

Los programas de desarrollo rural: ¿primeros auxilios o brotes verdes de la recuperación?

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre de 2015) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 192 votos a favor, 3 en contra y 10 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción el compromiso constante de la UE, los Estados miembros y las regiones de abordar, mediante un amplio Programa de Desarrollo Rural (PRD), algunos de los desafíos a los que se enfrentan las zonas rurales. Reconoce los esfuerzos llevados a cabo por la Comisión y las administraciones públicas nacionales para adoptar y elaborar el nuevo programa. Sin embargo, dada la crisis que afecta a numerosas zonas rurales desfavorecidas, existe cierta decepción por los retrasos que se han dado a la hora de presentar, aprobar y lanzar el programa en varios Estados miembros y regiones. Por consiguiente, se recomienda a la Comisión que, junto con las autoridades nacionales y regionales, encargue una revisión independiente de este proceso para evitar nuevos retrasos en el futuro.

1.2. El Programa de Desarrollo Rural depende, para su éxito, de la eficacia del principio de asociación. La responsabilidad compartida del programa entre las partes interesadas públicas y privadas, los interlocutores sociales y las ONG, de conformidad con las obligaciones del Tratado y otros compromisos, es de fundamental importancia. El CESE señala que se han registrado mejoras en la participación con respecto a programas anteriores, pero que la asociación sigue siendo variable en el territorio de la UE.

1.3. El papel de los comités de seguimiento debe ser transparente. Los miembros deberían ser rigurosos en el control de los objetivos y gozar de acceso a las directrices financieras. Su composición debería ser integradora, con posibilidad de reflejar, cuando proceda, coaliciones de intereses.

1.4. De acuerdo con el Reglamento (UE) n° 1303/2013 y en particular su artículo 5 sobre asociación y gobernanza, el CESE considera que la Comisión debe hacer un seguimiento de la aplicación del mismo en la preparación de los acuerdos de asociación y en la ejecución de los programas, inclusive a través de la participación en los comités de seguimiento.

1.5. Se acoge favorablemente la variedad de programas basados en las necesidades y prioridades locales, así como el recurso al modelo del desarrollo local participativo (DLP) a fin de favorecer una participación más integradora de las comunidades. Deberían difundirse las mejores prácticas de métodos de trabajo eficientes en el uso de este modelo.

1.6. Las restricciones presupuestarias implican un papel complementario y no redundante con relación al resto del presupuesto de la PAC. Se recomienda hacer un uso máximo de las fuentes de cofinanciación gubernamentales, privadas y voluntarias, y utilizar un proceso racionalizado para los solicitantes. Las autoridades de gestión deberían facilitar el acceso a los Fondos de Cohesión y otros fondos de inversión europeos en aquellos casos en que los proyectos cumplan criterios más amplios.

1.7. Como el CESE ya señaló ⁽¹⁾, quince Estados miembros han transferido fondos de los pagos directos a los programas de desarrollo rural, mientras que en los otros cinco Estados miembros las transferencias han pasado del segundo pilar al primero. Ambas opciones son legítimas –puesto que los legisladores las permiten–, aunque no tienen el mismo valor: el objetivo de los programas de desarrollo rural es conseguir un desarrollo territorial más equilibrado en cada una de las regiones de la UE. Se recomienda llevar a cabo un estudio de la coherencia y la eficacia de esta medida de flexibilidad, incluido su impacto en el mercado interior.

1.8. El establecimiento de prioridades registrará grandes variaciones entre los Estados miembros y las regiones. El presente dictamen destaca la importancia del desarrollo sostenible para las actividades económicas, el medio ambiente y la justicia social, y pone un fuerte énfasis en el valor añadido que se aporta a los recursos de la tierra. Se recomienda a la Comisión que lleve a cabo un análisis intermedio de los avances realizados en la consecución de los objetivos correspondientes a las prioridades mencionadas, sin dejar de cumplir los compromisos existentes. Las autoridades deberían poder realizar ajustes que permitan a los nuevos proyectos finalizar con éxito el programa y extraer lecciones positivas que puedan usarse en cualquier política marco futura para las zonas rurales.

1.9. Algunos temen seriamente que los PDR no sean capaces de alcanzar una mejor cohesión territorial. Las zonas más remotas y económicamente marginales, tanto dentro de los países y regiones como entre ellos, carecen de la capacidad estructural necesaria para aprovechar los fondos y el apoyo disponibles. Se requieren recursos específicos adicionales durante períodos de tiempo más largos, entre los que se cuentan el tutelaje transfronterizo, los hermanamientos, el desarrollo de capacidades de asesoramiento y las inversiones y préstamos innovadores en favor de empresas tanto sociales como privadas.

1.10. El modelo bien asentado del programa Leader se ha hecho acreedor de un respeto generalizado y se alienta a las redes de desarrollo rural financiadas por la Comisión Europea a que sigan difundiendo las mejores prácticas.

1.11. Está claro el fuerte énfasis de todos los programas en el mantenimiento de los puestos de trabajo y la creación de nuevas oportunidades de empleo en las zonas rurales, así como la importancia de las inversiones, el intercambio de conocimientos, la formación, el tutelaje y unos vínculos más estrechos con las instituciones de investigación. Son importantes las medidas para incentivar a los jóvenes a que proyecten su futuro en las zonas rurales y las medidas que ayuden a la integración de todas aquellas personas que tengan dificultades especiales o discapacidades físicas y mentales. Los incentivos financieros en apoyo a la regeneración generacional resultan cruciales. Además, las escuelas y los centros de enseñanza superior de las zonas rurales deben adecuarse en mayor medida a las necesidades –tanto las tradicionales como las que están en proceso de cambio– que estas zonas tienen en materia de competencias.

1.12. Es necesario abordar la cuestión de la planificación de las sucesiones, combinando las posibilidades que ofrecen los programas de desarrollo rural con las normas nacionales y regionales sobre transferencia de activos, a fin de experimentar diversos modelos de empresa. El CESE alienta la movilidad de la mano de obra, siempre que sea apoyada por una formación de calidad y se respeten los derechos de los trabajadores.

1.13. La contribución de las mujeres al éxito de los programas debería fijarse como objetivo y recibir un apoyo específico. Su papel es crucial para garantizar la permanencia en las zonas rurales, no solo por lo que se refiere a la diversificación y transformación de los productos agrícolas sino también por la colaboración que prestan al desarrollo territorial local mediante la oferta de actividades artesanales, agro-turísticas y también como factor esencial para la innovación.

1.14. Se acogen favorablemente las medidas destinadas a contribuir a la conservación del medio ambiente, sus ecosistemas y los paisajes culturales. El apoyo a los productos locales, etiquetados adecuadamente, al turismo rural y a los proyectos de energía renovable comunitarios o a pequeña escala debería aportar beneficios permanentes a la comunidad y a la economía. La regeneración rural solo podrá tener lugar si se apoya en empresas rurales, agrícolas y forestales eficientes y rentables. Será preciso realizar un mayor esfuerzo para mejorar la comprensión entre los agricultores y los propietarios forestales que producen alimentos o materias primas renovables y bienes medioambientales y recreativos y los consumidores, miembros de una ciudadanía europea que presenta una diversidad cada vez más marcada.

⁽¹⁾ Documento informativo sobre el tema «Mecanismos de aplicación de la reforma de la PAC», EESC-2015-01409.

1.15. Atajar el impacto del cambio climático en la agricultura y la silvicultura, y viceversa, es una prioridad en los programas. Se acogen favorablemente los proyectos de captura de carbono, mejora de la calidad del agua y los suelos, reducción de las emisiones, enriquecimiento de los ecosistemas y desarrollo de la economía circular. Las mejoras deben ser duraderas y medirse de manera científica en varios regímenes agroambientales y en otros regímenes, integrados con la producción.

1.16. La lucha contra la injusticia social depende de unos compromisos más amplios, en términos de fondos y de políticas, que habrán de contraer los Gobiernos nacionales y la UE, entre los que se cuentan suministrar una mejor internet, transporte y servicios de educación.

1.17. La renovación de vida comunitaria y económica de los pueblos es fundamental y el PDR debería someterse también a escrutinio para comprobar que incluye a todos los ciudadanos de las zonas rurales. El compromiso de la sociedad civil y el espíritu empresarial son fundamentales para la sostenibilidad de las zonas rurales.

2. Introducción

2.1. La Europa rural es la savia que da vida a todos los ciudadanos europeos y no solo a quienes viven y trabajan en ella. Garantiza un suministro seguro de alimentos, madera, minerales y agua. Proporciona una gran cantidad de hábitats, energías renovables, espacios recreativos, paisajes históricos, artesanía y, sobre todo, personas polivalentes y de diversas culturas. Unos 115 millones (23 %) de ciudadanos de la UE están clasificados como habitantes de zonas rurales.

2.2. Sin embargo, existen diferencias significativas entre las zonas rurales en términos de prosperidad económica y cohesión social. Algunas son prósperas y dinámicas, mientras que otras, más frágiles, se ven inmersas en un proceso de despoblación y fragmentación. Muchas son ricas en activos pero pobres en efectivo y se caracterizan por una baja densidad de población y un acceso limitado a los servicios públicos. Esto es especialmente válido en el caso de las regiones más remotas y montañosas y de las islas. La fuerza gravitatoria que ejerce la actividad económica y social moderna hacia las ciudades es constante, lo que hace que a los gobiernos les resulte difícil —en particular, cuando aplican soluciones urbanas inadecuadas— garantizar que las comunidades rurales sean sostenibles. La movilidad y la libre circulación de personas son principios fundamentales de la Unión Europea. No obstante, tiene consecuencias no deseadas para las regiones rurales más desfavorecidas, ya que demasiadas personas, especialmente los jóvenes, las abandonan definitivamente en busca de una vida mejor.

2.3. Europa necesita una estrategia para restablecer la confianza en el bienestar rural, basada en un crecimiento ecológico que fomente la economía circular, una mejor comprensión de las necesidades de las comunidades locales y unos servicios de apoyo más inteligentes. El presente dictamen tiene por objeto abordar las razones por las cuales el éxito varía y las perspectivas de mejora real en el marco del nuevo programa de financiación. ¿Qué lecciones deben extraerse en relación con los tres pilares del desarrollo sostenible: economía, medio ambiente y justicia social? ¿Existe un verdadero sentido de responsabilidad y asociación entre todas las partes interesadas?

3. Observaciones generales

3.1. Los Estados miembros y las regiones han adoptado numerosas medidas con el fin de reequilibrar las oportunidades económicas entre las zonas rurales y urbanas, y estabilizar la cohesión; además, la UE ha realizado esfuerzos continuos —a través del primer [Reglamento (UE) n° 1307/2013] y el segundo pilar [Reglamento (UE) n° 1305/2013] de la PAC, y de los Fondos Estructurales y los Fondos de Cohesión— para invertir esta tendencia negativa, aunque con un éxito limitado y variable. Las actuales ayudas de la UE al desarrollo rural, financiadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), establecido por el Reglamento (UE) n° 1306/2013, se estiman en 95 600 millones EUR antes de la transferencia entre distintos pilares, lo que representa el 23 % del presupuesto de la PAC.

3.2. Los programas de 2014-2020 se basan en años de experiencia sobre lo que funciona y lo que no. La Comisión apoya la Red Europea de Desarrollo Rural (REDR) y la Asociación Europea para la Innovación «Productividad y sostenibilidad agrícolas» (EIP-Agri), cuyo objetivo es fomentar las buenas prácticas y las soluciones innovadoras, y el CESE recomienda que esta iniciativa se refuerce tanto a escala europea como local. También podrían extrapolarse elementos importantes de las buenas prácticas de otros proveedores de financiación.

3.3. Aunque los presupuestos son inferiores a algunos de los demás presupuestos de la UE, pueden gestionarse de manera inteligente y ampliarse mediante fuentes de cofinanciación pública y otras fuentes. Los programas deben servir de complemento a los recursos del primer pilar y vincularse con otros cauces de financiación, en su caso, con una infraestructura burocrática sin fisuras, que garantice una respuesta rápida a los solicitantes, así como un apoyo en forma de tutelaje por parte de las agencias consultivas y las autoridades locales de planificación.

3.4. Los componentes de los programas son flexibles y lo suficiente locales como para desarrollarse en función de las necesidades reales de las comunidades. El modelo Leader, con los grupos de acción local, contribuye a la responsabilidad compartida y la consecución de resultados positivos en aquellos ámbitos en los que intervienen con mayor eficacia y éxito. El apoyo técnico a todas las partes interesadas, junto con el tutelaje y la formación, es de vital importancia para todos los proyectos e iniciativas.

3.5. No obstante, las zonas más desfavorecidas encuentran dificultades para aportar mejoras reales a través de los programas a corto plazo, debido a la falta de recursos de las empresas, las deficiencias de las infraestructuras, la escasa experiencia de los dirigentes locales y un menor acceso a otras inversiones. En aras de una mayor cohesión territorial, debería prestarse mayor atención a dichas zonas, como en el caso del anterior Objetivo n° 1 de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión.

3.6. La Comisión ha elaborado nuevos Reglamentos financieros para el período 2014-2020, que deberían entenderse claramente y ser aplicados por las autoridades de gestión y los comités de seguimiento, sin incrementar la carga burocrática que pesa sobre los solicitantes de proyectos. En este sentido, el Tribunal de Cuentas Europeo en sus informes ⁽²⁾ sobre el período de programación 2007-2013 y el marco jurídico para el período 2014-2020 ha formulado propuestas para garantizar una mayor rentabilidad del programa.

3.7. Se ha producido un importante retraso en el proceso de preparación y aprobación de muchos de los nuevos programas, a pesar de la promesa de simplificarlos. Esto es sumamente lamentable si se tiene en cuenta el deplorable estado en que se encuentran muchas de las zonas rurales más desfavorecidas y el deseo de que estos programas ayuden cuanto antes a abordar cuestiones como el bajo nivel de los ingresos, el desempleo juvenil, el carácter deficiente de los servicios públicos y las consecuencias del cambio climático. A principios de mayo de 2015, alrededor del 57 % ⁽³⁾ de los programas regionales y estatales aún estaba pendiente de aprobación, aunque se espera que el proceso pueda completarse antes de finales de año.

4. Consulta y participación de las partes interesadas

4.1. El CESE subraya la importancia de la aplicación del Reglamento (UE) n° 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca. Destaca la especial importancia que reviste el artículo 5 sobre asociación y gobernanza en varios niveles, que establece que participarán otras autoridades públicas, los interlocutores económicos y sociales y otras organizaciones que representen a la sociedad civil. Por consiguiente, la Comisión debe hacer un seguimiento de la aplicación del Reglamento en la preparación de los acuerdos de asociación, y en la ejecución de los programas, inclusive a través de la participación en los comités de seguimiento de los programas.

⁽²⁾ Informes Especiales 22/2014, 23/2014, 4/2015 y 5/2015.

⁽³⁾ Comisión Europea, comunicado de prensa, 26 de mayo de 2015: «Adopción de otros veinticuatro programas de desarrollo rural para impulsar el sector agrario de la UE y nuestro paisaje».

4.2. El presente dictamen examina el nivel de compromiso contraído durante el proceso de elaboración de los programas de desarrollo rural, si bien sus conclusiones se ven limitadas por la escasez y la reducida cobertura geográfica de los programas aprobados. Se celebraron tres audiencias⁽⁴⁾ y se envió un cuestionario de amplia difusión. En comparación con programas anteriores, las primeras respuestas apuntaban a un proceso de diálogo más variable en términos territoriales, pero mejor y más maduro, entre los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales. No obstante, es preciso realizar más esfuerzos para difundir las buenas prácticas de participación, incluido un mayor uso de las tecnologías de la comunicación para impulsar un diálogo constante. El diálogo varía en gran medida en los Estados miembros y las regiones. Los acuerdos de asociación pueden ser de carácter simbólico, la metodología DLP solo se aplica en algunas zonas y la consulta de carácter verdaderamente integrador suele concluir más bien al principio que al final del proceso⁽⁵⁾. Existen ejemplos de buenas prácticas, en la mayoría de los casos cuando un compromiso similar ha dado lugar a mejores resultados con otras iniciativas políticas⁽⁶⁾.

4.3. Los gobiernos, por sí solos, no pueden operar los cambios que realmente se necesitan para revitalizar las zonas rurales. Pueden aportar el marco legislativo y programático, la responsabilidad democrática, servicios públicos más eficaces y los fondos catalizadores. Sin embargo, en la mayoría de los casos, las personas y el medio ambiente dependen de las empresas privadas, los trabajadores cualificados y las empresas sociales y locales. Para estar dispuestos a invertir tiempo y recursos, los ciudadanos deben estar convencidos de que se puede poner en práctica una estrategia común en pro de un futuro mejor en el medio rural que no se verá obstaculizada por procesos de solicitud lentos.

4.4. Para garantizar su eficacia, los interlocutores económicos y sociales requieren recursos que les permitan mantener un diálogo constante con sus miembros y con los gobiernos. Habida cuenta de que los planes cambian y evolucionan, es necesario un mayor sentido de responsabilidad compartida de las políticas y su puesta en práctica. Los comités de seguimiento requieren una composición de base amplia, que esté informada y en condiciones de ejercer eficazmente su función de supervisión. El CESE se ha comprometido a facilitar el desarrollo de modelos de asociación más eficaces con los interlocutores sociales y civiles⁽⁷⁾.

5. ¿Primeros auxilios o recuperación a largo plazo?

5.1. Nuestras audiencias⁽⁸⁾ en Bruselas y en el norte del país de Gales han confirmado que los programas incluían objetivos para obtener resultados. Estos deberían ser evaluados regularmente por la Comisión, los comités de seguimiento y las partes interesadas para determinar si se ha avanzado realmente y si hay una buena relación entre los costes y las prestaciones. Debería examinarse, asimismo, si la transferencia de fondos entre pilares ha sido eficaz o si ha contribuido a una distorsión de la competencia más amplia a nivel geográfico.

5.2. Por lo que respecta al desarrollo sostenible deben plantearse los tres temas de estudio siguientes: emprendimiento y empleo, medio ambiente e inclusión social.

Emprendimiento y empleo

5.3. Aunque en el presupuesto de la PAC está reduciéndose, los requisitos de cumplimiento adicionales exigidos por la Comisión para los pagos del primer pilar están aumentando. Por consiguiente, es imprescindible que el PDR contribuya a las inversiones en favor de una agricultura y un sector forestal competitivos, también mediante la fabricación de productos con un mayor valor añadido, la mejora de la comercialización y el refuerzo de las cadenas de suministro cortas, la estrategia de marca y el intercambio de conocimientos. A través del hermanamiento y el tutelaje las universidades y los centros de enseñanza superior tienen un papel importante que desempeñar tanto dentro de sus propias regiones como en apoyo de las regiones más desfavorecidas. Deberían colaborar con los servicios de asesoramiento para las zonas rurales y los agricultores

⁽⁴⁾ El 13 de abril en Bruselas, el 21 de mayo en Bangor (norte del País de Gales) y el 9 de junio de 2015 en Helsinki.

⁽⁵⁾ Dictamen sobre el tema «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 57).

⁽⁶⁾ En los procedimientos de consulta del País de Gales se ve reflejada una madurez evolutiva, derivada del compromiso constitucional contraído en su *Devolved Governmental Act* (Ley de administración descentralizada), que fomenta el desarrollo sostenible y la cooperación con el sector del voluntariado.

⁽⁷⁾ Tratado de Lisboa, art. 11; declaración de Riga de la Plataforma Social, de marzo de 2015.

⁽⁸⁾ Véase la nota 4 a pie de página.

con el objetivo de obtener fondos de la UE para la investigación, lo que permitirá hacer frente a las necesidades locales específicas. Los programas de desarrollo rural deberían ser un puente entre los solicitantes y el Fondo Europeo de Inversiones y el programa Horizonte 2020, ayudando a aplicar la ciencia en las explotaciones agrícolas o en el medio rural. Pese a no estar directamente financiados por los programas de desarrollo rural, los centros escolares están llamados a desempeñar una función clara, sobre todo en las zonas rurales, respondiendo a las correspondientes necesidades empresariales de las generaciones futuras. Las jornadas de puertas abiertas, los períodos de prácticas y los programas de aprendizaje que se organizan en las explotaciones agrícolas en el marco de otros regímenes de financiación son fundamentales para inspirar a una mano de obra cualificada⁽⁹⁾. Se requiere una formación (formal e informal) profesional, empresarial y, en la medida de lo posible, de base local⁽¹⁰⁾.

5.4. Las industrias de la agricultura y la silvicultura trabajan en un entorno económico dinámico que se caracteriza por la globalización, los rápidos avances tecnológicos y el incremento de las demandas sociales. Las innovaciones son un elemento esencial para mantener la eficacia y competitividad de los agricultores y propietarios forestales. La recién creada EIP-Agri es un instrumento valioso que debe aplicarse de forma rápida y generalizada. Es necesario fijar unas condiciones de financiación racionalizadas que permitan movilizar y facilitar la innovación.

5.5. La Garantía Juvenil y otros programas similares deben vincularse a las iniciativas de los programas de desarrollo rural para crear ambición y expectativas de progreso en las zonas rurales. Es fundamental apoyar las inversiones y la formación para los jóvenes agricultores y los nuevos agricultores. Los proyectos para apoyar y mantener a los jóvenes en las zonas rurales deben constituir una prioridad máxima. Debería animarse a los jóvenes a hacer suyas las medidas para ayudarse a sí mismos. En cuanto a las sucesiones⁽¹¹⁾, las zonas rurales requieren un marco de planificación más adecuado, equitativo en términos jurídicos, accesible y capaz de estimular unas transferencias intergeneracionales que contribuyan a un equilibrio duradero entre la juventud y la experiencia.

5.6. El papel de la mujer en la agricultura es ampliamente reconocido. Su contribución al diseño y ejecución de proyectos rurales tiene un valor incalculable y, tal como se demuestra en Finlandia, el apoyo en forma de asesoramiento específico permite la liberación del potencial empresarial⁽¹²⁾.

5.7. El turismo rural, la producción de artesanía y la mejora de las iniciativas recreativas y de salud y bienestar merecen ser apoyadas, al igual que la promoción de festivales como el *Royal Welsh Show* y la semana verde de Berlín. Desde el punto de vista de las empresas rurales y los consumidores, es indispensable reavivar el compromiso de las zonas urbanas y rurales en una Europa plural y cambiante, así como garantizar un mejor acceso a los servicios de internet de banda ancha. La creación de cadenas de valor añadido regionales representa una gran oportunidad para la artesanía, la agricultura, el turismo, el comercio y el medio rural⁽¹³⁾. El CESE apoya la propuesta de crear un Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE), así como su compromiso de apoyar proyectos rurales.

Medio ambiente

5.8. El impacto del cambio climático en la agricultura y la silvicultura se ha examinado en un dictamen⁽¹⁴⁾. Una de las soluciones para aumentar la producción utilizando menos recursos y mejorando la resiliencia ante el cambio climático pasa por apoyar la intensificación sostenible de la agricultura y la silvicultura. Se anima a hacer uso de la tierra con métodos modernos para combatir el cambio climático y aumentar la biodiversidad, especialmente mediante regímenes

⁽⁹⁾ La *Agri-Academy* (academia agrícola) galesa es un buen ejemplo de la formación para el liderazgo.

⁽¹⁰⁾ Dictamen sobre el tema «La enseñanza y la formación continuas en las zonas rurales»-NAT/650 (pendiente de publicación en el DO).

⁽¹¹⁾ Malcolm Thomas Review, País de Gales.

⁽¹²⁾ Dictamen sobre el tema «El papel de la mujer como promotora de un modelo de desarrollo e innovación en la agricultura y las zonas rurales» (DO C 299 de 4.10.2012, p. 29).

⁽¹³⁾ Dictamen sobre el tema «Agricultura y artesanía» (DO C 143 de 22.5.2012, p. 35).

⁽¹⁴⁾ Dictamen sobre el tema «Las implicaciones de la política del clima y la energía para los sectores de la agricultura y la silvicultura» (DO C 291 de 4.9.2015, p. 1).

agroambientales⁽¹⁵⁾. Si bien es necesario fomentar el reciclado y la economía circular⁽¹⁶⁾, las energías renovables⁽¹⁷⁾ constituyen un activo rural de valor y si se invierte en ellas de manera inteligente, su contribución económica, social y medioambiental será cada vez mayor. Existen posibilidades reales para la responsabilidad local y las inversiones, siempre que se puedan realizar mejoras tecnológicas en ámbitos como el almacenamiento, la logística y las infraestructuras.

5.9. El CESE destaca la importancia de que las medidas climáticas agroambientales complementen la ecologización del primer pilar. Destinar las ayudas en función de criterios específicos, como el riesgo de erosión de los suelos, el agrupamiento de hábitats, las cuencas hidrográficas y el apoyo de aquellas especies que requieran una gestión particular, es beneficioso. Sin embargo, los requisitos de cumplimiento no deben convertirse en cargas adicionales. Se requiere una base científica precisa para medir los avances y determinar al mismo tiempo el calendario más a largo plazo que se requiere para realizar mejoras reales⁽¹⁸⁾.

5.10. El paisaje de la Europa rural es el resultado de la actividad humana y fue modelado por sucesivas generaciones en su búsqueda de alimentos, madera y refugio. Su diversidad es apreciada por los ciudadanos europeos. Los programas de desarrollo rural están llamados a desempeñar un papel a la hora de garantizar la sostenibilidad de estos paisajes culturales, asegurando la transferencia de competencias y las actividades agrícolas financiadas de forma transparente que contribuyen a la pervivencia de este mosaico tan valioso.

Inclusión social

5.11. Es difícil definir y determinar la injusticia en un contexto rural. Tal como se ha mencionado anteriormente, se trata de asentamientos dispersos, una población escasa, desequilibrios de edad y unos servicios públicos deficientes en ámbitos como el transporte, la salud y los servicios sociales. Se trata, asimismo, de un bajo nivel de ingresos, aislamiento, viviendas de escasa calidad y servicios tecnológicos insuficientes. En algunas zonas se plantea el problema específico de los malos tratos y la explotación de los trabajadores⁽¹⁹⁾, en especial inmigrantes, lo que hace necesario más esfuerzos para ayudar a su integración y posibilitarles el acceso a una formación profesional adecuada.

5.12. El TFUE, en su artículo 39, fija como uno de los principales objetivos de la PAC garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola, mediante el incremento de la productividad, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo sostenible de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción. Para elaborar la PAC, el TFUE prevé tener en cuenta las características especiales de la actividad agrícola, que resulta de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las diferentes regiones agrícolas.

5.13. Los programas de desarrollo rural ayudan a crear y consolidar empleos directos e indirectos, tanto en el sector agrícola como en el agroalimentario, y contribuyen, en menor medida, a la diversificación económica de las zonas rurales. No obstante, desde una perspectiva realista, los programas de desarrollo rural solo pueden contribuir de manera limitada a subsanar los problemas estructurales y las carencias de los servicios públicos de las zonas rurales.

⁽¹⁵⁾ Glastir (Gales), Stewardship (Reino Unido), Glas (Irlanda), Kulep (Baviera).

⁽¹⁶⁾ Dictamen sobre el tema «Economía verde» (DO C 230 de 14.7.2015, p. 99), y dictamen sobre el tema «Fomentar la creatividad, el espíritu empresarial y la movilidad en la educación y la formación» (DO C 332 de 8.10.2015, p. 20).

⁽¹⁷⁾ Estudio del CESE sobre el papel de la sociedad civil en la aplicación de la Directiva sobre las fuentes de energía renovables de la UE — Informe final, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Véanse los datos de la Universidad de Bangor. Audiencias en Bangor, 21 de mayo de 2015.

⁽¹⁹⁾ Dictamen sobre el tema «La mano de obra agrícola transfronteriza» (DO C 120 de 16.5.2008, p. 19).

5.14. Se requieren presupuestos y políticas gubernamentales adicionales, adaptados al medio rural —o mejor aún, especialmente concebidos para los problemas rurales—, incluidos proyectos de transporte local y eficiencia energética en los hogares, así como oportunidades de reciclaje profesional para favorecer la innovación. No obstante, los programas de desarrollo rural deben también evaluarse en función de su contribución a la justicia social mediante los indicadores previstos en la normativa de la UE y otros que deberían incorporarse para una mejor evaluación, como los vinculados al fomento de las empresas sociales y los proyectos de agricultura social que tienen en cuenta la discapacidad, crean empleo y utilizan tierras y edificios agrícolas abandonados. Es necesario un esfuerzo mucho mayor para apoyar y fomentar la inclusión de la población rural discapacitada al objeto de que desempeñe un papel más importante en sus comunidades.

5.15. Los pueblos son centros vitales de la solidaridad comunitaria. La renovación de los pueblos, mediante el fomento de pequeñas empresas y empresas sociales, con apoyo filantrópico y voluntario, debería ser una prioridad clave para reforzar las comunidades ⁽²⁰⁾, como se ha demostrado en Finlandia y se le ha dado prioridad, por ejemplo, en el PDR de Gales ⁽²¹⁾.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Wales Council for Voluntary Action — Active Inclusion Fund y Village SOS — Big Lottery. Gales, WCVA.

⁽²¹⁾ Wales RDP (MO7).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/15)

Ponente: Volker PETERSEN

El 19 de febrero de 2015, 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

«La importancia del comercio de productos agrícolas para el futuro desarrollo de la agricultura y la agroeconomía en la UE en el contexto de la seguridad alimentaria mundial».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 13 de julio de 2015.

En su 510^o pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 179 votos a favor, 1 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Por lo que respecta a su política de precios y mercados, la PAC ha ido liberalizándose cada vez más. El mercado agrícola de la UE es abierto y se halla integrado en el funcionamiento del mercado mundial, que se guía por la oferta y la demanda. En un contexto de liberalización de los mercados, el comercio de productos agrícolas de la UE con terceros países ha experimentado en los últimos diez años un desarrollo muy dinámico.

1.2. Habida cuenta de esta evolución, el CESE señala que el comercio de productos agrícolas reviste una importancia económica fundamental para la agroeconomía y el sector agroalimentario, así como para las zonas rurales. El CESE observa con preocupación que hasta la fecha la sociedad aborda de manera muy crítica el debate sobre el comercio de productos agrícolas, al contrario de lo que ocurre en el caso de otros sectores económicos, como la automoción o los productos químicos.

1.3. No cabe duda de que al comercio de productos agrícolas le compete una responsabilidad particular en un mundo donde existe el hambre y donde la alimentación es insuficiente desde un punto de vista tanto cuantitativo como cualitativo. El CESE es muy consciente de esta responsabilidad. En un mundo con una población en crecimiento, que registra un incremento de los ingresos en muchos países y pobreza en otros, se trata, por un lado, de satisfacer la demanda de la población con poder adquisitivo y, por otro, de prestar ayuda y apoyo allí donde el hambre y las carencias no pueden eliminarse solo con los propios recursos.

1.4. El CESE acoge con satisfacción que haya mejorado la coherencia de la orientación de las políticas agrícolas y de desarrollo de la UE. A su juicio, es una condición necesaria para encaminar el rumbo del comercio de productos agrícolas, asumir sus cometidos y realizar las labores de desarrollo de forma sostenible.

1.5. El CESE recomienda que se apoye permanentemente al sector agroalimentario de la UE para que participe con éxito en el comercio mundial de productos agrícolas que se halla en un proceso de continuo crecimiento. El comercio de productos agrícolas contribuye de manera significativa a asegurar el mantenimiento de las estructuras económicas de las zonas rurales de la UE. Al mismo tiempo, garantiza 40 millones de puestos de trabajo cualificados en las diferentes etapas de la cadena de valor del sector alimentario de la UE, que son menos vulnerables a la crisis que los empleos en otros sectores.

1.6. Los acuerdos bilaterales de libre comercio de la UE pueden aportar una contribución significativa a la eliminación de las barreras no arancelarias al comercio. No obstante, también por ambos lados seguirá habiendo siempre reglas que no son negociables. Por ello, se trata de establecer, mediante una armonización, normas que faciliten el comercio.

1.7. Las pymes son un factor clave en el comercio de productos agrícolas de la UE. En el entorno internacional, dependen en gran medida de contar con un apoyo administrativo continuado para desarrollar mercados en terceros países, apoyo que deberán prestarles los servicios competentes de la UE.

1.8. El CESE acoge con satisfacción que sigan celebrándose acuerdos de asociación con países en desarrollo, ya que pueden servir de base para que se desplieguen los efectos positivos de un comercio abierto y justo que beneficie a estos países. El objetivo de este tipo de acuerdos debería ser apoyar un cierto grado de autosuficiencia de estos países en lo que respecta a los productos agrícolas; el papel del comercio de productos agrícolas puede consistir en completar la producción local.

2. Contexto

2.1. Históricamente, el comercio de productos agrícolas y de alimentos transformados ha revestido siempre una importancia particular. En el siglo XX, con sus dos guerras mundiales, prevaleció durante mucho tiempo una reglamentación muy dirigista de los intercambios internacionales de productos agrícolas. En el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) concluido tras la Segunda Guerra Mundial, el comercio agrícola siguió teniendo un estatus especial, que de hecho lo excluyó de la liberalización del comercio. Solo en la Ronda Uruguay del GATT, que concluyó en 1993, el comercio de productos agrícolas se integró en mayor medida en el sistema normativo del GATT. La reducción del apoyo nacional, la eliminación de los aranceles aduaneros y la reducción de las subvenciones a la exportación fueron los compromisos que la UE suscribió en ese momento. Posteriormente, el comercio de productos agrícolas de la UE siguió avanzando por la vía de la liberalización, con contadas excepciones, tras la supresión de las barreras arancelarias a la importación y de las subvenciones a la exportación; sin embargo, el comercio internacional de productos agrícolas sigue estando relativamente muy regulado, entre otras cosas, mediante normas no arancelarias.

2.2. El CESE se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre cuestiones comerciales de carácter general⁽¹⁾. En este contexto, ha destacado la importancia del comercio para un crecimiento sostenido y, por ende, para un desarrollo fructífero de la economía social de mercado. El CESE siempre ha apostado por un comercio abierto y justo. En conclusión: solo de esta manera el proceso imparable de la globalización y la internacionalización de los mercados crearán ventajas y oportunidades para cada país del mundo, en función de su potencial económico.

2.3. El CESE, en sus anteriores dictámenes sobre cuestiones comerciales, ha tenido siempre muy en cuenta los intereses de los países en desarrollo y les ha prestado una gran atención. El Comité siempre ha defendido que, en un mundo globalizado, el comercio y la política comercial deben contribuir al crecimiento y el desarrollo en países que se encuentran en diferentes niveles de desarrollo.

2.4. El debate sobre el papel del comercio de productos agrícolas tiene lugar en un campo en que confluyen tensiones particulares. En los últimos años, la demanda mundial de productos agrícolas y alimentos por parte de una población con poder adquisitivo ha evolucionado de forma positiva, por ejemplo en las economías emergentes en las que se registran un crecimiento demográfico y un aumento de la renta. Sin embargo, el comercio de productos agrícolas no ha podido garantizar el fin de la escasez de alimentos. En razón, sobre todo, de la falta de poder adquisitivo cerca de 800 millones de personas padecen hambre en el mundo.

2.5. En el presente dictamen el CESE desea explorar las posibilidades que el desarrollo del comercio de productos agrícolas ofrece para la agricultura y la agroeconomía de la UE, sin pasar por alto la responsabilidad que la UE debe asumir también para con los países en desarrollo.

3. El comercio de productos agrícolas en la UE en el contexto económico general

La importancia del comercio de productos agrícolas para el comercio exterior de la UE

3.1. En 2014 las exportaciones agrícolas de la UE ascendieron a aproximadamente 125 000 millones EUR, lo que representó el 7 % del conjunto las exportaciones de la UE. Como demuestran tanto el aumento del 2,2 % respecto del año anterior como la variación anual del 8 % entre 2005 y 2014, el ritmo de crecimiento de la exportación de productos agrícolas es considerablemente superior al de las exportaciones totales, que en 2014 incluso disminuyó en un 2 % respecto de 2013 (frente a un aumento anual del 5,5 % entre 2005 y 2014).

⁽¹⁾ DO C 43, 15.2.2012, p. 73; DO C 351, 15.11.2012, p. 77; DO C 255, 22.9.2010, p. 1; DO C 100, 30.4.2009, p. 44.

Similar es la situación en el caso de las importaciones de productos agrícolas, que en 2014 ascendieron a 104 000 millones EUR, lo que equivale al 6,2 % de las importaciones de la UE (véanse los cuadros A1 a A3 del anexo).

3.2. La exportación de productos agrícolas de la UE constituye un sólido pilar del comercio exterior de la Unión. En comparación con otros sectores, se sitúa en cuarto lugar por detrás de la maquinaria, los productos químicos y los productos farmacéuticos. Como consecuencia de la última liberalización del comercio, la UE ha pasado de ser un importador neto a ser un exportador neto y desde 2010 registra un saldo positivo en la balanza comercial agrícola, que en 2014 rondó los 21 000 millones EUR.

Estructura del comercio de productos agrícolas — Su importancia para el valor añadido, el empleo y las zonas rurales

3.3. De especial interés para el presente dictamen de iniciativa es el hecho de que en 2014 la cuota del comercio de productos agrícolas en el comercio exterior global de la UE es, con un 7 %, considerablemente superior al porcentaje que representa la totalidad del sector agrícola y agroalimentario en el PIB. Este último es el 3,5 % en la UE.

3.4. Esta clara diferencia entre la importancia del sector para la economía en general y la importancia del comercio de productos agrícolas en el comercio exterior pone de manifiesto el creciente significado que este ha ido adquiriendo en el curso de los últimos años. El crecimiento del sector agrícola y del sector agroalimentario se genera cada vez en mayor medida a partir de la exportación.

3.5. La importancia de la cadena de valor de los alimentos en la economía general:

- El comercio agrícola de la UE es, a diferencia de lo que suponen a veces muchos ciudadanos, no es un asunto que competa exclusivamente a la agricultura. No obstante, en la actualidad más de una cuarta parte de los ingresos de los agricultores procede de las exportaciones de productos agrícolas. Hoy en día existe —y seguirá existiendo en el futuro— una fuerte corriente de apoyo favorable a mantener los fundamentos económicos de las zonas rurales de la UE, que deben afrontar los problemas que plantean la urbanización y la evolución demográfica.
- Dos tercios de las exportaciones agrícolas consisten en productos preparados, fabricados a partir de diferentes servicios de transformación de las materias primas y que han pasado por varios procesos de creación de valor añadido. Son el resultado de la cooperación en una cadena de valor con muchos eslabones, de gran rendimiento y muy competitiva a nivel internacional. Esta incluye desde los sectores mayoristas para la agricultura hasta la industria alimentaria y las empresas comerciales, pasando por los agricultores. En general, las empresas que forman parte de esta cadena de valor dan trabajo a cerca de 40 millones de personas en la UE. Se trata de empleos comparativamente estables y menos cíclicos y vulnerables que en otros sectores. Comercio de productos agrícolas en el mercado interior de la UE.

El presente Dictamen se centra en el comercio de productos agrícolas entre la UE y terceros países.

3.6. Sin embargo, presentará asimismo una visión sumaria del comercio agrícola intracomunitario. El comercio intra-UE sigue teniendo para los Estados miembros una importancia considerablemente mayor que el comercio extracomunitario. En 2014, el destino de casi el 73 % de todas las exportaciones agrícolas de todos los Estados miembros fueron otros Estados miembros de la UE. Igualmente, el mercado único ha contribuido a intensificar el comercio y, por tanto, a incrementar la prosperidad en la UE. Lo que vale para el comercio intracomunitario puede extrapolarse también, en un entorno internacional liberalizado, a los intercambios comerciales con terceros países.

Posición de la UE en el comercio mundial de productos agrícolas

3.7. Desde 2013 la UE ocupa la primera posición en el comercio agrícola mundial y, en las últimas décadas, ha contribuido significativamente a que este evolucionara positivamente. Desde 2000 las exportaciones de la UE a terceros países aumentaron en torno a un 8 % anual. Pero junto a esta evolución positiva de las exportaciones agrícolas de la UE, otros países pudieron aumentar sus exportaciones a un ritmo mayor. La cuota de la UE en el comercio agrícola mundial descendió de aproximadamente un 13 % en 2000 a un 10,3 % en 2012 (véase cuadro A-4 del anexo).

4. Condiciones marco para el desarrollo del comercio de productos agrícolas de la UE — Dimensión exterior de la PAC

4.1. En el pasado, debido a sus exportaciones de productos agrícolas, la UE fue objeto de críticas a nivel internacional, por ejemplo en las rondas de negociación del GATT en la OMC. Esta situación ha cambiado sustancialmente desde el cambio de milenio.

4.2. En razón de las sucesivas reformas de la PAC, los precios de la organización de mercado de la UE se han reducido de forma considerable. Los precios de mercado de la UE se determinan por la evolución de la oferta y la demanda mundiales y, por tanto, tienden a seguir los precios del mercado mundial. La organización común de los mercados ofrece a los agricultores de la UE una red de seguridad que solo entraría en funcionamiento en caso de una caída masiva de los precios a nivel internacional. Entretanto, las restituciones a la exportación, que en 1992 ascendieron a 3 000 millones de euros, han dejado de tener peso.

4.3. En su calidad de principal exportador de productos agrícolas, por delante de Estados Unidos, Brasil, China y Canadá, y principal importador de productos agrícolas por delante de Estados Unidos, China, Japón y Rusia, a la UE le incumbe una responsabilidad doble —y cada vez mayor— por la situación de la alimentación y la seguridad alimentaria mundiales. A la luz de esta responsabilidad, la dimensión externa de la PAC debe reforzarse considerablemente y debe dársele un lugar más destacado entre las prioridades de esta política.

4.4. El CESE toma nota de que se han logrado ya grandes progresos para establecer una mayor coherencia entre la PAC y la política de desarrollo. Las exportaciones de productos agrícolas se llevan a cabo sin subvenciones y no distorsionan el mercado; por otro lado, por lo que respecta a las importaciones, la UE es uno de los mercados más abiertos, en particular para los países en desarrollo. Entre 2011 y 2013 las importaciones procedentes de los países menos adelantados (PMA) — 48 países— representaron por término medio aproximadamente el 3 % de las importaciones agrícolas de la UE; en resumen, y en términos de valor, supusieron casi tanto como las importaciones realizadas desde esos países por Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda juntos.

5. Comercio de productos agrícolas y seguridad alimentaria

Repercusiones del comercio en la seguridad alimentaria y el desarrollo

5.1. En un mundo que tiene un problema de hambre por resolver, que afecta a más de 800 millones de personas de muchos países, en particular en África y Asia, la mejora de la alimentación en términos cuantitativos y cualitativos debe constituir una de las principales preocupaciones de la política agrícola y comercial.

5.2. Habida cuenta de estos retos y debido a su responsabilidad específica en el ámbito de la seguridad alimentaria, el comercio de productos agrícolas ha sido a menudo objeto de controvertidos debates en el seno de la sociedad civil. A ello contribuye también el hecho de que el comercio de productos agrícolas puede tener efectos muy dispares. Aunque puede ayudar a resolver situaciones de carencia, también puede contribuir a crear una dependencia no deseada.

5.3. Se trata de una oportunidad para que el CESE analice con más detalle no solo los resultados del comercio de productos agrícolas, sino también las exigencias a que debe ajustarse. Los retos son la globalización, la liberalización del mercado agrícola de la UE, el desarrollo del comercio de productos agrícolas en el mundo, el crecimiento de la población mundial, la evolución de los hábitos alimenticios y los desplazamientos de la demanda como consecuencia del crecimiento económico.

Seguridad alimentaria y autosuficiencia alimentaria

5.4. Para garantizar la seguridad alimentaria, sigue siendo conveniente que, en especial, los países muy pobres sigan manteniendo un determinado nivel de autosuficiencia en relación con los productos agrícolas. No obstante, el objetivo de la plena autosuficiencia de un país o una región no debería ser el único factor determinante. Tampoco en un país con un nivel de autosuficiencia del 100 % se garantiza a la población local un suministro satisfactorio de alimentos ni un acceso suficiente a la alimentación. Cabe señalar que incluso en países con excedentes agrícolas hay muchas personas que padecen desnutrición o malnutrición.

5.5. La malnutrición debe verse y entenderse más como un problema de pobreza que como un problema de suministro, e intentar resolverse desde esta óptica. La garantía de la seguridad alimentaria debe ir más bien asociada a la generación de ingresos y está en menor medida determinada por el nivel de autosuficiencia o por el estatus comercial. En los países muy pobres una gran proporción de la población sigue viviendo de la tierra en condiciones de subsistencia y raramente dispone de otros ingresos. Por ello, además de la generación de ingresos y una distribución de la renta apropiada, para mejorar la seguridad alimentaria deben tenerse en cuenta en particular los criterios de disponibilidad, asequibilidad, accesibilidad y estabilidad del acceso a los alimentos.

5.6. El comercio de productos agrícolas puede contribuir a aumentar los ingresos, por el lado tanto de la exportación (generación de ingresos y empleo) como de la importación (compra de productos alimenticios baratos en los mercados internacionales y exportación de otras mercancías). Esta estrategia requiere contar con un acceso a los mercados internacionales para los productos industriales y agrícolas.

6. Problemas y desafíos

El comercio de productos agrícolas contribuye a reducir las fluctuaciones de volúmenes y precios

6.1. Una característica de la producción agrícola es que, a diferencia de los métodos de producción industrial, está fuertemente influida por las condiciones naturales. La producción y la oferta dependen de variables que son difíciles de predecir o de controlar. Entre ellas cabe citar las condiciones meteorológicas o la aparición de enfermedades vegetales y epizootias. El cambio climático global aumentará la imprevisibilidad de los factores naturales que ejercen influencia. Ello afectará a otros continentes y países de manera mucho más acusada que a la UE.

6.2. Para la UE esto significa que, una vez que ha liberalizado de forma amplia sus mercados agrícolas, le conviene claramente determinar las repercusiones de las fluctuaciones de volúmenes y precios en los mercados agrícolas mundiales. Al mismo tiempo, debido a sus condiciones de producción relativamente estables y favorables, se incrementa su responsabilidad en relación con la seguridad alimentaria mundial.

6.3. El comercio de productos agrícolas forma parte de la solución al problema de esta mayor volatilidad, pero no es la causa del problema. El comercio agrícola mundial permite compensar las fluctuaciones de volúmenes y contribuye a limitar la volatilidad de los precios. La experiencia ha demostrado que las intervenciones en el mercado decididas aisladamente por algunos países, como las prohibiciones de exportación, los impuestos a la exportación o las restricciones a la importación, agudizan el problema para todos en vez de mitigarlo.

Factores geopolíticos

6.4. A veces la evolución de los acontecimientos políticos mundiales —por ejemplo, la prohibición de importación impuesta por Rusia desde agosto de 2014— tiene efectos perturbadores para el comercio de productos agrícolas, tal y como experimentó la UE en 2014/2015. Estos factores geopolíticos pueden acarrear graves perturbaciones en el mercado, pérdidas y otros inconvenientes económicos para el sector agroalimentario. Los intercambios agrícolas se convierten de este modo en un juguete de la política internacional. En tales situaciones, los agricultores y las empresas necesitan apoyo político a fin de compensar las desventajas en las relaciones comerciales que se hayan visto afectadas.

Líneas directrices y requisitos adicionales para la orientación del comercio de productos agrícolas de la UE

6.5. Teniendo en cuenta la creciente importancia del comercio de productos agrícolas a nivel mundial y en la UE, el CESE considera que debe reforzarse la dimensión externa de la PAC. Este refuerzo puede lograrse por varias vías.

6.5.1. Las reglamentaciones subsistentes en el comercio mundial de productos agrícolas obedecen principalmente a la existencia de diferentes métodos para garantizar la protección de la salud y de los consumidores en los distintos países. Se pide a las instituciones de la UE, en particular a la Comisión, que insten a los países donde existen obstáculos reglamentarios y técnicos al comercio a abrir lo antes posible sus mercados y que, cuando sea necesario, emprendan las negociaciones correspondientes.

6.5.2. El CESE considera imprescindible que la Comisión asuma en este ámbito una responsabilidad clara e inequívoca por el conjunto de la UE. Solo de este modo la UE podrá defender de manera firme y eficaz sus posiciones ante sus socios comerciales. Al mismo tiempo, es perjudicial para la competencia leal entre los Estados miembros el hecho de que existan acuerdos diferentes con terceros países. Solo en caso de que haya restricciones regionales o nacionales específicas por parte de los Estados miembros deberían establecerse disposiciones especiales en casos justificados.

6.5.3. Dada la existencia de unos mercados de productos agrícolas cada vez más abiertos en un contexto de competencia mundial, el CESE se pronuncia a favor de que la UE adopte todas las medidas conducentes a fortalecer la competitividad internacional del sector agrícola, agroeconómico y agroalimentario de la Unión y a seguir impulsando los intercambios agrícolas. El objetivo principal anunciado por la nueva Comisión de reducir los trámites burocráticos va en la buena dirección. Al mismo tiempo debe prestarse atención a organizar las estructuras administrativas de forma más eficaz.

6.5.4. En el caso de las importaciones hacia la UE las normas de la UE deben servir de fundamento a los certificados. Por lo que se refiere a las condiciones de producción y otras normativas similares, es preciso establecer requisitos mínimos para las importaciones que tengan debidamente en cuenta la situación en la UE y no actúen en detrimento de la competencia de las empresas europeas.

6.5.5. El CESE destaca que las historias de éxito del comercio de productos agrícolas en la UE se han producido en gran medida gracias a las pymes en unos mercados cada vez más liberalizados. El CESE pide a la Comisión que intensifique el apoyo administrativo a la hora de abrir nuevos mercados agrícolas internacionales, como ya se hace en determinados terceros países. De este modo, las pymes podrían basar su planificación en una información sobre los mercados fiable.

6.6. Los mercados globales requieren transparencia en el mercado mundial. Esta incluye información y previsiones fundadas sobre la evolución de los volúmenes, los precios, los tipos de cambio, las condiciones meteorológicas, las enfermedades, etc. El CESE se congratula de que la UE participe activamente en el desarrollo del Sistema de Información sobre el Mercado Agrícola (SIMA) en la FAO. Con todo, estos esfuerzos deben orientarse, en particular, a que la información facilitada en el marco del SIMA se ponga a disposición, sobre todo, de los participantes en el mercado, para que puedan obtener un provecho inmediato de ella.

6.7. Los acuerdos de libre comercio (ALC) de la UE son especialmente importantes. Cuando las negociaciones multilaterales en el marco de la OMC no pueden concluirse con éxito, hay que buscar resultados a nivel bilateral con el fin de acceder a nuevos mercados. No obstante, los acuerdos deben ser equilibrados y tener en cuenta a los diferentes sectores afectados. No sería de recibo que el comercio de productos agrícolas de la UE resultara perjudicado por favorecer a otros sectores económicos.

6.8. El CESE hace especial hincapié en la importancia de los acuerdos de asociación con países en desarrollo. Una mayor extensión de los acuerdos preferenciales puede propiciar que, sobre la base de un mejor acceso a los mercados de la UE, en estos países se produzcan los efectos positivos que se derivan de unas relaciones comerciales basadas en un comercio abierto y justo.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema: «Innovación social, redes y comunicación digital»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/16)

Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

El 10 de julio de 2014, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

Innovación social, redes y comunicación digital.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 204 votos a favor, 1 en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La innovación social, así como las redes colaborativas, deben ser utilizadas plenamente para el impulso y refuerzo de la participación ciudadana y, en general, de la sociedad civil, en el diseño y gestión de las políticas de la Unión, a través de proyectos distribuidos, colectivos y ascendentes que refuercen una democracia más directa.

1.2. Por su parte, el acceso universal a las nuevas tecnologías, en general, y a la banda ancha de Internet, en particular, debe seguir siendo una prioridad para la Unión Europea, y esto debería ser considerado como un servicio de interés general que debe contrarrestar la brecha digital y las consecuencias de exclusión social que esta conlleva.

1.3. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el apoyo de la innovación social y el uso de las redes colaborativas, deberían desempeñar un papel importante en la creación de empleos cualificados y de calidad mediante el apoyo de aquellos proyectos orientados a la creación de empresas innovadoras e iniciativas que permiten reducir las tasas de desempleo actuales.

1.4. El CESE considera fundamental fortalecer la formación digital. Una buena formación que incluya el adecuado aprendizaje en el sistema educativo y que permita a los jóvenes estar capacitados para afrontar los retos del futuro. Una formación permanente para los trabajadores que les cualifique en el uso de las nuevas tecnologías de la información y comunicación en el mercado de trabajo. Una formación que posibilite el aprendizaje a lo largo de la vida y evite la exclusión de sectores más frágiles.

1.5. El CESE comparte los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y de la Estrategia por la igualdad entre hombres y mujeres. Apoya sus iniciativas emblemáticas «Unión por la innovación» y la «Agenda digital», así como las medidas necesarias para conseguir una sinergia entre ambas que permita avanzar en el terreno de la innovación social. Por ello considera importante la integración de estos objetivos en los Planes Nacionales de Reformas (PNR) y su seguimiento en el Semestre Europeo. Asimismo, también se considera fundamental, además de los interlocutores sociales, la participación de la sociedad civil a nivel europeo, nacional y regional, en la implementación, el seguimiento y la evaluación de las acciones financiadas por la Unión Europea para conseguir estos objetivos.

1.6. El CESE apela a que la innovación social en conexión con las nuevas tecnologías, a partir de las redes sociales y el trabajo colaborativo, permitan el desarrollo de soluciones técnicas que contribuyan a una mayor integración de las personas discapacitadas, facilitándoles la máxima autonomía y participación y permitiéndoles llevar a cabo los retos de superación precisos para neutralizar cualquier barrera que les conduzca a la discriminación.

1.7. El CESE insta a las instituciones a estimular la construcción de capacidades y el uso de los entornos digitales esenciales, así como a ayudar a crear espacios en los que se establezcan conexiones innovadoras horizontales para su desarrollo viable, de modo que se pueda poner en práctica la fórmula «innovación social + trabajo colaborativo + comunicación digital», y facilitar y promover el acceso en tiempo real y de forma rápida y segura.

1.8. Se insta a la Unión Europea a que financie, en el marco de su Programa EaSI (Programa de la UE para el Empleo y la Innovación Social), la elaboración y ejecución de proyectos que sean iniciativas de la sociedad civil, y que se desarrollen a través de las redes sociales y el trabajo colaborativo con la condición de que sus objetivos estén orientados al interés general y atiendan a su potencial de empleabilidad e integración.

1.9. En concreto la Comisión Europea debe acometer una política clara y concreta sobre la innovación social y el acceso de los ciudadanos a las nuevas tecnologías, que redunde en iniciativas que aporten beneficios compartidos a la población. Esto debería estar en línea con el Paquete de Inversiones Sociales de la Comisión Europea ⁽¹⁾. Asimismo, debe incrementar la inversión en talento humano y también propiciar la apertura de mercados basados en el conocimiento que promueva la cooperación entre empresas y ciudadanos.

1.10. En definitiva, asignar un paquete de inversiones que permita potenciar la innovación social a partir del desarrollo tecnológico, el fomento de la investigación colaborativa desarrollada de forma compartida y multidisciplinar, la promoción del acceso a nuevos conocimientos y el fortalecimiento institucional a través de la democracia directa que posibilitan estas nuevas herramientas de participación en red y comunicación digital.

2. Introducción

2.1. El presente dictamen tiene por objetivo evaluar las condiciones necesarias para que la innovación social se beneficie plenamente de las TIC, con el fin de servir al bien común, e invoca la implementación de medidas dirigidas a la facilitación digital y de plataformas para la promoción de relaciones en red y del desarrollo de interacciones sinérgicas. Un estudio de las estructuras reticulares y su acomodo a los fundamentos de cultura organizacional son algunos de los enfoques necesarios para este fin.

2.2. La fórmula «innovación social + trabajo colaborativo + comunicación digital» plantea la cuestión de encontrar los procesos y herramientas adecuadas de estos términos para un desarrollo eficiente de los resultados esperados.

2.3. Se estima esencial la educación (aprendizaje colaborativo), la formación (plataformas Mooc o Moodle), e-health (dispositivos para la vigilancia de la salud), la creación de empleo (contratación en línea), el emprendimiento social, la logística y el transporte, la seguridad alimentaria y de los productos, la administración electrónica y los servicios públicos (voto electrónico), la democracia económica (*crowdfunding*, monedas alternativas) y la participación social.

2.4. En el actual contexto, la trascendencia de la innovación social cobra especial protagonismo en campos como la investigación y el desarrollo, la eficiencia y la sostenibilidad, la cohesión y la integración social, la corresponsabilidad y la participación ciudadana, la ética empresarial y la responsabilidad social empresarial, o la democracia directa y la administración electrónica, entre otros.

⁽¹⁾ Fuente: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

2.5. El CESE⁽²⁾ reitera, una vez más, la importancia de ampliar el ámbito de aplicación del servicio universal de telecomunicaciones electrónicas, para que incluya el acceso a Internet mediante banda ancha, atendiendo, no solo a la exclusión geográfica, sino también a la exclusión social, para alcanzar los objetivos de reducir la brecha digital y de reforzar la cohesión económica, social y territorial. Asimismo, la UE debe establecer las condiciones marco para un mercado único de los macrodatos (*big data*) y la computación en nube (*cloud computing*), de forma que sirvan a la innovación social.

3. Impulsar la innovación social en el contexto digital actual

3.1. Las redes de colaboración y la comunicación digital juegan un papel importante en el ámbito de la innovación social. El concepto de innovación social es todavía emergente; sin embargo, la definición de uso más frecuente es la del informe BEPA:

«Una innovación es social tanto en sus fines y sus medios. Se complementa, a su vez, con lo siguiente: en concreto, se definen las innovaciones sociales como nuevas ideas (productos, servicios y modelos) que cumplen simultáneamente las necesidades sociales (de manera más eficaz que las alternativas) y crean nuevas relaciones sociales o colaboraciones. En otras palabras, las innovaciones no solo son buenas para la sociedad, sino también mejoran la capacidad de la sociedad para actuar»⁽³⁾. Así es básicamente vista desde la perspectiva de la satisfacción de necesidades sociales complejas y no satisfechas, en el marco de las políticas de inclusión y cohesión social.

3.2. Los principales componentes del proceso de innovación social son: la identificación de las necesidades sociales nuevas y no satisfechas o mal conocidas; el desarrollo de nuevas soluciones en respuesta a estas necesidades sociales; la evaluación de la eficacia de las nuevas soluciones para hacer frente a las necesidades sociales; y la difusión de innovaciones sociales eficaces. Además, las iniciativas de innovación social están estrechamente vinculadas a un enfoque de un conjunto de medidas de Inversión Social donde se invierte en el individuo contemplando la esperanza de vida, y la prevención es crítica.

3.3. Es importante explorar la conexión entre los procesos de colaboración que ofrecen las tecnologías de la información y la innovación llamada social y debatir los beneficios anunciados para los ciudadanos y la sociedad. Los componentes principales se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) son procesos colaborativos de participación abierta de los ciudadanos que lo deseen;
- b) su objetivo es la mejora y transformación social;
- c) implican la creación compartida de soluciones y la aportación de propuestas con vocación de transversalidad;
- d) representan soluciones no experimentadas previamente;
- e) desencadenan aprendizajes, concitan compromisos y desembocan en transformaciones que impactan a nivel local y se articulan en torno a cuatro ejes:
 - participación de los agentes locales guiada por el principio de subsidiariedad,
 - implicación y compromiso de la ciudadanía,
 - el rol particular de la sociedad civil y la economía social,
 - proceso «bottom-up», construido desde la base.

3.4. La novedad respecto de otro tipo de soluciones radica, por tanto, en el tipo de relaciones que se establecen entre los agentes implicados en su desarrollo, ya sea en su diseño, los procesos o las fases de desarrollo; la innovación debe tener en cuenta el lugar que es preciso reservar a los interlocutores sociales que son representativos y en condiciones de crear derecho contractual.

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Un acceso de alta velocidad para todos: Reflexiones sobre la evolución del área del servicio universal de comunicaciones electrónicas» (DO C 175 de 28.7.2009, p. 8).

⁽³⁾ Fuente: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5. Como ya ha señalado el CESE, la medición del progreso social debe estar más equilibrado entre los indicadores económicos y sociales⁽⁴⁾. Utilizar la lógica de la medición del progreso social con un equilibrio entre las medidas cualitativas y cuantitativas tiene una visión de medio y largo plazo, en el contexto de un régimen equilibrado y transparente de gobernabilidad con indicadores de actuación técnicos y socioeconómicos claros.

3.6. Para poder explorar nuevas soluciones a los problemas, retos y desafíos de la sociedad actual se necesita poner en valor la creatividad y el talento de todos —de forma horizontal y transversal— en sentido holístico; es decir, que el resultado total sea más que la suma de las partes y, además, maximizando la eficiencia de su coste. Esta premisa, sin duda alguna, la cumplen óptimamente la inteligencia colectiva y la cocreación en redes de colaboración.

3.7. La innovación social surge para atender las necesidades insatisfechas de la sociedad o complejos desafíos sociales afectando a ámbitos e instrumentos, como por ejemplo:

a) ámbitos

- mejora de la democracia, en especial de la democracia participativa,
- inclusión social,
- economía social,
- consumo colaborativo,
- *open data*, *open source*, *open hardware*,
- tecnología *wearable*,
- plataformas de concienciación ciudadana,
- innovación social digital basada en el efecto de red;

b) instrumentos

- reintegrar grupos excluidos,
- impulsar comportamientos y estilos de vida sostenibles mediante la creación de conciencia acerca de los impactos de sostenibilidad de elección de los consumidores respecto de la energía, el medio ambiente o la salud,
- obtener opinión de los ciudadanos para una mejor toma de decisiones (a nivel personal o institucional),
- aumentar la confianza en las estadísticas generadas colectivamente,
- usar la conciencia colectiva de las situaciones ambientales y sociales para impulsar mejores políticas o para crear nuevos modelos para la economía, la sociedad y la democracia,
- desarrollar enfoques de colaboración alternativos en la resolución de problemas, para mejorar los servicios públicos, los entornos urbanos, la democracia e internet sobre unas bases de datos abiertas,
- conectar ciudadanos, hacer cosas juntos, con atención a las necesidades de privacidad y de inclusión,
- crear conciencia colectiva sobre los desafíos ambientales,
- eliminar barreras colectivas a la inclusión,
- experimentar nuevas formas colectivas de la creatividad y la colaboración,
- capacitar a los ciudadanos para la evaluación de la responsabilidad social de las empresas,
- evaluar el impacto de las plataformas de conciencia colectiva.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Medición del impacto social» (DO C 170 de 5.6.2014, p. 18).

3.8. Hoy el poder compartir los conocimientos podría contribuir a la emergencia de innovaciones completando las políticas sociales. Aquí la tecnología digital puede desempeñar un papel importante para apoyar a los innovadores sociales que tienen como objetivo atender las necesidades de las personas.

3.9. En consecuencia, hay que suprimir los obstáculos a la innovación y a la experimentación social de manera que se establezca un entorno y una cultura propicios a la innovación, reconociendo y sosteniendo los papeles específicos de los diferentes actores (fundaciones, cooperativas, asociaciones, mutualidades, cajas de seguros, pymes y otras empresas de la economía social, etc.) en tanto que interlocutores y prestadores de servicios ⁽⁵⁾.

4. Redes de trabajo colaborativo

4.1. Una red de colaboración está formada por un conjunto de personas que aportan trabajo intelectual a un proyecto con un objetivo común a un grupo. Funcionan como un solo cerebro («cerebro global»), una entidad única integrada por millones de células generadoras de ideas, que se enfrenta a desafíos de envergadura tales como el lenguaje o la comunicación. La irrupción de internet, junto a otros factores, ha propiciado diversidad de proyectos en común y redes de colaboración, aunque es preciso dar a esta oportunidad tecnológica un sentido teleológico que revierta en el beneficio común.

4.2. La innovación social puede beneficiarse de la utilización de las nuevas herramientas y redes digitales en una mejor consecución de su misión, tales como los servicios para ancianos en áreas remotas, etc.

4.3. Acontecimientos, decisiones, acciones y personas se sitúan en un contexto compartido, un nuevo espacio digital donde se sincronizan en tiempo real generando inteligencia colectiva.

4.4. La inteligencia colectiva es un tipo de proceso emergente en el cual la coordinación de muchas capacidades inteligentes da lugar a una solución que de forma individual o por separado no se obtendría. La inteligencia múltiple se constituye así en una actuación sinérgica de numerosos talentos coordinados. La clave es cómo desarrollar una inteligencia colectiva para que lo colectivo devenga creativo y así puedan generarse procesos de innovación y cambio social, mediante plataformas que potencien estos desarrollos colaborativos.

4.5. La velocidad con que se alcanzan los objetivos fijados en estas redes de colaboración es muy superior a la que cualquier grupo organizado de carácter finito está en disposición de conseguir sea cual sea su estructura y funcionamiento debido a la búsqueda de talento más allá de la frontera de la propia organización, desembocando en una innovación que es abierta, democrática, distribuida y dirigida por comunidades.

4.6. Existen dos condiciones básicas por las que las personas comparten conocimiento: la simetría de expectativas y la asimetría de conocimientos. Favorecer las expectativas comunes y complementar los conocimientos diversos ayudan a tejer redes de colaboración.

4.7. No obstante, se dan tres tipologías de amenazas que cabe afrontar en cualquier tipo de redes de colaboración y trabajo colaborativo y que deben ser tenidas en cuenta: «free riding» (las relaciones se apoyan en la justicia —«fairness»— de la contribución); la práctica interesada del «crowdfunding» ⁽⁶⁾ y, por último, la conjura. Este último problema revela el rol de la confianza en este ámbito de la colaboración.

4.8. Las redes se establecen por la confianza que, a su vez, representa una expectativa respecto de la capacidad de compromiso y respuesta, de la competencia ajena con la que se colabora. Una confianza plena y mantenida provoca una reputación estable que preserva de la conjura a la red. No hay confianza sin la seguridad de las redes que depende de una ley equitativa para todos y del control. La seguridad se deriva del respeto de la ética en los objetivos anunciados y en el funcionamiento de la red, en las condiciones de creación y desaparición de la red que deben preverse y declararse públicamente, así como del respeto de los derechos fundamentales que debe incluir el derecho al olvido.

⁽⁵⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Programa para el Cambio y la Innovación Sociales» (DO C 143 de 22.5.2012, p. 88).

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Microfinanciación colectiva en la UE» (DO C 451 de 16.12.2014, p. 69).

4.9. En conclusión, la secuencia de los siguientes procesos: desarrollo de estructuras de trabajo horizontales, interacción en red y surgimiento de plataformas, conduce a la creatividad y la innovación social, a través de un modelo heterogéneo caracterizado por su apertura, horizontalidad y distribución, en el que no se debe olvidar el papel crucial de los conectores que permiten articular y capilarizar las ideas y los proyectos, así como promover estas nuevas formas de organizarse para hacer.

4.10. La plataforma en red se configura como un formato donde se pueden potenciar los procesos de inteligencia colectiva que fomentan un modelo respetuoso con las identidades individuales. El punto de inflexión aparece con el uso de Internet, no solo por la democratización del modelo comunicativo, sino también por los conectores que alientan, inspirados en la cultura digital, un modelo alternativo de organización.

5. La comunicación digital como herramienta para la innovación social a través de las redes colaborativas

5.1. La comunicación digital permite visualizar la corresponsabilidad ciudadana, la inteligencia colectiva y el trabajo colaborativo en red desplegando un entorno favorable para el desarrollo de modelos de economía colaborativa basados en el bien común.

5.2. El CESE ya hizo constar⁽⁷⁾ que las redes sociales pueden promover la ciudadanía digital responsable y deben garantizar a los ciudadanos el ejercicio efectivo de sus derechos relevantes en el entorno digital, tales como la libertad de expresión e información, la protección de los datos personales, la intimidad, la exigencia de transparencia y servicios de internet a una calidad adecuada.

5.3. No obstante, los aspectos negativos de las redes sociales deben ser tomados en cuenta y prevenir sus riesgos visibilizando, a su vez, las potenciales oportunidades y sinergias que presentan para fomentar dentro de un mercado único digital un uso responsable e inteligente.

5.4. La Unión Europea debe dejar de ser una mera usuaria digital y convertirse en diseñadora y productora de contenidos, para lo cual debe fomentar sus talentos, figurando entre sus prioridades informar, formar y educar y la accesibilidad a la sociedad digital.

5.5. En relación con los consumidores es importante que puedan recibir una orientación adecuada, especialmente en temas como la anonimización y la seudonimización de datos, los análisis de riesgos de los datos personales y las herramientas e iniciativas que mejoren su sensibilización, porque con estas herramientas digitales pueden ayudar a controlar y proteger mejor sus datos.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Uso responsable de las redes sociales» (DO C 351 de 15.11.2012, p. 31).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «*Dumping social en el sector europeo de la aviación civil*»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/17)

Ponente: Anne DEMELENNE

El 11 de diciembre 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

Dumping social en el sector europeo de la aviación civil.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 200 votos a favor, 3 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Recomendaciones

1.1. El CESE acoge favorablemente la intención del presidente de la Comisión Europea, manifestada en su discurso inaugural pronunciado el 15 de julio de 2014 en Estrasburgo ante el Parlamento Europeo: «Debemos luchar contra el dumping social y así lo haremos». La comisaria de Transporte, Violeta Bulc, se hizo eco de esta declaración durante la audición de los comisarios designados, en octubre de 2014, al añadir: «Estoy firmemente en contra del dumping social. [...] la refundición legislativa también debe cubrir la legislación social». El dumping social genera competencia desleal. Sin embargo, es difícil definirlo porque sus causas son complejas y los actores son múltiples. En la aviación civil, procede considerar, en particular, el papel de los responsables políticos en los distintos niveles, las compañías aéreas, los trabajadores y los pasajeros, así como el entorno político, jurídico, económico y social, tanto dentro como fuera de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha reconocido que la lucha contra el dumping social es un objetivo legítimo que permite a los Estados miembros justificar determinadas restricciones a la libertad de circulación⁽¹⁾. Ante su preocupación por la evolución reciente de la situación en el ámbito de la aviación civil, el CESE insta a la Comisión a seguir de cerca la situación y a tomar medidas en caso necesario. En la preparación del «paquete aéreo» anunciado en el marco del programa de trabajo de la Comisión para 2015, habrá que tener en cuenta todos los elementos evocados en el presente documento. Por otra parte, el CESE considera necesario que la DG MOVE y la DG EMPL trabajen en estrecha colaboración.

1.2. Basándose en los resultados de su trabajo sobre nuevos modelos empresariales, la Agencia Europea de Seguridad Aérea (AESA) deberá supervisar la evolución para garantizar la máxima seguridad de los pasajeros y de la tripulación, con independencia del modelo empresarial, y poniendo especial énfasis en estos nuevos modelos para estabilizar el sector. Hay que prestar una especial atención al control, por parte de las administraciones competentes, del creciente recurso a los falsos autónomos y empresas de trabajo temporal.

1.3. El CESE espera que la legislación vigente se aplique correctamente y que también se considere la sentencia del TJUE, especialmente por lo que respecta a:

a) la seguridad social y el Derecho laboral:

— Convenio de Roma I (1980) y Reglamento (CE) n° 593/2008⁽²⁾;

— Reglamentos (UE) n° 465/2012⁽³⁾ y (UE) n° 83/2014⁽⁴⁾, que definen el concepto de «base».

⁽¹⁾ Sentencia del TJUE de 18 de diciembre de 2007, C-341/05, Laval, p.I-11767, apartado 103.

⁽²⁾ DO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

⁽³⁾ DO L 149 de 8.6.2012, p. 4.

⁽⁴⁾ DO L 28 de 31.1.2014, p. 17.

b) la relación con el estatus de autónomo:

- Directiva 2014/67/UE (por primera vez, el concepto de relación de subordinación se incluye en la Directiva para poder determinar el estatus de autónomo) ⁽⁵⁾;
- Sentencia C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media contra Staat der Nederlanden de 4 de diciembre de 2014: «El Derecho de la Unión debe interpretarse en el sentido de que únicamente quedará excluida del ámbito de aplicación del artículo 101 TFUE, apartado 1, la disposición de un convenio colectivo que, como la del litigio principal, establezca unos honorarios mínimos para el prestador autónomo de servicios que esté afiliado a una de las organizaciones de trabajadores que celebran dicho convenio y que a través de un contrato por obra o servicio realice para un empresario la misma actividad que los trabajadores por cuenta ajena de este en el supuesto de que este mismo prestador sea un “falso autónomo”, es decir, un prestador que se encuentra en una situación comparable a la de esos trabajadores. Corresponde al tribunal remitente proceder a tal apreciación.».

1.4. El CESE acoge favorablemente la posición adoptada por los interlocutores sociales del Grupo de Trabajo sobre la Tripulación Aérea (véase el punto 5.1) y subraya la necesidad de subsanar las siguientes lagunas para impedir cualquier impacto social negativo en este sector. Para ello, convendría adoptar las siguientes medidas:

- revisar las normas comunes para las operaciones de los servicios aéreos a fin de velar, en particular, por la correcta aplicación de la legislación social nacional y de los convenios colectivos de trabajo en el sector [Reglamento (CE) n.º 1008/2008]; en el mismo Reglamento, definir mejor la noción de «centro de actividad principal» (*principal place of business*) para que la licencia de explotación sea concedida por un Estado si el volumen de actividades de transporte aéreo es sustancial;
- impedir toda competencia desleal por parte de países no miembros de la UE en el transporte aéreo en la UE por medio de subvenciones, ayudas estatales y prácticas tarifarias desleales [Reglamento (CE) n.º 868/2004];
- en el marco de la coordinación de los sistemas de seguridad social, definir mejor las bases múltiples de asignación en el sector de la aviación civil (incluidas las bases temporales) y reducir la duración del período transitorio fijado en diez años [Reglamento (CE) n.º 83/2014];
- hacer extensivo el «permiso único» al personal de vuelo a fin de garantizar la igualdad de trato para todos los trabajadores del sector (Directiva 2011/98/UE).

1.5. Además, el CESE sugiere que, como parte del trabajo coordinado de la DG MOVE y la DG EMPL, la Comisión debería supervisar la aplicación de la Directiva sobre el trabajo temporal en el sector de la aviación. El CESE considera que la promoción del empleo directo seguirá siendo la forma usual de empleo en la aviación y que debe ser posible la limitación de tales contratos temporales que podrían poner en peligro los niveles de seguridad (2009/104/CE). Por otra parte, es necesario contar en la UE con una definición común de «empleado» y «autónomo».

1.6. El CESE apoya una posible iniciativa de los interlocutores sociales de la UE en el sector de la aviación a negociar un acuerdo sobre las condiciones laborales y los derechos sociales de los trabajadores del sector. Por otra parte, los interlocutores sociales pueden tener posiciones comunes sobre determinados instrumentos legislativos que podrían presentar a la Comisión. Por último, la Comisión debería consultar a los interlocutores sociales sobre todo instrumento legislativo o iniciativa de la UE que tenga efectos sociales ⁽⁶⁾.

1.7. Habida cuenta de que la propuesta de Reglamento sobre los servicios de asistencia en tierra ha sido retirada del programa de trabajo de la Comisión y dado que no existen normas sociales a escala de la UE en este ámbito, es preciso reflexionar sobre la cuestión de la transferencia de personal en caso de licitación o de pérdida parcial de actividades. Para hacer frente a este problema, la Comisión está consultando a los interlocutores sociales europeos sobre la oportunidad de presentar una propuesta consolidada sobre la revisión de la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001 (mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas) para finales de 2015.

⁽⁵⁾ DO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

⁽⁶⁾ DO L 225 de 12.8.1998, p. 27.

1.8. El CESE emprenderá un trabajo interno separado para completar las cuestiones sociales planteadas en el presente dictamen.

1.9. Asimismo, recomienda que la Comisión supervise constantemente las condiciones laborales en el sector de la aviación sobre una base permanente.

2. Introducción

2.1. Vista su contribución a la economía europea en términos de empleo y crecimiento, la aviación es un sector estratégico para la Unión Europea. Se calcula que el sector representa 2,6 millones de empleos directos e indirectos y aporta al PIB europeo hasta mil millones EUR diarios, fomentando el comercio y el turismo (⁷).

2.2. La liberalización del transporte aéreo a principios de los años noventa ha supuesto, sin ninguna duda, ciertas ventajas para los viajeros en términos de democratización, reducción de las tarifas aéreas y diversificación de la oferta. Pero, ¿cuáles son los efectos en el empleo, los salarios y las condiciones laborales en el sector? Los datos de Eurostat muestran que, a pesar de un crecimiento medio anual de aproximadamente un 5 % en el período comprendido entre 1998 y 2010, tanto el empleo directo como el indirecto en las compañías aéreas se ha estancado (⁸). Junto con otros factores, esto se ha traducido en un aumento importante de la productividad. Además, los puestos de trabajo correspondientes a la tripulación de cabina y los pilotos en las líneas aéreas se han externalizado o sustituido por formas más flexibles de empleo (en un estudio reciente de los interlocutores sociales europeos en el ámbito de la aviación civil, solo el 52,6 % de los encuestados que trabajan para las compañías aéreas de bajo coste declaró tener un contrato laboral directo). Aunque no se dispone de datos completos sobre salarios, el ejemplo del Reino Unido muestra una visible disminución en la remuneración de la tripulación de cabina en ese país (⁹). En pocas palabras, unos puestos de trabajo que, hace algunos años, solían ser de alta calidad y prestigio están desapareciendo al verse externalizados o reemplazados por una mano de obra más productiva y económica.

2.3. Dado que las compañías aéreas afrontan una feroz competencia, los márgenes de beneficio son menores que en otros sectores (según la IATA, por término medio, el beneficio neto después de impuestos del sector de la aviación en todo el mundo ha sido el 0,1 % de los ingresos a lo largo de los últimos cuarenta años) (¹⁰) y los empresarios están buscando la forma de reducir los costes para seguir siendo competitivos. Mientras que algunos gastos (como el combustible o la adquisición en propiedad de aeronaves) son hasta cierto punto fijos, algunas compañías aéreas creen que los costes laborales pueden verse presionados a la baja continuamente. Algunas de ellas también han descubierto que el uso de la libertad de establecimiento en la UE es un instrumento para proseguir la reducción de costes y el dumping social.

2.4. Frente a una competencia cada vez más intensa por parte de las compañías aéreas de bajo coste, varias compañías aéreas tradicionales han desarrollado una versión de bajo coste de la marca principal para trayectos de corta distancia o han introducido una mano de obra de bajo coste en las operaciones de la línea principal. Algunas compañías aéreas de bajo coste apuntan ahora a los aeropuertos principales y los pasajeros de mayor valor (de negocios), lo que las sitúa en una posición de competencia más directa con las compañías aéreas tradicionales. Esto se traduce en una pérdida de puestos de trabajo dignos (salario justo, seguridad en el puesto de trabajo, protección social, libertad de expresión, organización y participación e igualdad) (¹¹) en las compañías aéreas tradicionales (¹²). Sin embargo, las prácticas sociales de las compañías de bajo coste no son automáticamente generadoras de dumping social.

(⁷) Informe ATAG *Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport*, 2014.

(⁸) Informe final *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*, Steer Davies Gleave, Londres, 2012, p. 74.

(⁹) Informe final *Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010*, Steer Davies Gleave, Londres, 2012, p. vii.

(¹⁰) Informe IATA *Vision 2050*, Singapur, 12.2.2011, p. 2.

(¹¹) Tema mundial del *Trabajo digno*, Organización Internacional del Trabajo.

(¹²) Véanse los estudios de los interlocutores sociales europeos: — 2012: *El desarrollo del modelo del bajo coste en el sector de la aviación civil europea*, Peter TURNBULL (Universidad de Cardiff), Geraint HARVEY (Universidad de Swansea), estudio encargado por la Federación Europea de Trabajadores del Transporte. — 2014: *Evolución del mercado de trabajo en el sector de la aviación a consecuencia del desarrollo de las compañías de bajo coste*, Peter TURNBULL (Universidad de Cardiff), Geraint Harvey (Universidad de Birmingham), estudio encargado por la Federación Europea de Trabajadores del Transporte. — 2015: *Empleo atípico en la aviación*, Universidad de Gante, equipo dirigido por el profesor Yves Jorens, estudio encargado por la Asociación Europea de Personal Técnico de Navegación, la Asociación de Compañías Aéreas Europeas y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte.

2.5. El desarrollo de la competencia a escala mundial y de la UE suscita dudas sobre la sostenibilidad y competitividad de la aviación europea, tanto en términos económicos como sociales. Para garantizar una competencia leal, se deben establecer condiciones más equitativas. Las compañías aéreas deberían competir sobre la base de productos innovadores, calidad y precio, y no aprovechando las lagunas legislativas ni empleos de bajo coste. Deben tomarse medidas para garantizar la competitividad y el desarrollo sostenible de la industria europea y el mantenimiento de puestos de trabajo de calidad en Europa.

2.6. El dumping social, cuando se produce, constituye un freno a la competencia leal. El dumping social tampoco debería tener efectos negativos para la seguridad, que debe seguir siendo la máxima prioridad. Los planteamientos bilaterales no coordinados de los distintos países deberían ser sustituidos por una verdadera política común exterior de la Unión Europea en el ámbito de la aviación, que debería, en particular, tratar la cuestión de las inversiones extranjeras en las compañías aéreas europeas, la propiedad y el control, las ayuda estatales, el acceso al mercado y la competencia desleal.

2.7. La seguridad es primordial en el sector de la aviación. Como subraya el Libro Blanco, «la aviación europea goza de un nivel elevado de seguridad, pero no del más alto del mundo. Nuestra meta debe ser convertirnos en la región más segura para la navegación aérea»⁽¹³⁾. Pese a la falta de datos estadísticos, la AESA ya ha indicado que la fragmentación y externalización de los puestos de trabajo vinculados a la seguridad, incluidos los de la tripulación y el personal de mantenimiento, podrían tener efectos nefastos para la seguridad. Los «nuevos» modelos de empresa optimizan los procedimientos presupuestarios, operativos y sociales. Es indispensable que la AESA estudie estos modelos y adopte todas las medidas necesarias para velar por que no se ponga en peligro la seguridad. El CESE apoya el trabajo del grupo de trabajo especial recientemente constituido en la AESA con tales tareas. No se debe correr ningún riesgo, ya que está en juego la seguridad⁽¹⁴⁾ de las personas.

3. Deterioro de las condiciones de trabajo en algunos subsectores de la aviación

3.1. El dumping social en el sector de la aviación se puede dividir en dos ámbitos distintos: mercado interior y política exterior en materia de aviación.

3.2. Por lo que respecta al mercado interior, los principales motores del dumping social son algunas compañías aéreas con múltiples bases, que contratan trabajadores en el país X para trabajar en el país Y, pero con un contrato laboral regido por la legislación del país Z. Esto tiene el efecto de «deslocalizar» al trabajador de su «país de origen» (esto es, su país de nacionalidad o residencia). El reto principal estriba en conciliar la libertad de establecimiento o de prestación de servicios con los objetivos de empleo de calidad y progreso social. Si bien los cambios introducidos en el marco del Reglamento Roma I⁽¹⁵⁾ y bajo la coordinación de la seguridad social⁽¹⁶⁾ mitigarán algunos de los problemas que afrontan los trabajadores móviles, todavía quedan cuestiones que resolver.

3.3. La política exterior de la UE en materia de aviación no protege adecuadamente los intereses de las compañías aéreas de la UE ni de sus trabajadores en este entorno global en rápida evolución. Si bien las compañías aéreas de la UE tienen que satisfacer una serie de requisitos para garantizar la competencia leal (transparencia, ayudas estatales, precios, etc.), no hay o no se pueden imponer requisitos a las compañías aéreas de terceros países que operan desde o hacia los aeropuertos de la UE. Estas compañías aéreas compiten directamente en las mismas rutas con las compañías aéreas de la UE al tiempo que se benefician de ventajas desleales.

3.4. Por otra parte, también se utilizan tripulaciones no pertenecientes a la UE en aeronaves registradas en la UE. Tradicionalmente, las tripulaciones de cabina extranjeras se han utilizado a bordo de las aeronaves europeas por razones lingüísticas o culturales. Últimamente, algunas compañías aéreas han recurrido al uso de nacionales de otros países para operar vuelos hacia, desde e incluso ¡en el interior! de la UE con costes inferiores y peores condiciones de trabajo. Sin embargo, dichas compañías tienen que aplicar las normas nacionales del Estado miembro que expida el certificado de operador aéreo.

4. Los nuevos modelos empresariales y el mercado de trabajo en el sector de la aviación

4.1. Los estudios llevados a cabo por los interlocutores sociales⁽¹⁷⁾ muestran que el deterioro de las condiciones de trabajo es omnipresente en el sector de la aviación en Europa y va más allá de los cambios del mercado como consecuencia de la competencia, tanto en las compañías aéreas tradicionales como en las de bajo coste.

⁽¹³⁾ Libro Blanco *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*, COM(2011) 144 final, p. 22.

⁽¹⁴⁾ Informe sobre los *Nuevos modelos empresariales* del Grupo de Trabajo RAG de la AESA, de 17 de abril de 2015, p. 1, punto 2, p. 5, punto 9.3, p. 6, punto 9.5.1, p. 7, punto 9.5.2 y p. 7, punto 9.6.

⁽¹⁵⁾ DO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

⁽¹⁶⁾ DO L 284 de 30.10.2009, p. 1.

⁽¹⁷⁾ Tema mundial del *Trabajo digno*, Organización Internacional del Trabajo.

4.2. No hay un modelo único de compañías aéreas de bajo coste, pues sus estrategias van desde las que practican el bajo coste a ultranza (servicio mínimo) a las aerolíneas de bajo coste «convencionales» que hacen promesas limitadas y las cumplen de forma coherente, pasando por las compañías aéreas híbridas que combinan elementos de compañías aéreas de bajo coste y de aerolíneas tradicionales. Por consiguiente, no hay un modelo uniforme de empleo, sino que algunas aerolíneas ofrecen empleos de calidad con contratos por tiempo indefinido, mientras que otras recurren, sobre todo, a la externalización, las agencias de trabajo e, incluso en algunos casos, al falso trabajo autónomo. Y lo mismo cabe decir de la representación sindical: algunas compañías intentan deliberadamente evitar a los sindicatos, mientras que otras los reconocen y firman convenios colectivos. La evolución de las compañías aéreas de bajo coste también ha tenido un impacto significativo en los servicios de asistencia en tierra, sobre todo por lo que respecta a la asistencia de equipajes (una política más estricta en materia de equipaje de mano), escalas excepcionalmente cortas y recortes en formación.

4.3. Tanto los empresarios como los sindicatos aéreos reconocen ahora que las estrategias empresariales y las consiguientes políticas de relaciones laborales y recursos humanos de algunas compañías aéreas de bajo coste están impulsando un «lento descenso hacia el mínimo común denominador»⁽¹⁸⁾. La línea divisoria entre las compañías aéreas de bajo coste y las tradicionales está desapareciendo lentamente, ya que algunas aerolíneas de bajo coste se han adherido a alianzas globales o se han incorporado a grupos de aerolíneas (tradicionales); al mismo tiempo, otras compañías han decidido establecer su propia compañía de bajo coste. Algunas de las compañías tradicionales también han incorporado una plantilla de bajo coste a las operaciones de la línea principal. Estas nuevas organizaciones no significan que los servicios sean idénticos entre las aerolíneas tradicionales y las de bajo coste.

4.4. Sin embargo, se observan diferencias sustanciales entre los Estados miembros en términos de condiciones de trabajo, igualdad de trato, salud y seguridad en el trabajo, protección social (que solo se coordina a nivel de la UE), etc., lo que genera una asimetría entre la regulación económica (mercado único) y la armonización y la cohesión social. Sin embargo, algunos Estados miembros han adoptado «soluciones nacionales» para garantizar que el personal móvil con base en su territorio cumpla la legislación laboral y social nacional y los convenios colectivos. Convendría estudiar esta cuestión a nivel europeo.

4.5. El núcleo de la legislación laboral en el sector aeronáutico procede de la época anterior a la liberalización y, por tanto, ha dejado de ser adecuado. Los reglamentos de seguridad social para las tripulaciones aéreas han mejorado, pero todavía hay un riesgo de lagunas. El concepto de «base» es problemático, porque es el operador quien lo define y, en el caso de los tripulantes autónomos, no están totalmente controlados. Otro factor de complicación es la falta de un texto europeo único con una definición positiva de asalariado y de trabajador autónomo en la legislación de la UE, ya que las definiciones varían entre las sentencias del TJUE y las directivas como, por ejemplo, en el caso de los criterios de «subordinación». Es necesario adoptar normas específicas para los trabajadores de movilidad elevada.

4.6. Una de las tres principales compañías aéreas del Golfo ha sido puesta públicamente en tela de juicio por incumplir la legislación de la UE, como el despido por embarazo, la obligación de obtener autorización para contraer matrimonio, etc. Sin embargo, dicha compañía aérea sigue operando vuelos hacia la UE y, últimamente, incluso ha incrementado sus frecuencias en algunos aeropuertos. Debido a los estrechos vínculos personales existentes entre las compañías aéreas, los aeropuertos y las autoridades de aviación civil del Golfo, también se cierne la preocupación de que puedan concederse ventajas desleales a dichas empresas. Es necesario sustituir las relaciones bilaterales entre Estado miembros y terceros países por una genuina política exterior coordinada de la UE.

5. El papel de los interlocutores sociales

5.1. El CESE apoya el papel clave de los interlocutores sociales europeos en la aviación civil a la hora de asesorar a las instituciones de la UE, así como a la hora de debatir y formular sus propias propuestas. El 5 de junio de 2014, los interlocutores sociales del Grupo de Trabajo sobre la Tripulación Aérea aprobaron una declaración conjunta contra los pabellones de conveniencia de la UE en la aviación, denunciando los recientes acontecimientos que suponen una grave amenaza para el modelo social europeo, el empleo y una competencia leal en el mercado de la aviación y proponiendo cambios legislativos⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Informe sobre la *Presentación por Scandinavian Airlines (SAS) a los reguladores estadounidenses de la solicitud de un permiso para operar por parte de la compañía aérea Norwegian Air International (NAI)*, Airline Business, abril de 2014.

⁽¹⁹⁾ Declaración conjunta *contra los pabellones de conveniencia de la UE en la aviación*, Grupo de Trabajo sobre la Tripulación Aérea del Comité de Diálogo Social Sectorial, 5.6.2014.

5.2. Por lo que respecta a la futura agenda del diálogo social, el 13 de febrero de 2015 los interlocutores sociales del Grupo de Trabajo sobre la Tripulación Aérea (AECA, ECA y ETF) adoptaron la siguiente declaración conjunta: «Los interlocutores sociales [...] están dispuestos a entablar debates sobre un marco para el sector de la aviación destinado a garantizar la igualdad de condiciones a nivel mundial. Habría que prever acciones comunes para frenar la tendencia al deterioro de las condiciones laborales y los pabellones de conveniencia. Los interlocutores sociales acuerdan continuar su trabajo en este ámbito. Adoptarán las medidas necesarias para comprometerse activamente con las distintas instituciones de la UE y con las autoridades nacionales para definir, con carácter de urgencia, una estrategia europea de la aviación con claros plazos, prioridades y objetivos mundiales».

5.3. También es necesario mejorar la consulta a los interlocutores sociales por parte de la Comisión Europea. La Decisión 98/500/CE de la Comisión relativa a la creación de Comités de diálogo social establece que cada uno de estos, en el sector de actividad para el que se haya establecido, será consultado sobre los progresos a escala comunitaria que tengan implicaciones sociales. Esta obligación no suele cumplirse. También es necesario abordar las repercusiones sociales de las normas de seguridad desarrolladas por la Agencia Europea de Seguridad Aérea.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «El ciberactivismo y las organizaciones de la sociedad civil»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/18)

Ponente: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

El 19 de febrero de 2015, el Comité Económico y Social Europeo decidió, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«El ciberactivismo y las organizaciones de la sociedad civil».

Dictamen de iniciativa

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2015.

En su 510^o pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 205 votos a favor, 2 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En la actual sociedad digital el ciberactivismo supone una herramienta válida para el empoderamiento ciudadano en la medida en que facilita y promueve la práctica social activa y la participación a través de las nuevas tecnologías, a la vez que contribuye a la reducción de la exclusión y la brecha digitales. Una aproximación conceptual de «ciberactivismo» es la que lo define como aquel activismo que estimula la reivindicación militante de causas políticas, ambientales, sociales, ciudadanas, culturales, etc., sin necesidad previa de ideologías definidas, jerarquías o programas, y que utiliza para su desarrollo herramientas tecnológicas que promueven la difusión y la participación de forma viral. Al respecto, debe diferenciarse de aquellas iniciativas que no responden a los principios y valores democráticos y solidarios y cuyas intenciones se apartan del interés social y del bien común.

1.2. Es preciso, para el desarrollo del ciberactivismo como instrumento, que tanto la Comisión Europea como los Estados miembros incluyan en sus agendas de trabajo iniciativas y medidas dirigidas a promover estructuras para una adecuada expansión de la sociedad en red, facilitando el acceso libre y universal, garantizando la transparencia y la confidencialidad y protegiendo los derechos a la privacidad y seguridad de los datos personales, con especial atención a los colectivos más desfavorecidos.

1.3. El CESE considera imprescindible difundir a la población el conocimiento y manejo necesarios para un ciberactivismo inteligente y seguro, por lo que insta a las instituciones europeas a que impulsen actividades de sensibilización, formativas y educativas, con especial incidencia en la divulgación de las buenas prácticas y la erradicación de un uso malintencionado del activismo en red. Al respecto, se deberán proporcionar los recursos que se consideren necesarios para la evaluación y el desarrollo del ejercicio del ciberactivismo.

1.4. Asimismo, y en relación con la gobernanza institucional, el ciberactivismo promueve ámbitos de codecisión y de poder distribuido desde la interacción entre múltiples actores (Gobiernos, organizaciones de la sociedad civil, agentes sociales, ciudadanos, empresas), de forma multidireccional y de modo tanto proactivo como reactivo.

1.5. En consecuencia, el apoyo al ciberactivismo implica una configuración distribuida en red que comprende tanto las relaciones horizontales entre ciudadanos como las verticales entre Gobierno y ciudadanía. La interacción horizontal permite fomentar la solidaridad en línea a través de un cibervoluntariado activo y comprometido y de acciones e iniciativas de cooperación y colaborativas. La interacción vertical, a su vez, en sentido descendente, avanza en el *e-government*, aportando transparencia y facilitando a los ciudadanos el acceso y la comunicación en los asuntos públicos; y en sentido ascendente, reforzando la representación de la ciudadanía en las instituciones en un contexto abierto de *e-democracy* que posibilita hacer efectiva la participación mediante vías como las consultas populares o las iniciativas legislativas.

1.6. Finalmente, el CESE plantea la necesidad de construir y aplicar metodologías de evaluación específicas e indicadores de medición del impacto social y económico derivado del ciberactivismo, así como elaborar estudios e informes para alcanzar una mayor consistencia en su actividad en lo que se refiere a factores de representatividad efectiva y liderazgo, continuidad, surgimiento de nuevas estructuras y pautas sociales, etc.

2. Introducción

2.1. El impacto que las nuevas tecnologías están teniendo en la sociedad actual queda reflejado en ese espacio de virtualidad denominado Ecosistema Digital, donde se desarrollan nuevos modos de vida que tienden a sustituir los modos tradicionales de expresarse y relacionarse en lo colectivo.

2.2. En esta revolución tecnológica, además de otros aspectos tales como los económicos, culturales o innovadores, se deben considerar de manera especial aquellos retos y oportunidades que se plantean en el ámbito de la información, la comunicación y la participación, en un nuevo contexto de gobernanza en el que la corresponsabilidad en red puede determinar, en buena medida, importantes cambios en las estructuras y formas de organización de la sociedad en el futuro.

2.3. La incidencia de las redes sociales en línea e internet, cuando son inclusivos, han abierto nuevos horizontes en el papel que los ciudadanos pueden jugar en la construcción social, empoderándoles y otorgándoles un protagonismo en el diseño de su propio devenir compartido.

2.4. Esta tendencia colectiva se acentúa en el tiempo a nivel global, lo que contribuye a reforzar las iniciativas ya emprendidas y a consolidar, aún más, la capacidad de conectar e interactuar, retroalimentando acciones en ámbitos de decisión y poder cada vez más distribuidos, con un alto grado de inmediatez y propagación. Por consiguiente, las acciones desarrolladas alimentan otras nuevas en un proceso de refuerzo positivo que conduce al escalamiento.

2.5. Al respecto, es importante no considerar los movimientos ciudadanos digitales como una agregación simple de internautas bajo la connotación habitual de «muchedumbre», sino como *smart mob*, es decir, como grupo que se comporta de manera inteligente o eficiente debido al crecimiento exponencial de enlaces en la red. Esta red de enlaces permite a las personas conectarse para acceder a la información e interactuar con otras personas, permitiendo así que se genere una auténtica coordinación social que proyecte una sociedad consciente, participativa y responsable.

2.6. En consecuencia, en este escenario descrito, el valor añadido máspreciado es la implicación activa de una ciudadanía que no desea renunciar a su soberanía en los asuntos que le afectan, y que no solo se encuentra preparada para asumir esta responsabilidad, sino que la ostenta como muestran algunos de los datos (Tascón, Mario y Quintana, Yolanda: *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*. La Catarata, 2012) relativos a la producción diaria en la red: 1,6 millones de entradas en blogs o 140 millones de tweets.

2.7. Y lo mismo cabría decir respecto de la revisión documental del ciberactivismo, en cuyas páginas destacan eventos y movimientos sociales de gran proyección y difusión como Occupy Wall Street, Parque Gezi, la Primavera Árabe o el 15M español; y campañas de adhesión a causas filantrópicas y solidarias impulsadas por reconocidas organizaciones de la sociedad civil, incluso con captación de fondos mediante mecanismos de *crowdfunding*, o simplemente sumándose a plataformas que tengan financiación transparente.

3. El activismo digital o netactivismo

3.1. De entre las diversas propuestas conceptuales que se pueden encontrar respecto del ciberactivismo, es posible llevar a cabo una aproximación sincrética como estrategia o actividad que pretende influir en la agenda pública a través de medios electrónicos y empleando las nuevas tecnologías como canal de comunicación, así como para la transmisión de información en la esfera de la participación ciudadana.

3.2. Asimismo, desde el punto de vista de los soportes utilizados en la práctica ciberactivista, se puede contemplar como el conjunto de tecnologías de la información y la comunicación que operan en medios y redes sociales que posibilitan una rápida y eficaz comunicación electrónica entre los ciudadanos en relación con un compromiso común para enfrentar de forma activa necesidades, problemas o cuestiones que son de su interés por motivaciones ideológicas o de valores, basadas en la ética y la solidaridad.

3.3. El uso normal y no destructivo de internet con objeto de una causa u objetivo, se diferencia claramente de otro tipo de actividades (Denning, 2001), como el hackactivismo o desobediencia civil electrónica, no solo en los medios sino también en los fines, cuando estas tienen carácter delictivo. En el caso de activismo digital o ciberactivismo propiamente dicho, las acciones deben orientarse al bien común en general, o en particular a la resiliencia y superación de dificultades o circunstancias adversas que puedan padecer, de manera recurrente o sobrevenida, determinados grupos de población.

3.4. Las operaciones más habituales del ciberactivismo son la búsqueda de información en páginas web; la construcción de sitios en internet ofreciendo información y documentación; la edición de publicaciones electrónicas; la constitución de comunidades virtuales; el envío masivo de cartas mediante correo electrónico; la creación de espacios y foros de debate en la red; la planificación, convocatoria y coordinación de actividades; el establecimiento de alianzas estratégicas y de cooperación; la promoción de movimientos asociativos; la propuesta de apoyo y/o adhesión a iniciativas colectivas ya formuladas.

3.5. Además, se podrían incluir como ciberactivismo las acciones de llamamiento político global a través de internet o «web squared», que son acciones colectivas en las que individuos que permanecen espacialmente disgregados en el territorio (global o local) se unen a partir de la comunicación a través de dispositivos móviles confluyendo en un lugar físico específico.

3.6. En conclusión, el activismo en línea o ciberactivismo se presenta como una herramienta altamente efectiva y poderosa, a la par que permite la transferencia de información y conocimiento sobre problemas de trascendencia que puedan no ser conocidos por la ciudadanía y, por lo tanto, con incapacidad de generar una respuesta oportuna de movilización social. No obstante, su vigor aún está pendiente de legitimación como alternativa a los canales de reivindicación convencionales.

4. El ciberactivismo en el marco de las políticas comunitarias

4.1. El abordaje del ciberactivismo en la Unión Europea se contempla de una parte, desde las políticas de promoción de una sociedad digital, y de otro, desde las políticas sociales y de participación, debiendo considerarse, además, el énfasis tanto en la aplicación de principios de buena gobernanza en las administraciones públicas.

4.2. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge en su artículo undécimo que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras; debiéndose respetar la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

4.3. Asimismo, se contempla en el artículo duodécimo de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea la libertad de reunión y de asociación, que establece que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico.

4.4. Además se debe considerar el artículo octavo de dicha Carta, que hace referencia al derecho que toda persona tiene a la protección de los datos de carácter personal que la conciernan, debiéndose tratar estos datos de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Igualmente, toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a su rectificación. No menos importante es considerar el principio de igualdad de oportunidades como derecho fundamental frente a la exclusión digital, especialmente en lo que se refiere a los colectivos vulnerables.

4.5. Por otra parte, la Agenda Digital para Europa aborda, entre otros, los siguientes aspectos que los Estados miembros están obligados a proteger:

- libertad de acceso a servicios y contenidos digitales. Resulta clave para el ejercicio de ciudadanía en entornos de democracia real y electrónica,
- implicación de los ciudadanos. Europa solo se beneficiará de la revolución digital si todos sus ciudadanos se movilizan y pueden participar plenamente en la nueva sociedad digital,
- garantizar el acceso ubicuo y de alta velocidad, condición necesaria y suficiente para un ciberactivismo efectivo y potente,

- transparencia en la gestión de estructuras, herramientas y recursos digitales que impida la participación abierta, o desvirtúe los objetivos y procesos del ciberactivismo y su desarrollo,
- promoción de competencias digitales para una sociedad digital integradora. El potencial de Europa radica en las cualificaciones de su población, su fuerza de trabajo y sus organizaciones. Sin una infraestructura omnipresente, solo podrá haber un uso limitado de las TIC, y sin cualificaciones, este uso solo podrá aportar un valor económico y social limitado. Además, es preciso reducir la brecha digital que genera asimetrías y desigualdades,
- protección eficaz de los derechos digitales. Sin la confianza suficiente, los ciudadanos se abstienen de participar activamente, interactuar o expresar libremente sus opiniones,
- desarrollo de la denominada quinta libertad: libre circulación de los contenidos y el conocimiento.

4.6. La ciudadanía activa implica la participación de los ciudadanos, los grupos de ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, en especial los interlocutores sociales, en la elaboración de las políticas (diálogo vertical entre la sociedad civil y las administraciones públicas), así como en la creación de redes y su cooperación (diálogo horizontal).

5. El voluntariado en el marco del ciberactivismo

5.1. Resulta evidente que en una sociedad digital como la actual, las oportunidades de cambio social que presenta internet y las redes sociales son inmensas. Sin limitaciones espacio-temporales y de manera sencilla y accesible, los ciudadanos pueden contribuir a producir cambios significativos en sus entornos respectivos, y también fuera de su ámbito cotidiano ayudando a miles de personas de forma desinteresada.

5.2. Lejos de caer en el llamado «slacktivism» o activismo vago, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación permiten satisfacer las inquietudes de los ciudadanos, participar en la gestión de sus propios asuntos y en la defensa de sus derechos e intereses, y colaborar de forma activa y comprometida con aquellas iniciativas que coadyuvan con la expresión de las ideas, principios y valores, lo que favorece la realización personal y evita la alienación social, convirtiéndose además en un factor de cohesión e integración comunitaria.

5.3. El voluntariado virtual o voluntariado en línea consiste en realizar voluntariado a través de las nuevas tecnologías en aquellas acciones que no se requiera presencia física, mediante acciones de apoyo a campañas, difusión y elaboración de información, labores de atención y cualesquiera otras tareas que puedan ser desempeñadas en la red de forma altruista y comprometida con un objetivo o causa determinada.

5.4. Cuando este voluntariado digital se limita al apoyo, difusión y comunicación de campañas queda comprendido en el ámbito del ciberactivismo expresándose en este caso, mediante la participación en acciones de protesta y denuncia electrónica (recogida de firmas, contribuciones personales, acciones de propagación exponencial de la información, etc.).

5.5. En la búsqueda de progreso y dimensión de las acciones a desarrollar, distintas plataformas y sitios web empoderan a millones de personas concienciándoles y motivándoles a actuar frente a cuestiones urgentes y trascendentes con independencia de nivel territorial a que se refieran y de la índole de que se trate (económica, social, ambiental, política, etc.).

5.6. Este modelo de movilización a través de internet permite la agregación de miles de voluntades y esfuerzos individuales que, a pesar de su anonimato o ausencia de relevancia, se torna significativo en la medida en que puede transformarse rápidamente en una potente fuerza colectiva con capacidad de influencia en los ámbitos de poder y decisión que correspondan.

En definitiva, esta modalidad de voluntariado remoto aumenta la capacidad de las organizaciones y ofrece un espacio para que la participación pueda extenderse al mayor número de personas, incrementando su poder de inclusión.

6. Propuestas de actuación

6.1. Aunque el potencial del ciberactivismo y sus beneficios queda demostrado, sin embargo, las estrategias empleadas en los medios sociales, en ocasiones, reúnen gente pero no crean comunidades virtuales estables, lo que impide en cierta medida la sostenibilidad de los cambios sociales pretendidos. En este sentido, la evaluación objetiva asociada a criterios cualitativos y principios, así como el retorno social de la iniciativa deben contribuir a configurar una metodología al respecto.

6.2. Se considera conveniente facilitar el desarrollo proactivo del ciberactivismo y el voluntariado digital en la medida que el entorno de las redes sociales y los portales de internet ofrecen mayor accesibilidad, inmediatez y masa crítica para la participación social y la corresponsabilidad ciudadana, con un considerable ahorro de costes en la gestión, coordinación y ejecución de las actividades. Asimismo, favorecen las condiciones para la inclusión: accesibilidad, responsabilidad y asequibilidad.

6.3. En consecuencia, el Comité Económico y Social Europeo insta a la Comisión Europea y a los Estados miembros, en el marco de sus respectivas competencias, a que adopten las medidas precisas para favorecer la implementación y el desarrollo de mecanismos para el activismo y la participación cibernéticos de forma eficaz, que incentive y fortalezca el compromiso social y que potencie el voluntariado.

6.4. Asimismo, se debe impulsar el establecimiento de estándares y criterios de evaluación pertinentes que los acrediten y legitimen, y permitan aportar transparencia y valorización a los procesos de concienciación y movilización; así como también poder determinar el retorno social generado.

6.5. Es preciso, igualmente, garantizar la protección efectiva y el ejercicio de los derechos que en esta materia tienen reconocidos los ciudadanos europeos, como ha quedado dicho, especialmente, en lo que se refiere a facilitar el acceso y la libertad de información, así como a garantizar el flujo de intercambio, su integridad, confidencialidad y continuidad a través de las redes, sin menoscabo alguno de la agilidad en la transmisión de sus comunicaciones. Estas garantías se asegurarán de manera proporcional según proceda aplicar para los colectivos vulnerables.

6.6. Por otra parte, debido a la trascendencia que tienen en el marco del ciberactivismo, se deben citar la justicia activa en red y los valores de la confianza y la reputación, orientando su análisis al incremento de garantías en el ciberespacio.

6.7. Las instituciones correspondientes deben velar por poner a disposición de los ciudadanos infraestructuras y herramientas tecnológicas que les permitan desarrollar permanentemente con normalidad su actividad digital adaptando, además, las estructuras sociales a las nuevas tecnologías y promoviendo las acciones formativas y educativas necesarias para capacitarles en el uso de dichas herramientas, así como reducir la brecha digital existente en aras de una mayor cohesión territorial, social y económica.

6.8. Finalmente, se deben diseñar y aprobar programas de sensibilización dirigidos a concienciar a los ciudadanos en la participación social y el voluntariado a través de las nuevas tecnologías asistiendo a aquellas entidades e iniciativas que trabajan en estos campos a través de la cooperación en un contexto de buena gobernanza institucional.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Revisión del Acuerdo de Asociación entre la UE y México»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/19)

Ponente: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Coponente: Juan MORENO PRECIADO

En el pleno de 10 de julio 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

Revisión del Acuerdo de Asociación entre la UE y México

(dictamen de iniciativa)

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de Julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 92 votos a favor, 0 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) considera que la dinamización de las relaciones con México debe llevarse a cabo desde la perspectiva del conjunto de relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe y que, junto a los aspectos meramente económicos y comerciales, deben ponerse en valor otros vínculos compartidos a nivel histórico y cultural y que pueden servir de contrapeso a la creciente influencia de la dimensión panamericana y del Pacífico en este continente. México y la UE tienen, en el contexto de la globalización, lazos culturales, lenguas vehiculares y, fundamentalmente, valores, que crean conexiones especiales entre sus sociedades, que es necesario desarrollar y profundizar y que, desde luego, deben conducir a enfoques coincidentes en los foros internacionales.

1.2. El CESE considera más eficaz, en lugar de partir de cero negociando un Acuerdo completamente nuevo, que sobre la base del existente, así como de la experiencia extraída de quince años de funcionamiento del mismo, se lleve a cabo su revisión profunda y que se establezca un mayor alcance en su contenido.

1.3. El CESE considera necesaria la creación inmediata de un Comité Consultivo Mixto (CCM) compuesto por 9 o por 12 representantes del CESE, así como de un número igual de la sociedad civil organizada mexicana. El CCM debe estar reconocido por los órganos de gobierno del Acuerdo a los cuales debe elevar las propuestas de la sociedad civil. El CCM tendrá competencias consultivas sobre el contenido general del Acuerdo sin perjuicio de que para los temas específicos de comercio y desarrollo sostenible se establezcan otros mecanismos de participación. Igualmente reclama que el futuro Acuerdo integre también un Comité de estas características.

1.4. El nuevo Acuerdo debería incluir un apartado que exija a las Partes la ratificación y el cumplimiento de los convenios y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con los principios y los derechos sociales fundamentales que engloban los objetivos de la OIT sobre «trabajo decente» y, especialmente, el Convenio n° 98 de la OIT, relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.

1.5. Además, en materia de comercio e inversiones deben mejorarse determinados aspectos del actual Acuerdo en temas relacionados con barreras no tarifarias, los **Acuerdos** de Promoción y **Protección** Recíproca de **Inversiones**, la propiedad intelectual y un refuerzo de la cooperación en materia fiscal que persiga terminar con el fraude y la evasión fiscal.

1.6. Deberían replantearse de nuevo las prioridades en la materia de cooperación, favoreciendo los elementos incluidos en la Alianza Estratégica, de forma que las mismas se entrelacen entre sí y generen una sinergia positiva, hasta ahora demostrada como insuficiente al no haber una conexión adecuada entre los proyectos individuales.

1.7. Concretamente el CESE quiere señalar tres áreas que considera prioritarias para esta cooperación reforzada: mejora de la gobernanza, investigación científica y técnica, y cooperación en materia de desarrollo sostenible, cambio climático y protección del medio ambiente.

2. Las relaciones entre la Unión Europea y México en el contexto global de las relaciones con América Latina

2.1. El vínculo entre Europa y América Latina y el Caribe da señales de fatiga desde hace más de una década. El reto de los actuales dirigentes de ambas orillas del Atlántico pasa por reavivarlo y dotarlo de un renovado dinamismo.

2.2. Es evidente que América Latina se ve influenciada por la evolución del conjunto del continente americano, así como por la creciente interdependencia económica con los países del Pacífico, y más singularmente, con China. Sin embargo, la relación de Europa y América Latina se sostiene por los lazos culturales, las lenguas vehiculares, los valores que generan entresijos profundos entre sus sociedades y que hacen que ambas regiones tengan el privilegio de disfrutar de unas raíces culturales e históricas comunes, en el complejo contexto de la globalización, que van más allá de unos meros objetivos y valores comerciales. Ello hace que las relaciones económicas deban ser contempladas como un elemento más del conjunto, pero no como su núcleo central y su leitmotiv fundamental, a diferencia de lo que puede suceder con otras regiones del mundo.

2.3. Es perceptible, al mismo tiempo, que las relaciones entre la Unión Europea y México, a pesar de ser un socio estratégico, han avanzado todavía a un menor ritmo que con otros países del mundo y que se aprecia un cierto cansancio que hace, más ineludible que nunca, aportar nuevos elementos de debate y reflexión que permitan dar un nuevo impulso a dichas relaciones.

3. Antecedentes

3.1. La importancia de México para la Unión Europea deriva, entre otros, de los siguientes aspectos: de una parte su elevada población de 120 millones de habitantes, su peso del 2 % sobre el PIB mundial y un PIB per cápita en el entorno de los 9 000 euros, que le sitúan como un socio comercial muy importante a nivel global. En segundo lugar su pertenencia al Tratado NAFTA, por lo que significa en términos económicos y diplomáticos, en cuanto a los acuerdos trasatlánticos globales con América del Norte y el Proceso de Heiligendamm y, en tercer lugar, compartir extensos vínculos culturales que hacen que la aportación de la Unión Europea pueda contribuir al esfuerzo del Gobierno de ese país para fortalecer las estructuras sociales y conseguir una sociedad más justa y una convivencia más pacífica.

3.2. La Unión Europea y México firmaron, en 1997, un Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación, el cual entró en vigor en el año 2000. Ese Acuerdo, se funda en tres pilares principales: el diálogo político, el comercio y la cooperación.

3.3. En octubre del año 2008 el Consejo Europeo aprobó el establecimiento de una Asociación Estratégica entre México y la UE y, como continuación, en mayo del año 2010 se aprobó el Plan Ejecutivo Conjunto de dicha Asociación, el cual contiene catorce acciones concretas e iniciativas en materia multilateral, cuatro en materia regional y otras catorce en materia de relaciones bilaterales. Para su desarrollo se ha creado una amplia serie de mecanismos de diálogo institucionalizado entre México y la UE como son una Cumbre Bienal (que incluye el Foro de Diálogo con la Sociedad Civil, un Comité Conjunto anual, la Comisión Parlamentaria Mixta y hasta nueve diálogos sectoriales en temas que van desde los derechos humanos y el cambio climático hasta los aspectos culturales.

3.4. La cooperación entre México y la Unión Europea se articula en el marco de cuatro modalidades complementarias: la cooperación bilateral, cuya programación para el período 2007-2013 estableció como temas prioritarios la Cohesión Social, la Economía Sostenible y la Competitividad, y la Educación y la Cultura. En segundo lugar la cooperación en temas sectoriales tales como Derechos Humanos y Democracia, Actores No Estatales, Medio Ambiente y Seguridad Nuclear, Salud, Migración y Asilo. En tercer lugar la participación activa de México en los Programas regionales para el conjunto de América Latina y el Caribe. Finalmente, en cuarto lugar, la participación directa de México en otros programas comunitarios, tales como el Séptimo Programa Marco de Investigación.

3.5. En reiteradas ocasiones, en los últimos años, tanto por parte de México como de la UE, se ha manifestado la necesidad de intensificar y ampliar las relaciones mutuas y concretamente, en materia de comercio, se ha insistido en profundizar en el Tratado de Libre Comercio en vigor desde 1997 y en reforzar la cooperación, tanto en el plano multilateral, como en el ámbito de las relaciones de la Unión Europea con el conjunto de países de América Latina y el Caribe.

4. Valoración de la situación actual

4.1. Al iniciarse el mandato del presidente Peña Nieto (diciembre de 2012), los principales partidos firmaron un «Pacto por México» y el gobierno puso después en marcha una serie de reformas destinadas a modernizar la economía y el Estado para impulsar el dinamismo de la economía mexicana. No obstante, la vitalidad económica que existe en México está amenazada si no se gana la batalla en curso contra la violencia y por el pleno respeto de los derechos humanos. La lucha contra las redes criminales para reducir la violencia agudizada en el país en los años precedentes aún no ha alcanzado los resultados deseados, pues siguen siendo considerables las matanzas indiscriminadas, desapariciones, secuestros, etc. Hay que destacar que, en este sentido, se han puesto en marcha una serie de medidas a nivel federal (Programa Nacional de Derechos Humanos; coordinación entre los gobiernos locales, estatales y federal; reestructuración de las policías estatales y de las fiscalías) para acabar con la descoordinación de las distintas policías y evitar los casos de complicidad o implicación policial en los delitos.

4.2. Desde un punto de vista estrictamente comercial, el Acuerdo de 1997 puede considerarse como moderadamente positivo para ambas partes. El comercio mutuo se ha multiplicado por tres en el período 2003-2013 y México ha aumentado su participación en la cuota de exportaciones de la Unión Europea, desde el 1 % hasta el 1,7 %, mientras que la Unión Europea mantiene un superávit comercial casi constante en todos estos años de entre 7 000 y 10 000 millones EUR. Ello sitúa a México como el socio comercial número diecisiete en importancia para la UE, con unas cifras del 1 % de las importaciones totales de la Unión Europea y, como fue señalado, un 1,7 % de nuestras exportaciones totales, cifras que, no obstante, se sitúan por debajo del peso del 2 % de México en el PIB mundial, siendo, al mismo tiempo, la Unión Europea el tercer socio comercial de México por detrás de los Estados Unidos y China.

4.3. Asimismo, se han realizado importantes inversiones directas, tanto de la Unión Europea en México (11 138 millones EUR tan solo en el período 2008-2012), como de México en la Unión Europea (singularmente en sectores como el cemento, las telecomunicaciones y la alimentación). En general, México tiene firmados, con todos los países de la Unión Europea tratados bilaterales de protección de inversiones e incluso existe un acuerdo bilateral entre México y el Banco Europeo de Inversiones para financiar actividades en ese país, lo que ha permitido la concesión de facilidades crediticias por importe de 495 millones EUR desde el año 2000. Sin embargo, no se ha progresado adecuadamente en el tema de la lucha contra el fraude fiscal.

4.4. No obstante, estas cifras de inversión se ven condicionadas por la tradicional política mexicana de delimitar el acceso de inversores extranjeros en sectores estratégicos, tales como la energía o los servicios postales (recogida en la Constitución de México) o a los servicios de telecomunicaciones y transporte terrestre de pasajeros. Muchas de estas reglas están siendo eliminadas con ocasión del Plan de Desarrollo de México 2013-2018, con progresos significativos que esperamos continúen en el futuro y que deberán tener en cuenta la opinión del conjunto de la sociedad mexicana.

4.5. En materia de apoyo a la sociedad civil mexicana y su fortalecimiento se ha desarrollado una amplia variedad de proyectos conjuntos que pasan por la creación de un Laboratorio de Cohesión Social, numerosos proyectos financiados por el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos en temas de igualdad y protección de menores y quince proyectos relacionados con los denominados «actores no estatales». Finalmente, se han desarrollado iniciativas vinculadas con la salud de la población y migración y asilo.

4.6. En el refuerzo de la competitividad y la protección del medio ambiente se han desarrollado iniciativas en el marco del Proyecto en Materia de Competitividad e Innovación (PROCEI), destinadas a favorecer a las pymes mexicanas así como diversas iniciativas sectoriales en materia de agricultura y cambio climático, y seguridad nuclear. Asimismo, los investigadores mexicanos y los centros de investigación y las universidades de este país tienen acceso al programa Horizonte 2020 de la Unión Europea.

4.7. Se han desarrollado interesantes proyectos en el área cultural, en el marco del «Fondo Cultural Unión Europea-México», en sus fases I y II, habiendo participado CONACULTA como principal interlocutor por parte mexicana.

4.8. Un aspecto que ha ocasionado puntualmente algunas diferencias de interpretación ha sido la aplicación de los principios de «coherencia y condicionalidad» que la Unión Europea impulsa en sus acuerdos externos con otros países y regiones. Concretamente, los aspectos de condicionalidad fueron interpretados por algunos interlocutores mexicanos como una «injerencia en sus asuntos internos», especialmente en relación con el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos y el tratamiento de las comunidades indígenas. El CESE considera que estos aspectos no pueden quedar ausentes en la revisión futura del Acuerdo.

4.9. En el Plan Ejecutivo Conjunto del año 2010 que desarrollaba la Asociación Estratégica México-Unión Europea, se establecía que: «México y la UE se comprometen a fortalecer los espacios de interlocución política en la región, impulsando el diálogo birregional, especialmente con el Grupo de Río, en las Cumbres América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE) y promoviendo la cooperación triangular a través del Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica. México y la UE estudiarán asimismo las posibilidades de emprender una cooperación triangular con otras regiones del mundo, como África».

4.10. Al tratarse de un país con un nivel de PIB suficientemente elevado, existen serias posibilidades de que México pueda dejar de recibir la ayuda para la cooperación bilateral que la Comisión Europea otorga a países menos desarrollados.

4.11. El análisis de las actas de las múltiples reuniones institucionales que se establecen, tanto a nivel de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo, como del propio CESE con sus homólogos mexicanos, no indican resultados concretos que permitan concluir que esta Asociación Estratégica esté produciendo resultados tangibles acordes con la importancia política de la misma. En estas actas, se repite un lenguaje diplomático que refleja que, ni se abordan en profundidad las posibles pequeñas diferencias existentes, ni se dan orientaciones precisas para poder desarrollar en profundidad dicha Asociación Estratégica.

4.12. La negociación de la Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (Transatlantic Trade and Investment Partnership-TTIP), inevitablemente repercutirá en las relaciones de América del norte, tanto con la UE, como en la región en su conjunto.

4.13. Tal y como fue puesto de relieve ya en el año 2012 por el comisario responsable de Comercio, Karel de Gucht⁽¹⁾, a pesar de que México y la UE fueron pioneros en 1997 al establecer un Acuerdo de Libre Comercio, los Acuerdos sucesivos con otros muchos países de América y del resto del mundo han mejorado y profundizado los esquemas previstos en dicho Acuerdo, con lo cual este corre el riesgo de haberse quedado obsoleto y ello no contribuye a que México continúe a ser un socio prioritario, en lo político, en lo comercial y en lo estratégico de la Unión Europea. Desde esa declaración, pocos avances reales se han producido para perfeccionar los acuerdos en vigor, incluso en el plano estrictamente comercial y económico.

5. La participación de la sociedad civil

5.1. El CESE considera necesario que las autoridades de ambas Partes acepten, en el marco de las negociaciones para la modernización del Acuerdo, la creación dentro del propio Acuerdo, del Comité Consultivo Mixto, formado por una representación equivalente del CESE y de la sociedad civil mexicana, con el fin de que pueda ser un elemento dinamizador de este proceso.

5.2. Las expectativas generadas por la cláusula «democrática» despertaron el interés de numerosas organizaciones mexicanas y también europeas por participar en el seguimiento de la implementación del Acuerdo Global. El Comité Conjunto formado por el gobierno mexicano y la Comisión Europea decidió la convocatoria de un Foro de Diálogo de las Autoridades y las Sociedades Civiles de México y de la Unión Europea para dar cauce a estas demandas.

⁽¹⁾ Karel de Gucht, comisario responsable de Comercio, «Open for business: The European Union's relations with México in a changing world», discurso ante EU Chambers/ProMEXICO, Ciudad de México, 12 de diciembre de 2012.

5.3. El primer Foro tuvo lugar en Bruselas en noviembre de 2002 con la participación de más de doscientas organizaciones empresariales, sindicales, ONG y asociaciones diversas. El CESE también estuvo representado. Desde entonces, alternando las sedes entre México y Europa, se han celebrado cinco Foros. En todos ellos se han elevado peticiones a los órganos del Acuerdo Global, que han tomado nota de ellas sin que, salvo en algún tema puntual, las hayan asumido.

Entre las peticiones más repetidas por estos Foros hay que destacar la necesidad de la institucionalización de este diálogo entre autoridades y sociedad civil de ambas Partes, proponiéndose entre otras propuestas, la estabilidad de las celebraciones del propio Foro con carácter bianual, la creación de un Observatorio Social, la creación de un Comité Consultivo Mixto.

5.4. El Foro ha tenido una cierta regularidad pero sin la periodicidad demandada. Por ejemplo el 6º Foro, que debería haberse celebrado en México en septiembre de 2014, aún no ha tenido lugar.

5.5. El Observatorio Social, cuya creación fue en principio aceptada por la autoridades, todavía no se ha puesto en marcha y sus objetivos y composición no están definidos. Varias organizaciones de la sociedad civil mexicana lo consideran un recurso para la evaluación ciudadana del Acuerdo Global y lo limitan al ámbito mexicano, es decir sin participación europea.

5.6. En México no existe un Consejo Económico y Social de ámbito nacional (pero si hay CESE en algunos de sus Estados federados) que pudiera ser la contraparte natural del CESE de la UE. A petición de diversos sectores sociales se elaboró hace algunos años un proyecto legislativo para su creación, pero no prosperó. Varias organizaciones y entidades y alguno de los CESE estatales han vuelto a solicitar que, en el curso de las actuales reformas políticas, se incluya de nuevo este proyecto.

5.7. El CESE ha sostenido en anteriores dictámenes y en sus contactos con las autoridades propuestas similares en orden a mejorar la participación de la sociedad civil en el Acuerdo. El dictamen sobre «Las relaciones UE-México»⁽²⁾ del CESE de 2006 pedía la institucionalización del diálogo de la sociedad civil organizada y señalaba la vía del artículo 49 del acuerdo que prevé la posibilidad de la «creación de cualquier otro Comité u organismo» para la creación de un Comité Consultivo Mixto.

5.8. En cuanto a la eventual creación de un Comité Económico y Social mexicano, el CESE ha manifestado que la creación de un órgano similar en México sería positivo para el seguimiento conjunto de las relaciones UE-México, pero que respetará lo que a ese respecto decidan la sociedad civil y las autoridades mexicanas.

6. Perspectivas y posibles orientaciones de futuro

6.1. La «Declaración de Bruselas» de la Cumbre UE-CELAC de 10 y 11 de junio de 2015 señaló los importantes progresos realizados con vistas a la modernización del Acuerdo UE-México y, en ese sentido, «para entablar las negociaciones lo antes posible». El CESE espera que se proceda a la firma de un nuevo Acuerdo sobre la base de una revisión y ampliación del Acuerdo ya existente, analizando los puntos fuertes y débiles del camino recorrido entre la UE y México y aprovechando la experiencia de los Acuerdos de Asociación firmados en los últimos años entre la Unión Europea y diversos países del mundo. Asimismo, debe servir como un elemento dinamizador del conjunto de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

6.2. El CESE es consciente de que por parte del Gobierno de México y de las instancias comunitarias se tiene una visión no coincidente del papel que la sociedad civil debe jugar en este proceso. Sin embargo, la no canalización de la opinión de la sociedad civil de forma organizada podría conducir a la eclosión de fórmulas alternativas de carácter populista.

6.3. El Acuerdo revisado debería incluir un apartado que exija a las Partes la ratificación y el cumplimiento de los convenios y resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con los derechos sociales fundamentales que engloban los objetivos de la OIT sobre «trabajo decente».

⁽²⁾ DO C 88 de 11 de abril de 2006, p. 85.

6.4. México no ha ratificado aún el Convenio n° 98 ⁽³⁾ de la OIT relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva. La ratificación de este importante convenio, y la necesaria adaptación de la legislación en esta materia, impediría la extendida práctica de los llamados «contratos de protección» que hurtan el dialogo entre trabajadores y empresarios y se obligaría a todas las empresas, mexicanas o extranjeras, a respetar las Normas Internacionales del Trabajo.

6.5. Además de estos aspectos relacionados con temas laborales, en materia de comercio e inversiones deben contemplarse los aspectos relacionados con barreras no tarifarias, el régimen de protección de inversiones y los aspectos de protección intelectual, junto a una mayor cooperación en materia fiscal para combatir el fraude y la evasión fiscal.

6.5.1. Sería conveniente un Acuerdo general sobre inversión con la UE, que sustituya y consolide a los acuerdos bilaterales firmados previamente por México con numerosos países comunitarios, en un contexto de compatibilidad con las disposiciones existentes en los Estados miembros de la UE.

6.5.2. México ha hecho un gran esfuerzo legislativo para mejorar la protección de la propiedad intelectual, pero su puesta en la práctica no se ha consolidado eficazmente, debiendo establecerse fórmulas para reforzar su aplicación efectiva, especialmente en el tema de protección de marcas comerciales contra la falsificación.

6.5.3. En materia de barreras no tarifarias México no permite, en el caso de propietarios extranjeros, el registro de sus indicaciones geográficas reconocidas a nivel comunitario, lo que por ejemplo sí sucede en el acuerdo de la UE con Colombia y Perú. Esto constituye una gran dificultad para aumentar el comercio de numerosos productos comunitarios.

6.6. También se ha señalado, desde la parte mexicana, la necesidad de buscar fórmulas para favorecer un mejor acceso de los productos agrícolas de dicho país a los mercados comunitarios, lo que ayudaría a reducir el desfase comercial ahora existente.

6.7. La participación de la sociedad civil organizada de México y de la Unión Europea debe ser especialmente relevante en el desarrollo satisfactorio de los elementos de cooperación incluidos en los Acuerdos entre ambos. Deberían replantearse de nuevo las prioridades en la materia, con las disponibilidades financieras de forma que además las mismas se entrelacen entre si y generen una sinergia positiva, hasta ahora demostrada como insuficiente al no haber una conexión adecuada entre los proyectos individuales.

6.8. Concretamente el CESE quiere señalar tres áreas que considera prioritarias para esta participación: mejora de la gobernanza, investigación científica y técnica, y cooperación en materia de desarrollo sostenible y medio ambiente.

6.8.1. El tema de la gobernanza debe constituir, sin duda, el elemento central de la política de cooperación. Es preciso que México incorpore, progresivamente, las numerosas «mejores prácticas» que existen en la materia adaptándolas a la realidad del país a fin de sistematizar las actuaciones de la sociedad civil, permitiendo su consolidación y organización eficiente, de manera a ser un complemento del poder político tradicional en México y un coadyuvante del mejor cumplimiento de los derechos humanos en ese país.

6.8.2. En materia de investigación científica y técnica hay que favorecer la participación de las universidades e investigadores de México en los programas de I+D de la Unión Europea, como Horizonte 2020, haciendo hincapié en sectores prioritarios en la Asociación Estratégica como podrían ser los de mitigación y adaptación al cambio climático, a fin de buscar posiciones comunes sobre los mismos. A este respecto podría pensarse en reeditar el Fondo de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología Unión Europea-México (FONCICYT), vigente hasta el año 2011.

⁽³⁾ En abril de 2015 México ha ratificado el Convenio 138 de la OIT sobre la edad mínima de admisión al empleo.

6.8.3. En materia de desarrollo sostenible y medio ambiente, además de proyectos concretos relacionados con la adaptación al cambio climático, se pueden establecer otros proyectos concretos en temas tales como la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera, minimización de vertidos acuáticos y contaminación de aguas subterráneas y tratamiento y reciclado de residuos de todo tipo.

6.8.4. El CESE considera que existen, tanto a nivel de los ejecutivos de México, como de la Unión Europea, de las instancias parlamentarias y de los representantes de la sociedad civil, suficientes elementos para poner en marcha muchas de estas iniciativas sin tener que esperar a que fructifique la firma de un nuevo Acuerdo. Las conclusiones de las Cumbres entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe, y entre la Unión Europea y México, de junio del año 2015, así como las de la XIX Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Unión Europea-México (7-9 de julio 2015) son una oportunidad para desarrollar estas iniciativas en un plano regional, en el cual México debe ser uno de sus ejes vertebradores.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «La agricultura, las zonas rurales y el desarrollo sostenible en los países de la Asociación Oriental»

(Dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/20)

Ponente: Dilyana SLAVOVA

En su 504º Pleno de los días 21 y 22 de enero de 2015, de conformidad con el artículo 29(2) de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre

La agricultura, las zonas rurales y el desarrollo sostenible en los países de la Asociación Oriental

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2015.

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 217 votos a favor y 6 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La UE debería establecer asociaciones fuertes con sus vecinos. Tenemos que intensificar una estrecha cooperación con los países de nuestra vecindad para reforzar en mayor medida nuestras relaciones económicas y políticas ⁽¹⁾. Lo que sucede en los países de Europa Oriental y del Cáucaso meridional tiene consecuencias para la UE. A medida que la UE se ha ampliado, esos países han pasado a ser vecinos más próximos y su seguridad, estabilidad y prosperidad afectan cada vez más a los Estados miembros de la UE. Una mayor cooperación entre la UE y sus socios de Europa Oriental —Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, la República de Moldavia y Ucrania (así como la cooperación entre esos países)— es muy importante para las relaciones exteriores de la UE.

1.2. La UE está comprometida con el crecimiento y la estabilidad en los países vecinos de la Asociación Oriental, reconociendo la importancia de la agricultura, así como de los sectores al principio y al final de la cadena, para el mantenimiento y el desarrollo económico y social de las zonas rurales.

1.3. Para los seis países de la Asociación Oriental, el desarrollo económico a través de flujos de capitales, mercancías, personas y conocimientos técnicos sigue siendo una prioridad clave. Ello solo puede lograrse en un entorno seguro, que es un requisito previo para el desarrollo sostenible, acabando con la corrupción tan extendida.

1.4. El CESE alienta el proceso de diversificación de las zonas rurales de los países de la Asociación Oriental, que podría proporcionar una fuente de ingresos adicionales a través de actividades alternativas y mayores oportunidades de empleo.

1.5. El CESE apoya a la CE y sus esfuerzos para entablar un diálogo estable sobre agricultura y desarrollo rural con todos los países socios y está dispuesto a asistir en la aplicación de las políticas y las reformas correspondientes a todos aquellos que estén comprometidos con hacer de la agricultura y el desarrollo rural un sector clave de su cooperación con la UE. La mayoría de las inversiones de la UE debería centrarse en aquellos países para los que la agricultura y el desarrollo rural sean su prioridad.

⁽¹⁾ Documento conjunto de consulta «Hacia una nueva Política Europea de Vecindad», 4 de marzo de 2015.

1.6. El CESE insiste en que la UE ayude a los países de la Asociación Oriental en la preparación de estrategias de desarrollo agrícola y rural a largo plazo con todas las partes interesadas pertinentes, así como en el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias a nivel nacional y local.

1.7. El CESE expresa su deseo de que se aplique estrictamente un sistema sólido de supervisión a raíz de la aplicación de los recursos de la UE asignados a los países de la Asociación Oriental.

1.8. El CESE aboga por una modernización estratégica del sector agrícola en los países de la Asociación Oriental que aumente la producción nacional de alimentos seguros de manera sostenible. El CESE cree que la UE debería seguir siendo de gran ayuda para los países de la Asociación Oriental en la mejora de las normas en materia de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) de sus productos y el desarrollo de sus programas de desarrollo rural. Esperamos que la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP) se aplique apropiadamente y que también sea eficiente en este aspecto.

1.9. El CESE concede un gran valor a la importancia del Programa Europeo de Vecindad para la Agricultura y el Desarrollo Rural (ENPARD), que fue lanzado para apoyar al sector, y espera que dicho programa, junto con los programas en curso o previstos en otros países, dé lugar a un progreso sostenible en agricultura y la mejora de las condiciones de vida en las zonas rurales de toda la región de la Asociación Oriental.

1.10. El CESE expresa claramente su disposición a compartir la experiencia y conocimientos de la UE en el contexto de una asociación sólida para el desarrollo rural y el desarrollo sostenible del potencial agrícola de esas regiones en el marco de los programas ENPARD. Esto no solo contribuirá a la creación de empleo, sino que también contribuirá a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las zonas rurales. Por otra parte, la ayuda a la agricultura y el desarrollo rural es también un elemento clave del compromiso de la UE para el crecimiento integrador en los países vecinos.

1.11. El CESE subraya que hay que tomar en consideración la experiencia de la UE en la reforma de la agricultura y las zonas rurales en los países en fase de preadhesión, así como la diversidad de experiencias y esfuerzos de los países socios. El CESE pide que se preste mayor atención a la participación de la sociedad civil y de las partes interesadas en el sector.

1.12. Con el presente dictamen, el CESE también manifiesta claramente su deseo de que la sociedad civil esté mucho más ampliamente representada en la Plataforma 2: «Integración económica y convergencia con las políticas de la UE», en su grupo de expertos en agricultura y desarrollo rural, en el grupo de expertos sobre medio ambiente y cambio climático en lo que se refiere a la promoción de las tecnologías ecológicas, la ecoinnovación y la biodiversidad, en el grupo de expertos de comercio sobre cuestiones relativas a las MSF y en el grupo de expertos sobre las PYME, a los que la experiencia y competencias del Comité pueden aportar una útil contribución.

1.13. La ayuda a la agricultura podría ser la piedra angular de las reformas económicas en los países de la Asociación Oriental sobre la que podrían desarrollarse relaciones económicas y comerciales más sólidas con la UE. También se conseguiría de este modo una protección fiable frente a las perturbaciones del comercio con otros socios.

2. Contexto general

2.1. La Asociación Oriental está compuesta por seis países de dos áreas geográficas: el Cáucaso meridional (Georgia, Armenia y Azerbaiyán) y la frontera de Europa Oriental y Asia Sudoccidental entre los mares Negro y Caspio (Moldavia, Ucrania y Bielorrusia). La situación en los países de la Asociación Oriental es relativamente dinámica. Dos de los países, Bielorrusia y Armenia ⁽²⁾, ya son miembros de la Unión Económica Euroasiática. La actual crisis de Ucrania, con un deterioro constante de las instituciones estatales y del Estado de Derecho, parece estar provocando fenómenos de apropiación masiva de tierras ⁽³⁾. Se mantienen los enfrentamientos fronterizos entre Armenia y Azerbaiyán que afectan al desarrollo de la zona.

⁽²⁾ El 29 de mayo de 2014, los presidentes de Kazajistán, Bielorrusia y Rusia firmaron el Tratado de la Unión Económica Euroasiática; el Tratado de adhesión de Armenia se firmó el 9 de octubre de 2014 y entró en vigor el 2 de enero de 2015.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2. El Comité ya ha emitido dictámenes sobre las cuestiones relacionadas con la Asociación Oriental⁽⁴⁾, pero nunca ha examinado los problemas de las zonas rurales, la agricultura y el desarrollo sostenible en estos países. Por lo tanto, el presente dictamen se centrará en las posibilidades de mejorar el desarrollo de las zonas rurales y lograr la sostenibilidad en los países de la Asociación Oriental.

2.3. La UE reconoce la importancia de la agricultura, las zonas rurales y el desarrollo sostenible en los países de la Asociación Oriental, y el ENPARD se ha puesto en marcha para apoyar al sector.

2.4. Las plataformas son el principal instrumento del componente multilateral de la Asociación Oriental. La Plataforma 2 se ocupa de la integración económica entre los países socios y la UE y la convergencia con las políticas de la UE, contribuyendo así a conseguir los objetivos de la Asociación Oriental. La Plataforma 2 y sus diversos grupos de expertos y áreas de trabajo contribuyen al desarrollo inteligente, sostenible e integrador de una economía de libre mercado en los países socios.

2.5. Ante la importancia de la agricultura y las zonas rurales para conseguir un mayor desarrollo sostenible e integrador de los países de la Asociación Oriental, a finales de 2012 se creó el grupo de expertos en agricultura y desarrollo rural, vinculado al ENPARD.

2.6. El grupo de expertos sobre medio ambiente y cambio climático se centra en la cooperación para aplicar los acuerdos de asociación y la aproximación gradual al acervo de la UE en el ámbito del medio ambiente y el cambio climático. Ello implica fomentar la armonización con las normas de la UE, el intercambio de información y de las mejores prácticas, la creación de capacidades administrativas y el apoyo al desarrollo de la sociedad civil. Entre los temas de debate y actividades se encuentran la reducción de los residuos y el reciclaje, la contaminación atmosférica, la biodiversidad y la gestión de los recursos hídricos. El grupo de expertos también está intentando desarrollar el diálogo regional sobre las políticas en materia de cambio climático con vistas a reforzar la visibilidad y capacidad de negociación de los países socios y cooperar con los Estados miembros de la UE en las negociaciones globales sobre el clima.

2.7. La Asociación Oriental hizo importantes avances en 2014. Los nuevos acuerdos de asociación firmados con Georgia, Moldavia y Ucrania ya se están aplicando provisionalmente. Para Georgia y Moldavia, la aplicación provisional ya incluye la zona de libre comercio de alcance amplio y profundo (ZLCAP), mientras que, en el caso de Ucrania, la aplicación provisional de esta parte del acuerdo se ha pospuesto hasta finales de 2015. El AA/ZLCAP implica ambiciosas agendas de reforma política, económica y social, acercando a los países socios orientales interesados a la UE.

3. Observaciones generales

3.1. Los sectores de la agricultura y el desarrollo rural de los países de la Asociación Oriental varían en cuanto a su naturaleza, composición y tamaño relativo, todo ello en el contexto de sus respectivas tradiciones, culturas y métodos de organización. El clima, los recursos naturales y la ubicación definen las limitaciones naturales.

3.2. La agricultura es un sector importante en el tejido económico de todos los países de la Asociación Oriental. Emplea a gran parte de su población y, tras décadas de dificultades, aún tiene un gran potencial de desarrollo. Hay que hacer todo lo posible para garantizar que el desarrollo de un sector agrícola más productivo beneficie a los agricultores y las zonas rurales.

3.3. En muchos países de la Asociación Oriental, amplios grupos de población rural dependen en cierta medida, para su subsistencia, de la explotación de pequeñas parcelas fragmentadas y del uso de pastos municipales o de propiedad estatal. Estos pequeños agricultores disponen de recursos muy limitados con escaso potencial de crecimiento. En muchos casos, los pequeños agricultores representan la práctica totalidad de la producción nacional de productos agrícolas. Los productos procedentes de pequeñas explotaciones suelen ser principalmente para fines de subsistencia o semisubsistencia. La venta de cualquier excedente se ve dificultada por las limitadas relaciones que mantienen con los mercados organizados y por una infraestructura rural degradada y dilapidada. Los principales problemas (especialmente en el Cáucaso meridional) son la falta de cooperación, formación y educación en el sector, así como la falta de un apropiado sistema fiscal.

⁽⁴⁾ DO C 12 de 15.1.2015, p. 48, DO C 161 de 6.6.2013, p. 40, DO C 299 de 4.10.2012, p. 34, DO C 248 de 25.8.2011, p. 37, DO C 277 de 17.11.2009, p. 30.

3.4. La dinámica de los mercados agrarios y la volatilidad de los precios de los alimentos han demostrado la necesidad de que los países de la Asociación Oriental desarrollen políticas de desarrollo agrícola y rural, incluidas medidas para los pequeños agricultores. Por una parte, es necesario modernizar la agricultura y aumentar la producción de forma sostenible y, por otra, hay que desarrollar las zonas rurales y las infraestructuras e incrementar las oportunidades de ingresos para ofrecer una mejor calidad de vida y mejores perspectivas para las familias.

3.5. En la mayoría de los países se están aplicando programas de desarrollo regional, incluidos programas piloto, para aprovechar las posibilidades de renta y empleo brindadas por actividades alternativas en las zonas rurales. Su objetivo es estimular el desarrollo y la diversificación económica de las zonas rurales y reducir las disparidades regionales ⁽⁵⁾.

3.6. Durante mucho tiempo la población rural de todos los países de la Asociación Oriental ha sido a menudo ignorada en la política y el proceso de programación. Una de las consecuencias de este vacío político ha sido la gradual despoblación de las zonas rurales a medida que los económicamente activos emigran a las ciudades o al extranjero. Estas tendencias demográficas negativas, combinadas con la necesidad de una dinámica población activa para apoyar el sector agroindustrial, requieren en respuesta mejorar la calidad de las infraestructuras y la atención sanitaria, así como desarrollar un compromiso político e institucional más sólido.

3.7. El sector agrícola del Cáucaso meridional no aprovecha plenamente su potencial y cuenta en la actualidad con una baja productividad y competitividad. La degradación del capital natural (suelo, agua, bosques, etc.), un terreno montañoso, el descenso de la producción vegetal y animal, los daños a la biodiversidad y la volatilidad del equilibrio ecológico son algunas de las cuestiones que dificultan el desarrollo del sector agrícola. La pobreza rural, la falta de oportunidades de empleo y el bajo nivel de vida rural son algunos de los factores que contribuyen a la vulnerabilidad de las zonas rurales del Cáucaso meridional.

3.8. En los países de la Asociación Oriental se siguen registrando carencias en las normas, regulación, legislación e información comparativa. Es necesario disponer de normas comunes que satisfagan las normas internacionales y de la UE, incluidas las medidas de cumplimiento con mecanismos de supervisión e inspección de las normas vigentes. Unos sistemas poco desarrollados de seguridad alimentaria y sanidad animal, sobre todo en los países del Cáucaso meridional, requieren esfuerzos y trabajo en el ámbito del cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias, y especialmente normas veterinarias y sanitarias para los animales y productos de origen animal.

3.9. El CESE cree que hay que hacer todo lo posible para garantizar que el desarrollo de un sector agrícola más productivo beneficie a los consumidores, los agricultores y las zonas rurales en general, que suelen encontrarse entre las regiones más pobres de todos los países. Teniendo esto en cuenta, la UE ha puesto en marcha un amplio paquete de programas en los últimos años junto con sus socios orientales. Estos programas se dedican desde prestar asistencia técnica específica a programas sectoriales muy amplios hasta apoyar reformas en profundidad en los ámbitos de la agricultura, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. En cualquier caso, el CESE está a favor de supervisar estrictamente la eficacia de las reformas agrícolas en los países de la Asociación Oriental.

3.10. El CESE anima a la CE y al PE a reanudar y profundizar el diálogo político sobre la planificación estratégica y las reformas en los sectores de la agricultura, la silvicultura y el desarrollo sostenible a nivel nacional, respetando las normas establecidas y aumentando la competitividad de las estructuras agrarias y la transparencia de los mercados agrarios nacionales.

3.11. Con el fin de apoyar el proceso de desarrollo agrícola en los países de la Asociación Oriental, el CESE considera prioritario establecer y reforzar organizaciones agrícolas locales a través de proyectos de desarrollo encaminados a mejorar el nivel de representación de los agricultores y su participación en el proceso decisorio.

⁽⁵⁾ En 2014 Georgia emprendió su segundo programa de desarrollo regional para prestar más apoyo a la mejora del desarrollo socioeconómico de la totalidad de sus nueve regiones y las condiciones de vida de la población. También en 2014 prosiguió la ejecución del programa de apoyo al desarrollo regional en Armenia. Moldavia cuenta con un nuevo proyecto que aspira a mejorar la ordenación regional y una reserva de proyectos para el desarrollo de las regiones del norte, sur y centro. En Azerbaiyán se ha lanzado un nuevo programa sobre desarrollo regional.

3.12. El emprendimiento debería ser un factor fundamental de la actividad de la UE en los países de la Asociación Oriental, ya que no debemos olvidar que la promoción del emprendimiento en las zonas rurales es de gran importancia, lo que podría lograrse facilitando un entorno empresarial apropiado: acceso al capital inicial, préstamos bancarios y apropiados incentivos fiscales.

3.13. El CESE considera que es esencial resaltar y potenciar el papel de las mujeres y los jóvenes en las explotaciones agrícolas y en la sociedad rural a través de una mayor integración en la formación profesional y la adopción de medidas especiales en los planes de desarrollo rural.

3.14. El CESE espera que el grupo de expertos sobre medio ambiente y cambio climático lleve a buen término los tres proyectos siguientes como parte de la Plataforma 2-«Integración económica y convergencia con las políticas de la UE»: Sistema Compartido de Información Medioambiental (SEIS) ⁽⁶⁾, proyecto «Move on Green» ⁽⁷⁾ y el Clima East Package ⁽⁸⁾.

3.15. El CESE pide a la CE y el PE que prosigan sus esfuerzos para mejorar la gobernanza medioambiental y la recogida de datos y sistemas de gestión en los países de la Asociación Oriental, con el fin de ayudarles en la mitigación del cambio climático y la adaptación al mismo, para centrarse en medidas políticas verdes y presentar modelos sostenibles de producción y consumo.

3.16. El CESE reconoce la importancia del programa de desarrollo sostenible «Greening Economies in the Eastern Neighbourhood» (EaP GREEN), que está llevando a cabo la OCDE en colaboración con la CEPE, el PNUMA, y la ONUDI para ayudar a los países de la Asociación Oriental en su transición a la economía verde.

4. Observaciones específicas por país

4.1. Armenia

4.1.1. La agricultura es un sector económico de primer orden en Armenia, y alrededor de un tercio de la población vive en zonas rurales de montaña escasamente pobladas y con bajos ingresos en las que la agricultura de subsistencia y semisubsistencia tiene importancia como fuente de sustento. Prácticamente todo el producto agrícola bruto (aproximadamente un 97 %), se produce en pequeñas explotaciones.

4.1.2. Armenia también ha llevado a cabo uno de los programas de reforma agraria más completos; a mediados de 1994 se había privatizado la mayor parte de la superficie agrícola. Como consecuencia de ello, las tierras se dividieron en más de 1,2 millones de parcelas.

4.1.3. Armenia tiene recursos agrícolas limitados, ya que la tierra de labor constituye solo el 16,8 % de la superficie total del país. La fértil tierra volcánica permite el cultivo de trigo y cebada, así como pasto para animales. Entre los cultivos de regadío cabe citar los albaricoques, melocotones, ciruelas, manzanas, cerezas, nueces, membrillo, higos, granadas y otras frutas, así como la uva, que constituye la base de su licor de fama internacional.

4.1.4. En julio de 2013 finalizaron las negociaciones sobre el Acuerdo de Asociación, que incluye una ZLCAP. Sin embargo, cuando Armenia se adhirió a la Unión Aduanera anunciada en septiembre de 2013, no se firmó el Acuerdo de Asociación, que era incompatible con la pertenencia a dicha unión aduanera. La Unión Europea sigue cooperando con Armenia en todas las áreas compatibles con dicha unión.

4.2. Azerbaiyán

4.2.1. Como la economía de Azerbaiyán depende del importante sector del petróleo y el gas, la agricultura es un componente fundamental de la economía del país no ligada al petróleo. Casi la mitad de la población azerbaiyana vive en zonas rurales y su sustento depende de la agricultura.

⁽⁶⁾ El objetivo de este proyecto es promover la protección del medio ambiente en la región de la Asociación Oriental haciendo extensivos los principios del sistema SEIS a esa zona.

⁽⁷⁾ El objetivo general del proyecto «Move on Green» es apoyar a los países socios en sus esfuerzos para pasar a una economía más verde, disociando el crecimiento económico de la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos.

⁽⁸⁾ El Clima East Package apoya la mitigación del cambio climático y la adaptación en la región de la Asociación Oriental, y su objetivo es el alineamiento gradual con el acervo de la UE en el ámbito del medio ambiente y el cambio climático.

4.2.2. La producción agrícola combinada es la más común, con pautas de cultivo similares. Los principales cultivos agrícolas en Azerbaiyán son los cultivos agrícolas comerciales, la vid, el algodón, el tabaco, los cítricos y las hortalizas. La ganadería, los productos lácteos, el vino y las bebidas espirituosas también son importantes productos agrarios.

4.2.3. En 2010, la UE y Azerbaiyán entablaron las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación (excluida la ZLCAP debido a la solicitud de adhesión a la OMC que sigue pendiente). El Gobierno de Azerbaiyán solicitó oficialmente a la Secretaría de la OMC la adhesión como miembro a la OMC en 1997, y las negociaciones siguen en curso.

4.3. *Bielorrusia*

4.3.1. El sector agrícola en Bielorrusia da trabajo a alrededor de la décima parte de la población activa y está dominado por grandes explotaciones colectivas y estatales. La mayor parte de las explotaciones del país se dedica a cultivos mixtos y ganadería. Patatas, remolacha, cebada, trigo, centeno y maíz son otros cultivos importantes; un gran porcentaje del grano se utiliza como pienso. Ganado vacuno, aves de corral y cerdos son los principales tipos de ganado. Casi dos quintas partes de Bielorrusia están cubiertas por bosques, que son explotados para la producción de madera y papel.

4.3.2. La ratificación del Acuerdo de Asociación y Cooperación entre la UE y Bielorrusia (negociado en 1995) ha estado congelada desde 1997 debido a la situación política del país.

4.3.3. Bielorrusia solicitó la adhesión a la OMC en 1993. El proceso de adhesión sigue su curso.

4.4. *Georgia*

4.4.1. La agricultura en Georgia es esencial para la población del país, ya que proporciona una importante red de seguridad en las zonas rurales, donde vive casi la mitad de los habitantes de Georgia. La superficie rural está sumamente fragmentada: el 95 % de los agricultores son «pequeños agricultores», por lo general con alrededor de 1,2 hectáreas y dos vacas por familia. Esta fragmentación se intensificó con el proceso de privatización de la tierra en los años noventa, lo que dio lugar a una nueva clase de aproximadamente medio millón de «agricultores» clasificados como agricultores por cuenta propia.

4.4.2. En general, la leche y la carne son los productos agrarios más valiosos. Los ganaderos crían animales con piensos de muy poca calidad, confiando en los pastos gratuitos, o sumamente baratos, y el heno en invierno. Esto no solo se traduce en una baja producción de leche, sino que, además, dificulta considerablemente la producción competitiva de carne. La producción de vino es también una parte muy importante del sector agrícola. La mayor parte de la actividad agrícola se concentra en las llanuras fértiles de los valles, y los principales cultivos son cítricos, vid y nueces.

4.4.3. Las relaciones entre la UE y la República de Georgia se han regido por el Acuerdo de Asociación y Cooperación (AAC), actualmente sustituido por el Acuerdo de Asociación UE-Georgia, que incluye una ZLCAP, firmado el 27 de junio de 2014 y aplicado con carácter provisional desde el 1 de septiembre de 2014. Por lo que se refiere al comercio en productos agrícolas, se han hecho concesiones ambiciosas en la ZLCAP. La importación de productos agrícolas de la UE en la República de Georgia está totalmente liberalizada.

4.5. *Moldavia*

4.5.1. La agricultura es sumamente importante para Moldavia. Los terrenos agrícolas suponen alrededor del 75 % de la superficie total del país, y la mayor parte de la tierra se utiliza para cultivos temporales. Aproximadamente una décima parte de la superficie del suelo está destinada a cultivos permanentes. La sociedad moldava es predominantemente rural; el sector agrario emplea al 26,4 % de la población activa y genera el 14,6 % del PIB del país.

4.5.2. Como resultado de la reforma agraria, la estructura del uso de la tierra agrícola ha cambiado. Tras la privatización de los años noventa, una gran proporción de las tierras se mantiene como pequeñas parcelas individuales. El proceso de privatización ha dado lugar a una explotación media de 1,4 hectáreas, subdividida en parcelas separadas con arreglo al tipo de tierra (cultivos herbáceos, huerta, viñedo) para alrededor de un millón de titulares. De la superficie agrícola total, 0,66 millones de hectáreas son de propiedad pública (26,2 %) y 1,84 millones de hectáreas son de propiedad o utilización privada (73,8 %).

4.5.3. En términos del valor de la producción agrícola, la producción de plantas contribuye más de dos tercios del valor global, mientras que la producción animal y los servicios suponen alrededor del 30 % y el 2,4 % respectivamente. La vid y la leche son los productos agrarios más valiosos.

4.5.4. Desde 1998, las relaciones entre la UE y la República de Moldavia se han regido por el Acuerdo de Asociación y Cooperación, actualmente sustituido por el Acuerdo de Asociación UE-Moldavia firmado el 27 de junio de 2014, que incluye una ZLCAP en vigor con carácter provisional desde el 1 de septiembre de 2014.

4.6. *Ucrania*

4.6.1. Gracias, en parte, a una tierra rica y un clima favorable, la producción agrícola de Ucrania está muy desarrollada. Su producción de cereales y patatas es una de las más altas de Europa y el país se encuentra entre los mayores productores mundiales de remolacha azucarera y aceite de girasol. El sector ganadero de Ucrania va a la zaga del sector agrícola, pero su producción total sigue siendo considerablemente superior a la de la mayoría de los demás países europeos.

4.6.2. En 2007-2011 se negoció, rubricándose en 2012, un nuevo Acuerdo de Asociación, que incluye una ZLCAP. Los apartados políticos del Acuerdo de Asociación fueron finalmente firmados el 21 de marzo de 2014, mientras que el resto del Acuerdo, incluida la ZLCAP, se firmó el 27 de junio de 2014. Desde el 23 de abril de 2014, la UE siempre ha concedido unilateralmente preferencias comerciales autónomas para apoyar a Ucrania en la situación actual.

4.6.3. El proyecto financiado por la UE «Mejora del sistema de control de la seguridad alimentaria en Ucrania» (IFSSU) se puso en marcha en julio de 2014 con los objetivos de mejorar la calidad sanitaria de los productos alimenticios de Ucrania y aumentar la confianza de los consumidores ucranianos en la producción nacional. La UE también ayuda al Servicio veterinario y fitosanitario estatal de Ucrania para mejorar el sistema de seguridad alimentaria «de la granja a la mesa». Con un presupuesto de casi 3,8 millones EUR para 33 meses, el proyecto IFSSU forma parte del ámbito prioritario de «la seguridad alimentaria y seguridad de los alimentos».

5. El papel del ENPARD

5.1. El ENPARD se estableció mediante dos comunicaciones conjuntas de la Comisión Europea y el Servicio Europeo de Acción Exterior de marzo y mayo de 2011, como parte del compromiso de la UE con el crecimiento integrador y la estabilidad en los países vecinos, al reconocer la importancia potencial de la agricultura en términos de seguridad alimentaria, producción sostenible y empleo rural.

5.2. El CESE ofrece un diálogo sobre el ENPARD a todos los países socios y está dispuesto a asistir en la aplicación de las políticas y las reformas correspondientes del ENPARD a todos aquellos que estén comprometidos con hacer de la agricultura y el desarrollo rural un sector clave de su cooperación con la UE. Esto incluye la asistencia en la preparación de estrategias de desarrollo agrícola y rural a largo plazo con todas las partes interesadas pertinentes, así como en el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias a nivel nacional y local.

5.3. Este programa ya está dando resultados en Georgia: la legislación sobre cooperativas agrícolas, la red de 54 «centros de consulta e información sobre la estrategia agrícola», etc. El 11 de marzo de 2014, la Unión Europea firmó cuatro subvenciones por un total de 15 millones EUR en apoyo a los pequeños agricultores en el marco de la iniciativa ENPARD en Georgia. Los proyectos contribuirán a crear más de 160 cooperativas con asistencia técnica para todas las regiones de Georgia. El objetivo de estas cooperativas es permitir a los pequeños agricultores organizarse colectivamente y obtener economías de escala, aumentar su eficiencia y mejorar sus conexiones con los mercados. El ENPARD total para Georgia asciende a 52 millones EUR durante un período de cinco años (marzo de 2013-marzo de 2018).

5.4. La ayuda de la UE a Armenia ascendió a 157 millones EUR en el período 2011-2013 (frente a 98,4 millones EUR en el período 2007-2010). En diciembre de 2013, la UE adoptó una nueva financiación de 41 millones EUR para apoyar a la sociedad civil, el desarrollo regional y la agricultura en Armenia en el marco de la Política de Vecindad Europea. De esta cantidad total, 25 millones EUR se han asignado para aplicar la iniciativa ENPARD en Armenia. Esta financiación se utilizará, en particular, para mejorar los resultados de las asociaciones relacionadas con la agricultura, apoyar el desarrollo de las asociaciones de agricultores, desarrollar las estadísticas agrícolas y mejorar el acceso a alimentos más asequibles para los ciudadanos armenios. También se destinará a la mejora de las condiciones en las zonas rurales a través de la creación de empleo, el desarrollo de asociaciones entre los sectores público y privado y la formación de la mano de obra.

5.5. Por lo que se refiere a Moldavia, el programa de «estimulación económica en las zonas rurales», que se viene aplicando desde 2010, ha demostrado ser un útil instrumento para la creación de empleo en las provincias de Moldavia. La agricultura y el desarrollo rural se han identificado como un sector prioritario para la cooperación al desarrollo Moldavia-UE en 2014-17, por un importe de entre 100 y 120 millones EUR disponibles para ayudar al sector. En este contexto, en el verano de 2014 se adoptó un amplio programa ENPARD Moldavia de 64 millones EUR y empezó a aplicarse a partir de principios de 2015. A través del apoyo presupuestario y la asistencia técnica, el programa apoyará una estrategia de desarrollo global a largo plazo preparada por el Gobierno. Esa ayuda financiera contribuye a aumentar la competitividad del sector agrícola y profundizará el debate sobre el desarrollo de nuevas políticas.

6. El papel del CESE

6.1. Consciente del papel de la sociedad civil en los países de la Asociación Oriental, el CESE está dispuesto a desempeñar un papel activo y compartir sus conocimientos técnicos con el ánimo de desarrollar un sector agrícola más eficiente, especialmente:

- ayudando a cartografiar las organizaciones de la sociedad civil en la esfera de la agricultura y el desarrollo sostenible y a mejorar la situación a través de un diálogo abierto e integrador con un amplio abanico de partes interesadas;
- compartiendo sus conocimientos técnicos, incluidos los adquiridos gracias a la adhesión de nuevos Estados miembros a la UE, a fin de definir criterios y procesos específicos para la creación de unas organizaciones de la sociedad civil agrícolas y ecológicas verdaderamente representativas y su incorporación al proceso decisorio de los países de la Asociación Oriental;
- intercambiando las mejores prácticas en áreas como la agricultura, las redes de desarrollo rural, el desarrollo sostenible, el emprendimiento y la responsabilidad social de las empresas;
- participando más activamente en los trabajos de la Plataforma 2 de la Asociación Oriental «integración económica y convergencia con las políticas de la UE», especialmente en el grupo de expertos en agricultura y desarrollo rural, así como en el grupo especial sobre medio ambiente y cambio climático con respecto a la promoción de las tecnologías ecológicas, la ecoinnovación y la biodiversidad.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

ANEXO I⁽¹⁾**Ayuda de la UE a los países de la Asociación Oriental (2014-2020)**

País	Asignación 2014-2017 (en millones EUR)	Principal sector	Asignación indicativa (en %)
Armenia	140-170	Desarrollo del sector privado	35
		Reforma de la administración pública	25
		Reforma del sector de la justicia	20
Azerbaián	77-94	Desarrollo regional y rural	40
		Reforma del sector de la justicia	20
		Educación y desarrollo de cualificaciones	20
Bielorrusia	71-89	Inclusión social	30
		Medio ambiente	25
		Desarrollo económico local y regional	25
Georgia	335-410	Reforma de la administración pública	25
		Agricultura y desarrollo rural	30
		Reforma del sector de la justicia	25
Moldavia	335-410	Reforma de la administración pública	30
		Agricultura y desarrollo rural	30
		Reforma de la policía y gestión de las fronteras	20
	Asignación 2014		
Ucrania	355	Medida especial: contrato estatal de obras	

⁽¹⁾ Información del sitio del Servicio Europeo de Acción Exterior:
http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_es.htm

ANEXO II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Por un convenio de la OIT contra la violencia de género en el trabajo»

(dictamen de iniciativa)

(2016/C 013/21)

Ponente: Béatrice OUIIN

El 19 de febrero de 2015, 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:

Por un convenio de la OIT contra la violencia de género en el trabajo

(dictamen de iniciativa)

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 16 de julio de 2015.

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 209 votos a favor, 2 en contra y 5 abstenciones, el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), con su estructura tripartita, desempeña un papel esencial en la escena internacional para mejorar la situación de los trabajadores y el funcionamiento de las empresas. La Unión Europea no es miembro de la OIT, pero sus Estados miembros sí lo son, al igual que las organizaciones que representan a los trabajadores y empresarios europeos. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) desea que los Estados miembros de la UE y las organizaciones europeas actúen para proyectar a nivel mundial los valores y logros europeos, teniendo en cuenta el contexto mundial.

1.2. El Comité Económico y Social Europeo considera que:

- la violencia sexual y de género en el trabajo constituye un obstáculo para el trabajo digno (que respeta la dignidad y garantiza la seguridad, responsabilidad y autonomía de los trabajadores);
- la violencia de género en el trabajo constituye una violación grave de los derechos humanos y un atentado contra la dignidad y la integridad física y psicológica;
- perjudica a la economía y al progreso social al debilitar los fundamentos de la relación laboral y reducir su productividad;
- revela relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres y contribuye a perpetuar las desigualdades en el trabajo;
- combatir la violencia de género requiere la participación de la sociedad civil, en particular de los interlocutores sociales, pero también de los profesionales de la sanidad, la policía y la justicia para acoger a las víctimas, así como de los medios de comunicación y los profesores para prevenir la violencia;
- por el bien de la sociedad, hay que combatir tal violencia dondequiera que se produzca y desterrarla de los lugares de trabajo.

1.3. En noviembre de 2015, el Consejo de Administración de la OIT deberá decidir si se inscribe en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo (el órgano decisorio de la OIT) la elaboración de una norma internacional sobre la violencia de género en el trabajo. El CESE apoya esta propuesta e insta a los Estados miembros y a los interlocutores sociales europeos a hacer lo mismo.

1.4. El CESE desea que los Estados miembros de la Unión Europea, que, gracias a la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾, ya disponen de instrumentos para combatir las desigualdades entre hombres y mujeres y el acoso sexual en el lugar de trabajo, hablen con una sola voz en la OIT.

1.5. Los interlocutores sociales europeos, por su parte, firmaron en 2007 un Acuerdo marco sobre el acoso y la violencia en el trabajo que debería llevarles a participar juntos en el debate sobre este proyecto de norma internacional del trabajo ⁽²⁾.

2. Introducción: la problemática de la violencia de género en el trabajo

2.1. En la era de la globalización, establecer normas internacionales para combatir y prevenir la violencia de género es necesario tanto en interés de los trabajadores como de las empresas y los Estados. Esta violencia amenaza la salud física y psicológica, es una afrenta a los derechos y la dignidad de las personas, merma la productividad de las víctimas y representa un coste para el Estado y la sociedad. Combatirla y prevenirla es una exigencia para todos. La violencia de género es uno de los principales obstáculos al desarrollo.

2.2. El tratamiento de este asunto en la OIT

2.2.1. La violencia de género y sexual refleja, y, al mismo tiempo, aumenta las desigualdades entre mujeres y hombres y tiene un impacto negativo en el lugar de trabajo. Combatirla está incluido en varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

- Convenio n° 29 sobre el trabajo forzoso, 1930,
- Convenio n° 97 sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949,
- Convenio n° 100 sobre igualdad de remuneración, 1951,
- Convenio n° 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958,
- Convenio n° 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011.

Las medidas preconizadas en la Recomendación 200 sobre el VIH y el sida y el mundo del trabajo (2010) disponen que es preciso tomar medidas para prevenir y detener la violencia y el acoso en el trabajo. Aún más recientemente, la Recomendación n° 204 sobre la transición de la economía informal a la economía formal (adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 104ª reunión, el 12 de junio de 2015, en Ginebra) requiere que los Estados miembros velen por que las estrategias o planes nacionales de desarrollo incluyan un marco integrado de políticas. «Este marco integrado de políticas debería abordar [...] la promoción de la igualdad y la eliminación de todas las formas de discriminación y de violencia, incluida la violencia de género, en el lugar de trabajo» ⁽³⁾.

Pero actualmente ninguna norma trata la cuestión específica de violencia de género en el trabajo.

2.2.2. La Comisión de Expertos de la OIT intentó colmar esta laguna: «[...] el acoso sexual socava la igualdad en el trabajo, poniendo en peligro la integridad, la dignidad y el bienestar de los trabajadores. El acoso sexual perjudica a la empresa al debilitar los fundamentos de la relación laboral y reducir su productividad. Anteriormente la Comisión había manifestado que el acoso sexual es una forma de discriminación sexual y que debería abordarse en el marco de las obligaciones derivadas del Convenio [n° 111]. Así, de conformidad con el Convenio que impone la prohibición de la discriminación por razón de sexo y la adopción de una política de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato, habría que adoptar medidas para eliminar el acoso sexual» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo (DO L 269 de 5.10.2002, p. 15).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang-en/index.htm

⁽⁴⁾ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 91ª reunión, 2003, pp. 497-498.

2.2.3. En 2008, dicha comisión señaló que «otra laguna importante en cuanto a la aplicación se refiere al acoso sexual, que es una forma de discriminación sexual grave y una violación de los derechos de la persona en el trabajo. Por ello, la comisión recuerda su observación general formulada en 2002 en la que subrayaba la importancia que se concede a la adopción de medidas eficaces de prevención y prohibición de cada una de las dos formas que puede revestir el acoso sexual en el trabajo: la que se parece al chantaje ("quid pro quo") y la que resulta en un entorno de trabajo hostil.»⁽⁵⁾

2.2.4. En las 320^a y 323^a reuniones del Consejo de Administración de la OIT (13-27 de marzo de 2014 y 12-27 de marzo de 2015), varios gobiernos (Alemania, Canadá, Cuba, Francia, India, Italia, México, Países Bajos, Sri Lanka, Uruguay y Estados Unidos) expresaron su apoyo a la elaboración de una norma internacional sobre «la violencia contra las mujeres y los hombres en el mundo laboral», a fin de dotar a los gobiernos, los sindicatos y los empresarios de herramientas que les permitan luchar contra la violencia de género y el acoso sexual y señalar enérgicamente que esta violencia es un atentado contra los derechos de los trabajadores. Esta solicitud está apoyada también por el Grupo de los Trabajadores de la OIT y la Confederación Sindical Internacional.

2.3. Y en Europa:

2.3.1. Los interlocutores sociales europeos firmaron en 2007 un Acuerdo marco sobre el acoso y la violencia en el trabajo que debería llevarles a apoyar una reglamentación parecida a nivel internacional⁽⁶⁾.

2.3.2. En sus dictámenes sobre la igualdad entre hombres y mujeres o, incluso, en un dictamen sobre la violencia doméstica⁽⁷⁾, el CESE se ha manifestado en reiteradas ocasiones sobre la violencia de género y las agresiones sexuales que sufren demasiadas mujeres en todo el mundo. Por otra parte, se trata de un problema creciente: la crisis económica, los programas de ajuste estructural y las medidas de austeridad han contribuido a aumentar la violencia en el trabajo.

2.3.3. El CESE desea que los Estados miembros de la Unión Europea que, gracias a la Directiva 2002/73/CE⁽⁸⁾, ya disponen de instrumentos para combatir el acoso sexual en el lugar de trabajo, hablen con una sola voz en la OIT para apoyar la elaboración de una norma internacional que permita combatir la violencia de género en el trabajo.

2.4. Descripción de la situación

2.4.1. La violencia de género en el lugar de trabajo constituye una violación grave de los derechos humanos y un atentado contra la dignidad y la integridad física y psicológica. A escala mundial, el 35 % de las mujeres son víctimas de violencia directa en su lugar de trabajo y entre el 40 y el 50 % de ellas son objeto de propuestas sexuales indeseables, contactos físicos no deseados u otras formas de acoso sexual. El 45 % de las mujeres en la Unión Europea declara haber sufrido alguna vez violencia de género. Entre el 40 % y el 45 % señala haber sufrido acoso sexual en el trabajo. Se estima que en Europa siete mujeres mueren cada día víctimas de la violencia de género⁽⁹⁾.

2.4.2. La violencia de género revela relaciones de poder desiguales entre mujeres y hombres y contribuye a perpetuar las desigualdades. Como expresión de una voluntad de dominación, esta violencia está muy presente en las sociedades en las que no se respetan los derechos humanos, pero también persiste en sociedades democráticas. Esa violencia no puede confundirse con la seducción, que requiere el respeto del otro. La violencia sexual y de género no es una cuestión privada, y combatirla corresponde al ámbito del orden público y de la seguridad colectiva.

2.4.3. Bromas de género, injurias, burlas humillantes, gestos fuera de tono, imágenes pornográficas exhibidas en locales profesionales y en internet (que es un instrumento de trabajo para muchos empleados), acoso psicológico y sexual, violaciones y otras agresiones sexuales, violencia doméstica, ¿qué mujer podría afirmar que nunca se ha visto afectada por, al menos, una de estas manifestaciones de sexismo?⁽¹⁰⁾

⁽⁵⁾ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 98^a reunión, 2009, p. 35.

⁽⁶⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽⁷⁾ Dictamen sobre Erradicar la violencia doméstica contra las mujeres (DO C 351 de 15.11.2012, p. 21).

⁽⁸⁾ Véase la nota 1 a pie de página.

⁽⁹⁾ Barómetro 2011 (Planes de acción nacionales contra la violencia hacia las mujeres en la UE), European Women's Lobby, agosto de 2011 (www.womenlobby.org).

⁽¹⁰⁾ Un informe reciente (abril de 2015) del Consejo Superior para la igualdad entre mujeres y hombres en Francia afirma que TODAS las mujeres han sido víctimas de propuestas sexuales no deseadas en la calle y el transporte público. La mayoría de las víctimas son menores. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4. Independientemente del lugar en que se ejerza, la violencia de género puede tener repercusiones en el lugar de trabajo. Un estudio europeo muestra las consecuencias de la violencia doméstica en el trabajo y la inserción profesional de las víctimas⁽¹¹⁾ y estudios internacionales⁽¹²⁾ lo confirman. El resultado de cuatro encuestas nacionales (Australia, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido) muestra que la violencia doméstica afecta a la participación, la productividad y la seguridad de los trabajadores. Una mujer que es víctima de violencia conyugal puede ser acosada por su pareja o colega en el trabajo, lo que plantea problemas de seguridad para ella y sus colegas. Puede ausentarse del trabajo durante varios días a causa de las heridas sufridas o, si acude al trabajo, su eficacia profesional se verá perturbada. En Australia, en los servicios públicos, las víctimas de la violencia doméstica tienen derecho a un permiso. En el sector privado, según los convenios colectivos que cubren a casi dos millones de trabajadores, este permiso es de **veinte** días.

2.4.5. Cuando la violencia es ejercida en el trabajo por un colega, un superior jerárquico, un cliente o un usuario, las trabajadoras no se sienten seguras. Pueden necesitar un período de baja para curar sus lesiones físicas o psicológicas, buscar ayuda psicológica o asistir a vistas civiles o penales. Por consiguiente, la violencia de género también es nefasta para los empresarios (pérdida de productividad, absentismo, procedimientos judiciales, mala publicidad).

2.4.6. Esa violencia puede producirse en el trayecto hacia el trabajo. En la calle, en los transportes públicos, es frecuente que las mujeres sean acosadas, agredidas, vapuleadas y, a veces, asesinadas. Este tipo de acoso, que se dirige en particular a las jóvenes, tiene repercusiones duraderas: las víctimas, al no sentirse seguras, se ven embargadas por una sensación de vulnerabilidad que puede desembocar en un complejo de inferioridad. Para algunas de ellas, sufrir acaba por parecer normal.

2.4.7. Con el aumento del número de mujeres que trabajan, y dado que las mujeres son más numerosas que los hombres en el trabajo informal, el empleo precario y el trabajo doméstico, el número de mujeres víctimas de violencia también aumenta. Las mujeres solas con hijos son especialmente vulnerables. Estas circunstancias pueden utilizarse para ejercer el chantaje laboral.

2.4.8. Los grupos de alto riesgo son los jóvenes y los niños –chicas y chicos– que trabajan, las personas víctimas de trabajos forzados, los migrantes económicos, las trabajadoras domésticas, las personas que trabajan en los servicios sanitarios y las personas que trabajan en la industria del sexo. Trabajar en soledad y atender al público son factores de riesgo adicionales.

2.4.9. Los factores de riesgo relacionados con el entorno laboral dependen de la posición de las mujeres en la organización del trabajo y de la cultura profesional más o menos respetuosa con las mujeres. Una mejor representación de las mujeres en los puestos de decisión sería una buena prevención de la violencia contra ellas.

2.4.10. La violencia de género repercute negativamente en la productividad de la mano de obra. Las diferencias entre la exposición de las mujeres y los hombres al riesgo de formas específicas de violencia en el lugar de trabajo se ven agravadas por la segregación entre los sexos. Algunas mujeres se ven más expuestas que otras: son minoritarias en un universo muy masculino o tratan con personas en dificultades (trabajadoras sociales, personal penitenciario, ventanillas de servicios públicos, urgencias en los hospitales, etc.).

2.4.11. La exposición al riesgo de violencia es también mayor en los medios en los que las relaciones sociales son inexistentes y en los que la falta de negociación colectiva no permite resolver el problema. Los sindicatos pueden ayudar a las víctimas a saber a quién dirigirse en caso de violación de sus derechos. También hay otras soluciones: por ejemplo, la legislación belga prevé la designación de una persona que goce de la confianza de la jerarquía y de los trabajadores y que esté disponible para asesorar y ofrecer su asistencia.

2.5. *Definir y prevenir la violencia*

2.5.1. Luchar contra esta violencia requiere tener en cuenta sus especificidades para prevenirla. Es necesario comprender sus mecanismos y denunciar sus efectos para reducir su incidencia y avanzar hacia la igualdad entre hombres y mujeres. La formación de los directivos en lo que se refiere a las desigualdades de género es una buena prevención.

⁽¹¹⁾ Cuando la violencia doméstica se produce en el lugar de trabajo o en el proceso de inserción profesional, COFACE, 2011 http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-es.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2. Es necesario establecer un marco jurídicamente vinculante, con una clara definición del ámbito de aplicación y una definición del delito, precisando que las víctimas están en una relación de subordinación.

2.5.3. La violencia de género en el trabajo, tanto si se produce en el lugar de trabajo como si se produce en el trayecto al mismo, puede adoptar formas muy diversas, como:

- la violencia física,
- la violencia sexual, en particular la violación y las agresiones sexuales,
- los insultos, los actos incívicos, la falta de respeto, los gestos de desprecio,
- los actos de intimidación,
- el maltrato psicológico,
- el acoso sexual,
- las amenazas de violencia,
- el acecho.

2.5.4. Todos estos tipos de violencia se caracterizan por imponer, sin el consentimiento de la persona que los padece, palabras o comportamientos en función del sexo o de la orientación sexual, con el objeto o efecto de crear una situación intimidatoria, humillante, degradante u ofensiva. Pequeñas agresiones cotidianas, aparentemente anodinas, llevan a las víctimas a no sentirse en seguridad. Esta violencia, agresiones y humillaciones crean un clima de trabajo malsano.

2.5.5. El acuerdo marco europeo de los interlocutores sociales estipula que, en el lugar de trabajo, pueden presentarse diversas formas de acoso y violencia. Pueden:

- *revestir formas físicas, psicológicas o sexuales,*
- *constituir incidentes aislados o comportamientos más sistemáticos,*
- *darse entre colegas, entre superiores y subordinados o provenir de terceros como clientes, pacientes, alumnos, etc.,*
- *ir de manifestaciones leves de falta de respeto a actos más graves, como infracciones penales que requieren la intervención de las autoridades públicas.*

Las disposiciones de este Acuerdo destacan la confidencialidad:

- *revierte en interés de todas las partes proceder con la discreción necesaria para proteger la dignidad y la intimidad de las personas,*
- *no debe revelarse ninguna información a las partes no involucradas en el asunto.*

Por último, el Acuerdo prevé un procedimiento de tramitación de reclamaciones y medidas de prevención en cuyo debate podría inspirarse la OIT.

2.5.6. Muchos empleados utilizan internet en el trabajo. La violencia de género puede propagarse por internet a través de imágenes degradantes e incluso con el envío de mensajes a los medios sociales. En las relaciones en línea puede producirse un clima de intimidación, hostilidad o humillación, al igual que en las relaciones reales. La nueva norma no puede ignorar que internet interviene en las relaciones laborales y que también es necesario combatir la violencia de género en la red.

3. ¿Por qué es necesaria una norma de la OIT contra la violencia de género?

3.1. Los lugares de trabajo constituyen contextos únicos para combatir la violencia. Una norma internacional del trabajo podría proporcionar orientación sobre las políticas de recursos humanos adecuadas en materia de violencia de género en la empresa y guiar el diálogo social y los convenios colectivos de trabajo.

3.2. Ni el actual marco internacional ni las leyes nacionales garantizan una protección adecuada contra la violencia de género en el lugar de trabajo. En la mayoría de los países, los instrumentos de lucha contra la violencia de género se centran principalmente en la criminalización de los autores, generalmente mediante la inclusión de abusos sexuales en el Código Penal. Aunque revisten una importancia crucial, estas respuestas no siempre se adaptan a las relaciones en el lugar de trabajo. Como ha señalado la Comisión de Expertos de la OIT: «En general, resulta inadecuado tratar el acoso sexual en el marco del proceso penal [ya que] si bien permite conocer los casos más graves, [este procedimiento] no permite abordar adecuadamente toda la gama de comportamientos que deben considerarse acoso sexual en el entorno profesional, en el que la carga de la prueba es más restrictiva y en el que el acceso a las vías de recurso es más limitado»⁽¹³⁾. Prevenir el acoso sexual es convencer a empresarios y trabajadores de que las actitudes sexistas no tienen cabida en el lugar de trabajo. El acuerdo marco europeo establece que *las empresas deben redactar una declaración precisa que indique que el acoso y la violencia no se tolerarán en su seno*.

4. ¿Por qué la sociedad civil debería apoyar una norma de la OIT contra la violencia de género?

4.1. La violencia de género es una cuestión de seguridad y salud en el trabajo y es la causa de depresiones nerviosas, sufrimiento psicológico y accidentes laborales. La organización del trabajo debe examinarse teniendo en cuenta los informes sociales de género, y las investigaciones deben arrojar luz sobre estos riesgos.

4.2. Los interlocutores sociales están bien situados para escuchar a las víctimas y documentar con ellas los expedientes de denuncias. Los servicios sociales o de recursos humanos de las empresas, los sindicatos, los médicos del trabajo y asesores especializados son los principales protagonistas de la protección de las víctimas. El acuerdo marco europeo de los interlocutores sociales propugna la solución de nombrar a una persona de confianza especializada para escuchar a las víctimas y tramitar los expedientes. Las asociaciones de mujeres, de defensa de los derechos, de apoyo a los inmigrantes y de otra índole siguen siendo indispensables para ayudar a las víctimas y completar la acción de los interlocutores sociales. Los interlocutores sociales deben ser ejemplares y erradicar las actitudes sexistas y humillantes entre sus filas.

4.3. Una norma de la OIT contra la violencia de género sería beneficiosa para la sociedad, el diálogo social, el entorno de trabajo y las relaciones laborales:

- garantizando una concertación con los interlocutores sociales para establecer normas y crear un marco para tratar los casos,
- permitiendo elaborar una definición común de lo que constituye la violencia de género en el trabajo,
- precisando a los empresarios y organizaciones sindicales cuáles son sus responsabilidades para prevenir, combatir y reparar la violencia de género en el trabajo,
- ayudando a los empresarios a desarrollar políticas de recursos humanos que incluyan procesos, en particular de formación, para prevenir la violencia de género y hacer frente a sus consecuencias en el mundo laboral, incluidas las consecuencias de la violencia doméstica en el lugar de trabajo,
- ayudando a los empresarios a establecer procedimientos para presentar quejas y reclamaciones,
- facilitando orientación a los empresarios para que sepan escuchar a las víctimas, así como examinar y tramitar las denuncias de violencia de género en el trabajo,
- definiendo mejor el ámbito de la responsabilidad (directa e indirecta) de los empresarios en casos de violencia de género en el trabajo,
- creando una cultura en el lugar de trabajo en el que no se tolere la violencia de género,
- mejorando la seguridad en el trabajo y reduciendo las pérdidas económicas de los empresarios a consecuencia de la violencia de género (absentismo, pérdida de productividad, procedimientos judiciales, publicidad negativa, etc.).

5. ¿Por qué los gobiernos deberían apoyar una norma de la OIT contra la violencia de género?

5.1. La norma prevista contribuiría a:

- alcanzar los objetivos del trabajo digno,

⁽¹³⁾ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (1A), Conferencia Internacional del Trabajo, 98ª reunión, 2009, p. 32.

- reducir la vulnerabilidad de las personas a la exposición a la violencia de género y reforzar su independencia económica y su productividad en el trabajo,
- ahorrar dinero: la violencia doméstica y en el lugar de trabajo cuesta millones en asistencia sanitaria, en asuntos judiciales, en pérdidas salariales y en subsidios de enfermedad,
- mejorar la salud y la seguridad en el trabajo, así como las relaciones laborales,
- aumentar la coherencia de los marcos jurídicos para erradicar la violencia de género y promover los derechos humanos,
- reducir los costes que acarrea la violencia de género.

6. Propuestas de contenido para una norma de la OIT

- una definición amplia de la violencia de género en el trabajo, que abarque las diversas formas de violencia en el lugar de trabajo,
- la adopción de una definición del «lugar de trabajo» que incluya el trayecto para acudir al mismo,
- la adopción de disposiciones destinadas a prevenir la violencia de género en el trabajo y medidas concebidas para proteger y apoyar a las víctimas de la violencia de género,
- una descripción de los grupos más afectados por la violencia de género: los homosexuales y transexuales, los inmigrantes, los trabajadores y trabajadoras afectados por el VIH/sida y que sufran una discapacidad, las personas sometidas a trabajos forzados y al trabajo infantil,
- la garantía de diversos derechos laborales y de seguridad social para los denunciantes, incluido el derecho a reducir o reorganizar el tiempo de trabajo,
- orientaciones para la elaboración de reglamentos internos o códigos de conducta para las empresas y organizaciones que precise que los comportamientos inadecuados o humillantes contra las mujeres y otros grupos más afectados serán objeto de sanciones profesionales,
- orientaciones para la elaboración de encuestas específicas que permitan la recopilación de estadísticas armonizadas,
- guías para organizar cursos de formación con el fin de mejorar la comprensión de los mecanismos de dominio y segregación entre hombres y mujeres en el empleo y desarrollar una cultura de no violencia,
- animar a la medicina laboral a participar en el estudio de todos los casos de violencia de género, ya que esta presenta riesgos para la salud física y psicológica de las trabajadoras,
- tener en cuenta las disposiciones de la Directiva 2000/78/CE relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación ⁽¹⁴⁾,
- una especial atención al papel de los medios de comunicación a la hora de sensibilizar, informar y formar, tríptico imperativo para romper el círculo vicioso de la violencia,
- la consideración de los nuevos riesgos que supone el uso de internet y de las nuevas tecnologías.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303 de 2.12.2000, p. 16).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Actos delegados»**(Dictamen adicional)**

(2016/C 013/22)

Ponente: Jorge PEGADO LIZ

El 19 de febrero de 2015, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de su Reglamento interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen adicional sobre el tema

Actos delegados.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 14 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 140 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE descubrió, a mitad de sus trabajos sobre un dictamen de iniciativa adicional relativo al procedimiento de delegación, que la Comisión había publicado una propuesta de nuevo acuerdo interinstitucional de carácter vinculante, basado en el artículo 295 del TFUE. Esta propuesta forma parte de un paquete general titulado «Legislar mejor», en el que se abordan los actos delegados en dos anexos específicos.

1.2. Acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión, que constituye un paso en la dirección que había recomendado.

1.3. Valora positivamente la mayor parte de las orientaciones contenidas en la propuesta.

1.4. Celebra, sobre todo, los esfuerzos de la Comisión por alcanzar un equilibrio adecuado entre, por una parte, los valores fundamentales que constituyen la «norma de Derecho», la participación democrática, la transparencia, la proximidad a los ciudadanos y el derecho a una información amplia sobre los procedimientos legislativos y, por otra, la simplificación legislativa y una normativa más flexible, mejor adaptada a los intereses en juego y dotada de un procedimiento de actualización y revisión simplificado.

1.5. El CESE celebra principalmente el hecho de que «la Comisión se compromete a recabar, antes de la adopción de los actos delegados, todo el asesoramiento técnico necesario, en concreto mediante la consulta a expertos de los Estados miembros y consultas públicas» y que propone el mismo método de consulta para la adopción de los actos de ejecución. Sin embargo, el CESE teme que todas estas consultas prolonguen de manera excesiva e innecesaria la elaboración de los actos.

1.6. En todo caso, el CESE no suscribe por completo el enfoque casuístico relativo a la distinción de las materias que deben ser objeto de actos delegados o actos de ejecución, ya que los criterios empleados son ambiguos y dejan un margen de interpretación discrecional demasiado amplio.

1.7. El CESE no está de acuerdo con la propuesta de la Comisión en lo que respecta a:

- a) la falta de información previa sobre los expertos de los Estados miembros y sus competencias técnicas;
- b) la ausencia de un plazo adecuado para la consulta a los expertos, las partes interesadas, el PE y el Consejo, excepto en caso de urgencia;
- c) el carácter facultativo de la consulta y la transmisión del calendario de reuniones a los expertos del PE y las partes interesadas;
- d) la inconsistencia e incoherencia de la información relativa a la adopción de los actos delegados, que debería facilitarse de manera sistemática y automática a través de un sitio web actualizado en tiempo real;

e) el principio de una duración indeterminada de la delegación: el CESE considera que debería tratarse de una duración exacta, posiblemente renovable por la misma duración, salvo en casos excepcionales y debidamente justificados.

1.8. El CESE pide que las directrices prevean expresamente que las delegaciones estén delimitadas en todos sus elementos, a saber:

- a) objetivos definidos;
- b) contenido preciso;
- c) alcance explícito;
- d) duración precisa y determinada.

1.9. El CESE considera que se le debería consultar para que emita un dictamen, como en el caso del procedimiento legislativo ordinario, igualmente en lo que respecta a las evaluaciones de impacto y la revisión de los actos delegados.

1.10. Por último, el CESE sostiene que la redacción de los artículos 290 y 291 del TFUE no solo podría perfeccionarse, sino que, en caso de una futura revisión de los Tratados, debería mejorarse. Su aplicación también debería regularse mejor para evitar que las decisiones sobre la elección del instrumento sean más políticas que técnicas.

2. ¿Por qué un dictamen de iniciativa adicional sobre los actos delegados?

2.1. En 2012, el CESE autorizó la elaboración de un documento informativo⁽¹⁾ sobre el procedimiento que tenía por objeto analizar su utilización y sacar conclusiones sobre el funcionamiento del sistema de control destinado a prevenir o corregir las desviaciones de poder que pudieran incidir en las normas democráticas de la «comunidad de Derecho» que es la Unión Europea.

2.2. A raíz de este documento y de dos consultas de la Comisión relativas a tres propuestas de Reglamento por las que se adaptaba al artículo 290 del TFUE una serie de actos jurídicos que preveían el recurso al procedimiento de reglamentación con control⁽²⁾, el CESE aprobó dos dictámenes⁽³⁾ en los que quedaban recogidas las observaciones y las conclusiones de su documento informativo, así como sus «dudas en cuanto a la simplicidad del procedimiento, la percepción real por los ciudadanos europeos de lo que está en juego, el uso “adecuado” de este procedimiento y la eficacia de los mecanismos de control». Además, se recomendaba un uso prudente de este instrumento dado que «determinados elementos del procedimiento de delegación siguen siendo oscuros».

2.3. Tras las elecciones europeas de 2014 y el nombramiento de los nuevos miembros de la Comisión —entre ellos, un vicepresidente encargado de la «Mejora de la Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de los Derechos Fundamentales»—, pareció el momento idóneo para retomar esta cuestión y verificar las intenciones de los nuevos agentes institucionales y, lo que es más importante, pronunciarse sobre las posibles novedades destinadas a garantizar en mayor medida los principios de transparencia, seguridad jurídica, control democrático y equilibrio institucional. También es el momento de reanudar el debate entre las instituciones europeas, la sociedad civil, los expertos y el mundo académico, para proponer nuevas recomendaciones a las instituciones de la UE.

3. Situación actual

3.1. Han pasado dos años desde la aprobación del documento informativo y los dos dictámenes mencionados anteriormente. Mientras tanto, no se ha dado seguimiento a las propuestas Ómnibus 1 y Ómnibus 3 de la Comisión. En el informe de situación, transmitido al Coreper el 20 de junio de 2014, la Presidencia griega criticó el carácter automático de estas propuestas, ya que impedían al legislador ejercer su poder discrecional caso por caso. Posteriormente, el Consejo ejerció el derecho de veto en dos ocasiones, contra las modalidades de acceso al servicio público regulado ofrecido por el sistema mundial de radionavegación por satélite resultante del programa Galileo⁽⁴⁾ y el formato de transmisión de los datos sobre el gasto de investigación y desarrollo⁽⁵⁾.

3.2. Según su programa de trabajo, la actual Comisión tenía previsto modificar los instrumentos que le permiten mejorar la legislación. Además, quería definir «una nueva serie de acciones en aras de la adecuación y eficacia de la reglamentación».

⁽¹⁾ CESE 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451, 452 y 751 final.

⁽³⁾ DO C 67 de 6.3.2014, p. 104, y DO C 177 de 11.6.2014, p. 48.

⁽⁴⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/es/pdf>

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/es/pdf>

3.3. La propuesta de un nuevo acuerdo interinstitucional, prevista en un principio para el 28 de abril de 2015, pero aplazada al 19 de mayo, incluye, por una parte, el capítulo de un *acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación* ⁽⁶⁾ y, por otra parte, dos anexos sobre la cuestión central del régimen jurídico de los actos delegados: *Acuerdo Común entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los actos delegados* (anexo 1) y *Cláusulas tipo* (anexo 2).

3.4. En vísperas de la publicación del Paquete «Legislar mejor», persistían divergencias en cuanto a la pertinencia del fundamento jurídico del artículo 295 del TFUE. En cambio, parece evidente que las «evaluaciones de impacto» se verán reforzadas, al igual que la consulta a las partes interesadas (*stakeholders*), y que la consulta a los expertos de los Estados miembros será obligatoria antes de la adopción de un acto delegado. Se pretendía, asimismo, limitar los actos delegados a determinados «ámbitos esenciales» (*key areas*), aunque este concepto sigue sin estar claro. También parece que el propio Sr. TIMMERMANS sería responsable de la «validación» de toda propuesta de acto delegado.

3.5. Según diversas fuentes, el PE se veía inundado por propuestas de actos delegados y no disponía ni de los recursos necesarios ni de un sistema que le permitiera ejercer su función de control. Se estaba estudiando la posibilidad de reestructurar los servicios del PE e introducir directrices internas, así como de asignar recursos humanos adicionales.

3.6. En el Consejo, la cuestión de las delegaciones de competencias y el control de las mismas parecía preocupar a algunos Estados miembros y seguía considerándose una prioridad. Sin embargo, existían divergencias de opiniones en cuanto a la necesidad de delimitar de manera más precisa los ámbitos de aplicación de los artículos 290 y 291 del TFUE. El Consejo se inclinaba por una reformulación del *Common Understanding*, con un papel más destacado para los expertos nacionales, que deberían ser consultados sistemáticamente durante la fase preparatoria de los actos delegados (consulta *ex ante*). El informe anual de 2015 de la Presidencia del Consejo sobre las evaluaciones de impacto reiteraba, por su parte, la necesidad de que los expertos nacionales pudieran ser consultados con suficiente antelación.

3.7. Algunas partes lamentaban la opacidad del procedimiento de delegación. Al parecer, sería extremadamente difícil saber quiénes son los interlocutores pertinentes en el seno de la Comisión Europea, en los comités de expertos del Consejo, entre los diputados competentes del PE o los responsables de las agencias ejecutivas de la UE, e incluso resultaría imposible en el caso de los expertos de los comités del Consejo, a pesar de que los temas tratados en el marco del procedimiento de delegación tienen una incidencia directa en toda la sociedad civil organizada, la industria y el comercio, los consumidores y los ciudadanos. Estas partes interesadas destacaban, asimismo, la aparente falta de conocimientos y formación de estas personas en lo que respecta al procedimiento de delegación en sí mismo y sus consecuencias, que a menudo se consideran una formalidad procesal sin importancia.

3.8. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la UE se pronunció sobre el concepto de «elementos esenciales» en una sentencia dictada el 5 de septiembre de 2012 por la Gran Sala ⁽⁷⁾, en un asunto entre el PE y el Consejo, en la que concluyó que «la adopción de las normas esenciales de la materia de que se trata está reservada a la competencia del legislador de la Unión», de modo que estas normas esenciales deben «adoptarse en la normativa de base y no pueden ser objeto de delegación» ⁽⁸⁾.

3.8.1. Lo dispuesto en esta sentencia, relativa a la comitología, también puede extrapolarse al procedimiento de delegación ya que el artículo 290 del TFUE se refiere al concepto de «elementos no esenciales». Además, en la sentencia se especifica que los derechos fundamentales son competencia exclusiva del legislador. Se señala, asimismo, que la distinción entre el poder legislativo y el poder ejecutivo debe fundarse en elementos objetivos susceptibles de control jurisdiccional.

3.9. Más recientemente, el Tribunal se pronunció sobre la distinción entre los actos de ejecución y los actos delegados en una sentencia dictada por la Gran Sala el 18 de marzo de 2014, en un asunto relativo a los biocidas iniciado por la Comisión contra el PE y el Consejo ⁽⁹⁾. El Tribunal concluyó que el acto delegado se refería al caso en que la Comisión adopta «normas que se encuadran dentro del marco reglamentario definido por el acto legislativo de base», mientras que el acto de ejecución debe «precisar el contenido del acto legislativo, para asegurar su aplicación en condiciones uniformes en todos los Estados miembros».

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Asunto C-355/10, Parlamento Europeo/Consejo, de 5 de septiembre de 2012, apartados 26 a 28, 39, 65 a 68.

⁽⁸⁾ Punto 64 de la sentencia.

⁽⁹⁾ Asunto C-427/12, Comisión/Parlamento Europeo y Consejo, de 18 de marzo de 2014, «Asunto relativo a los biocidas».

3.9.1. En la sentencia, se señala, asimismo, que los actos delegados pueden modificar y completar el acto de base, mientras que los actos de ejecución solo pueden confirmarlo⁽¹⁰⁾. Cabe lamentar que el Tribunal no haya profundizado su análisis, conforme a lo solicitado por el abogado general CRUZ VILLALÓN en sus conclusiones, en lo que respecta al vínculo entre los actos delegados y el ejercicio del poder político⁽¹¹⁾.

3.10. Por último, el 21 de febrero de 2014⁽¹²⁾, la Comisión interpuso un recurso de anulación ante el Tribunal en relación con el Reglamento (UE) n° 1289/2013 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

3.11. El recurso interpuesto por la Comisión tenía por objeto la anulación de dicho Reglamento que contempla la adopción de actos delegados en el marco del mecanismo de reciprocidad que en él se establece. El abogado general MENGOZZI presentó sus conclusiones el 7 de mayo de 2015.

3.12. En su análisis de la facultad de apreciación reconocida al legislador en la «sentencia Biocidas», recuerda que este último goza de plena discrecionalidad política, no sujeta al control jurisdiccional, en lo que respecta a la decisión de conferir o no una delegación legislativa y que esta decisión política no puede, en ningún caso, ser objeto de delegación. Asimismo, sostiene que el recurso a la delegación no es una obligación, sino un instrumento destinado a simplificar y acelerar el procedimiento normativo en aspectos «no esenciales» del acto legislativo de base.

3.13. Por otra parte, interpreta el concepto de «modificación»⁽¹³⁾ en el sentido de todo cambio destinado a cancelar, añadir o sustituir cualquier elemento, estima que «la función legislativa delegada se caracteriza por el ejercicio [...] de un cierto margen de apreciación, que no se presenta necesariamente, en cambio, en la función ejecutiva»⁽¹⁴⁾, y hace hincapié en las dificultades de interpretación de este concepto y sus consecuencias para el equilibrio institucional.

En cuanto al objeto del litigio, tras un análisis pormenorizado del reglamento controvertido, solicita que se desestimen las pretensiones de anulación formuladas por la Comisión. El Tribunal de Justicia se pronunciará el 16 de julio de 2015.

4. La propuesta relativa a un nuevo acuerdo institucional y la audiencia pública celebrada el 26 de mayo de 2015 en el CESE

4.1. La cuestión de los actos delegados, que es una de las más importantes que se abordan en el Paquete «Legislar mejor», se reitera en el propio texto de la Agenda de la Comisión⁽¹⁵⁾ (punto 3.3), y también en las *Directrices para la mejora de la legislación*⁽¹⁶⁾, en el *Conjunto de herramientas*⁽¹⁷⁾, en el *Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT)*⁽¹⁸⁾ y, como no, en la «propuesta de nuevo Acuerdo Interinstitucional (AII)».

4.2. El CESE ya había expresado su decepción por:

- a) la imprecisión de la naturaleza jurídica exacta de los actos delegados, la ambigüedad del concepto de «medida no esencial», cuya interpretación por parte del Tribunal varía en función del ámbito de que se trate, y el muy amplio margen de maniobra de la Comisión en lo que respecta al alcance y la duración de las delegaciones;
- b) la falta de transparencia, la inseguridad jurídica y el insuficiente control político sobre la consulta previa, que se deriva de un documento jurídicamente no vinculante titulado «Acuerdo común sobre las disposiciones prácticas relativas a la utilización de actos delegados», de 4 de abril de 2011;
- c) el hecho de que la aplicación del artículo 290 del TFUE solo estaba prevista en una Comunicación de la Comisión al PE y al Consejo de 9 de diciembre de 2009, que no es un acto jurídicamente vinculante.

4.3. El CESE también ha expresado reservas y serias dudas en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- a) las delegaciones de duración indeterminada;
- b) el establecimiento de plazos muy breves para el control por parte del PE y el Consejo;
- c) la participación efectiva del PE;

⁽¹⁰⁾ Punto 40 de la sentencia.

⁽¹¹⁾ Puntos 75 y siguientes de las conclusiones.

⁽¹²⁾ DO C 135 de 5.5.2014, p. 24. Recurso interpuesto el 21 de febrero de 2014 — Comisión Europea/Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea, asunto C-88/14.

⁽¹³⁾ Punto 38 de las conclusiones.

⁽¹⁴⁾ Punto 45 de las conclusiones.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- d) la falta de racionalización de los procedimientos;
- e) la ausencia de información, pese a lo declarado por la Comisión, tanto en lo que respecta a la delegación, como a la pertinencia de las medidas adoptadas, en todas las fases del procedimiento;
- f) el hecho de que los ciudadanos y la sociedad civil no puedan acceder plenamente a la información;
- g) la aplicación efectiva del artículo 10 del TUE, en virtud del cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos.

4.4. Ciertamente, su máxima preocupación era la búsqueda de un equilibrio adecuado entre, por una parte, los principios que constituyen la «norma de Derecho», la participación democrática, la transparencia, la proximidad a los ciudadanos y el derecho a información sobre los procedimientos legislativos y, por otra, la simplificación legislativa y una normativa más flexible, mejor adaptada a los intereses en juego y dotada de un procedimiento de revisión simplificado.

4.5. El CESE siempre ha considerado que las delegaciones de competencia son necesarias para la actividad legislativa de la UE, pero que son diferentes en los Estados miembros, dadas las especificidades y las deficiencias que deben subsanarse en ausencia de una constitución europea propiamente dicha.

4.6. También ha afirmado que los fundamentos de estos valores esenciales para el proceso legislativo están consagrados, concretamente, en:

- a) los artículos 4 y 5 del TUE y los artículos 2, 3 y 4 del TFUE relativos a la asignación y el reparto de las competencias de la UE, y a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- b) el artículo 10 del TUE sobre el derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática y, según el cual, las decisiones deben tomarse «de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos»;
- c) el artículo 11 del TUE, al que el CESE ha dedicado dictámenes y una «hoja de ruta» sobre el diálogo civil, la transparencia y las «consultas con las partes interesadas»;
- d) el artículo 15, apartado 1, del TFUE, sobre los principios de buena gobernanza, participación de la sociedad civil y apertura;
- e) el artículo 298 del TFUE, que obliga a las instituciones europeas a apoyarse «en una administración europea abierta, eficaz e independiente».

4.7. La audiencia pública del CESE, prevista mucho antes de la publicación del Paquete «Legislar mejor», se celebró el 26 de mayo, en presencia de representantes de la Comisión, del Consejo, del PE, del Defensor del Pueblo Europeo, del Supervisor Europeo de Protección de Datos y del Colegio de Europa, ante un público compuesto por representaciones permanentes de los Estados miembros y representantes del mundo académico y de la sociedad civil (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ, etc.).

5. Valoración crítica de la propuesta de la Comisión

5.1. El CESE celebra que la Comisión haya seguido la mayor parte de los principios anteriormente mencionados.

5.1.1. En primer lugar, aprueba que la propuesta tenga como fundamento jurídico el artículo 295 del TFUE, tal como lo ha venido reclamando. Acoge con satisfacción las referencias al «método comunitario» y a los principios de transparencia, legitimidad democrática, subsidiariedad, proporcionalidad y seguridad jurídica. Se congratula también de que la Comisión tenga previsto basarse en principios de sencillez, claridad y coherencia en la redacción de los textos legislativos.

5.1.2. Además, valora positivamente la referencia al «papel y la responsabilidad de los parlamentos nacionales» en el Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Sin embargo, el CESE subraya que los parlamentos nacionales deben disponer de un plazo suficiente para pronunciarse.

5.1.3. Aprueba «el recurso a la consulta de las partes interesadas, la evaluación *ex post* de la legislación vigente y las evaluaciones de impacto de las nuevas iniciativas».

5.1.4. Por último, suscribe los objetivos de «simplificación de la legislación de la Unión y de reducción de la carga normativa, sin perjuicio de la realización de los objetivos fundamentales de la Unión ni de la preservación de la integridad del mercado único».

5.2. El CESE celebra que la Comisión se haya comprometido a consultar a los expertos de los Estados miembros antes de proceder a la adopción de los actos delegados y, en su caso, a grupos de expertos, partes interesadas y el público en general, en una fase temprana de la elaboración de los proyectos de actos de ejecución.

5.3. Por lo que se refiere, más concretamente, al Acuerdo común sobre actos delegados entre las tres instituciones (anexo 1), el CESE se muestra de acuerdo con la Comisión, sobre todo, en relación con:

- a) la definición del «acto de alcance general» como aquel que «se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos con respecto a determinadas categorías de personas, o bien de manera general» y la afirmación de que «un acto legislativo solo puede conferir a la Comisión la facultad de adoptar actos no legislativos de alcance general mediante actos delegados»;
- b) el hecho de que «los actos legislativos solo pueden ser modificados por otro acto legislativo o por un acto delegado». Esta norma se aplica «también a las modificaciones a los anexos de los actos legislativos»;
- c) el hecho de que «el legislador debe determinar los elementos esenciales de la legislación, que no pueden ser objeto de un acto delegado o de un acto de ejecución»;
- d) su esfuerzo para proponer un nuevo planteamiento para la consulta a los expertos de los Estados miembros y del PE, así como los de las partes interesadas.

5.4. En cambio, el CESE no suscribe por completo el enfoque casuístico de la distinción de las materias que deben ser objeto de actos delegados o actos de ejecución, ya que los criterios siguen siendo poco claros y dejan un margen de interpretación demasiado amplio. Pide que se realice un esfuerzo de conceptualización y que el Acuerdo común establezca normas claras según las cuales:

- a) el recurso a los actos delegados debería ser la excepción y no la regla;
- b) en caso de duda en cuanto al carácter esencial de los elementos en cuestión, o en caso de zona «gris», la Comisión debería abstenerse de proponer actos delegados y legislar dentro del propio acto legislativo de base;
- c) en caso de duda sobre la naturaleza de la medida que deba tomarse, la Comisión deberá adoptar preferiblemente actos de ejecución en lugar de actos delegados.

5.5. El CESE tampoco está de acuerdo con la propuesta de la Comisión en lo que respecta a:

- a) la falta de información previa sobre los expertos designados por los Estados miembros y sus competencias técnicas;
- b) la ausencia de un plazo mínimo para que los documentos se faciliten a los expertos y las partes interesadas, y se transmitan al PE y al Consejo, excepto en caso de procedimiento de urgencia;
- c) el carácter facultativo del recurso a los expertos del PE, de la consulta a las partes interesadas y de la transmisión del calendario de reuniones de expertos a las comisiones del PE;
- d) la inconsistencia e incoherencia de la información relativa a los actos delegados previstos: debería ser sistemática, permanente y automática (una página de Internet, actualizada automáticamente, que permita a cualquier persona acceder, de forma inmediata a las diferentes etapas de la elaboración de los actos delegados y su contenido);
- e) el principio de la duración indeterminada de la delegación: el CESE considera que el principio debería ser una duración precisa, posiblemente renovable de manera automática por idénticos períodos, salvo en casos excepcionales y debidamente justificados.

5.6. Por último, el CESE teme que la utilización indiscriminada de medios de consulta, estudios *ex ante* y *ex post* y reuniones con expertos amplíe de forma excesiva e innecesaria la elaboración de los actos.

5.7. El CESE comparte el punto de vista expresado en la audiencia pública del 26 de mayo de 2015 en el sentido de que podría perfeccionarse la redacción de los artículos 290 y 291 y que, en caso de una futura revisión de los Tratados, deberían redactarse de forma más clara y menos ambigua. Su aplicación debería regularse mejor en el sistema legislativo de la UE, para evitar que las decisiones sobre la elección del instrumento sean más políticas que técnicas.

5.8. Además, el CESE pide que se elaboren directrices que establezcan en términos inequívocos, como mínimo, que las delegaciones previstas en los actos legislativos deben estar estrictamente delimitadas en todos sus elementos, a saber:

- a) objetivos definidos;
- b) contenido preciso;
- c) alcance explícito;
- d) duración precisa y determinada.

5.9. El CESE considera que también se le debería consultar para que emita un dictamen en el marco del procedimiento de delegación, como en el caso de los actos legislativos, y también para las evaluaciones de impacto y las posibles enmiendas a estos actos, habida cuenta de sus repercusiones desde el punto de vista económico y social.

5.10. Habida cuenta de las conclusiones de la audiencia pública, el CESE estima que las instituciones deben garantizar el acceso de los ciudadanos a cada una de las etapas de los trabajos preparatorios y dotarse de los recursos necesarios en todo este proceso.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Construir un ecosistema financiero para las empresas sociales»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 013/23)

Ponentes: Ariane RODERT y Marie ZVOLSKÁ

Mediante carta del 28 de abril de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Nicolas Schmit, ministro de Trabajo, Empleo y Economía Social y Solidaria, en nombre de la futura Presidencia luxemburguesa, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema

«Construir un ecosistema financiero para las empresas sociales»

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 204 votos a favor, 2 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE acoge con satisfacción que la Presidencia luxemburguesa de la UE dé la prioridad a la economía social y haga especial hincapié en la creación de un ecosistema financiero específico.

1.2. El CESE insta a la Comisión Europea («la Comisión») a que no dude en apoyar la agenda de la economía social y garantice un continuo marco político de apoyo al desarrollo de la economía social, renovando la agenda de la iniciativa en favor del emprendimiento social, que incluya el necesario ecosistema financiero específico.

1.3. El CESE subraya la necesidad de considerar el acceso a la financiación como uno de los componentes de todo ecosistema necesario para el desarrollo y el crecimiento de las empresas de la economía social (EES).

1.4. El ecosistema financiero ideal para las EES incluye elementos como un enfoque multilateral, soluciones híbridas y de capital «paciente» con sistemas de garantía proporcionados a menudo por instituciones financieras de carácter social que comparten los valores de la economía social.

1.5. La Comisión debería apoyar la aparición de nuevos instrumentos, garantizar que el reglamento financiero permita el desarrollo del sector, promover la investigación sobre el valor añadido social de invertir en las EES y solicitar a los Estados miembros que procedan a revisiones inter pares a este respecto.

1.6. El CESE acoge con satisfacción que la economía social sea una prioridad de inversión en el actual Plan de Inversiones para Europa ⁽¹⁾ e insta a la Comisión a que haga pleno uso de esta disposición.

⁽¹⁾ Considerando 17 y artículo 9.2.

1.7. La Comisión debe revisar si y de qué manera las inversiones con impacto social pueden ser un componente del ecosistema financiero para las EES y si las políticas subyacentes apoyan verdaderamente su desarrollo.

1.8. Asimismo, la UE debe reconocer a las EES facilitando un factor de apoyo en el Reglamento sobre Requisitos de Capital (RRC) ⁽²⁾. Los préstamos bancarios a la economía social se beneficiarían considerablemente de esto, sin ningún tipo de impacto en las finanzas públicas.

1.9. La ayuda financiera de la UE debe ir asociada a la aportación por la Comisión de orientación, formación y desarrollo de capacidad para los gobiernos y las principales partes interesadas.

1.10. Los Estados miembros deberían actuar como coinversores para apoyar el establecimiento de fondos éticos, fondos para la innovación social y fondos de capital riesgo social, así como facilitar planes públicos de garantía. Por otra parte, los Estados miembros deberían considerar la revisión de las posibilidades de reducir los impuestos sobre la renta (de las personas físicas y de sociedades), así como otros incentivos fiscales para ahorradores e inversores a fin de atraer inversiones en las EES.

1.11. Las propias EES deben tomar la iniciativa en el desarrollo de instrumentos como la autocalificación, la microfinanciación colectiva y la participación en las asociaciones de financiación social, dotándose de sus propios recursos e iniciando asociaciones.

1.12. Pero, para aprovechar plenamente el potencial de las EES, todos los Estados miembros deberían desarrollar y aplicar planes de acción nacionales para la economía social sobre la base de un enfoque inclusivo amplio de todas las partes interesadas, incluidos los representantes de la sociedad civil.

2. Introducción y contexto

2.1. El CESE **acoge favorablemente** que la Presidencia luxemburguesa haya establecido como prioridad la economía social durante su Presidencia de la UE y que reconozca la contribución de la economía social al empleo, la justicia social y el desarrollo sostenible.

2.2. El CESE celebra que la Presidencia luxemburguesa de la UE solicite este dictamen exploratorio que se propone analizar el **concepto de ecosistema financiero** desde la perspectiva de las empresas sociales, las principales características y las condiciones necesarias para crear un marco europeo adecuado y eficaz que permita financiar la economía social e invertir en ella.

2.3. Asimismo, el CESE señala que la Presidencia luxemburguesa de la UE pone de relieve el hecho de que el **acceso limitado a la financiación** (en particular el acceso a una financiación adaptada a sus necesidades) es un **obstáculo** para el crecimiento y desarrollo de la economía social, en línea con anteriores dictámenes del CESE ⁽³⁾, la Comisión, la iniciativa en favor del emprendimiento social ⁽⁴⁾ y el trabajo de la OCDE ⁽⁵⁾.

2.4. En Europa está surgiendo un nuevo **paisaje social** como consecuencia de la crisis y nuestra sociedad afronta nuevos retos complejos. Existe una necesidad urgente de innovación social que movilice todos los sectores de la sociedad. La economía social es un sector vital que da empleo a más de catorce millones de personas ⁽⁶⁾ y que debe desempeñar un papel clave aportando soluciones para, por ejemplo, la creación de empleo y la inclusión social ⁽⁷⁾, con el fin de contribuir a un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. Pero el sector está aún poco desarrollado en muchos Estados miembros. Para aprovechar todo su potencial, hay que desarrollar un ecosistema propicio en el que el acceso a una financiación adaptada a sus necesidades desempeñe un papel central.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_es.htm

⁽³⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1; DO C 229 de 31.7.2012, p. 44; DO C 229 de 31.7.2012, p. 55; DO C 458 de 19.12.2014, p. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20SocialEntrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5. Dado el continuo **compromiso del CESE con la agenda de la economía social**, el presente dictamen tiene por objeto presentar las perspectivas particulares de las EES que, por definición, utilizan el lucro como un medio para alcanzar el principal objetivo social.

2.6. Por consiguiente, en el presente dictamen el CESE reitera la **definición establecida en la estrategia de Roma** ⁽⁸⁾, en el sentido de que la economía social se compone de una pluralidad de formas organizativas basadas en diversos contextos nacionales y de bienestar, pero con valores, características y objetivos comunes. La EES abarca un conjunto de organizaciones basadas en la primacía de las personas sobre el capital e incluye formas organizativas como cooperativas, mutuas, fundaciones y asociaciones, así como nuevas formas de empresas sociales. Cabe destacar que las EES son empresas pertenecientes a personas o creadas por personas y no por el sistema financiero.

2.7. También habría que señalar que el presente dictamen, aunque relacionado con este asunto, no explora los detalles de la «**inversión con impacto social**» ni el **Reglamento sobre el Fondo de emprendimiento social europeo**, que el CESE ya ha analizado en anteriores dictámenes ⁽⁹⁾.

3. El acceso a la financiación, un desafío para la economía social

3.1. Como ha señalado la OCDE ⁽¹⁰⁾, actualmente existe una **incompatibilidad en el marco de financiación existente** que no corresponde a la realidad de las EES y sus requisitos, lo que indica la necesidad de adaptación cultural del marco político, jurídico y financiero para diseñar herramientas adecuadas. Para que la financiación social sea sostenible, es vital adoptar un enfoque integrado y diferente de la financiación tradicional.

3.2. Una cuestión clave es que los **modelos empresariales de la EES** no son suficientemente conocidos ni comprendidos. No reconocer totalmente las características específicas de esos modelos (como una distribución de beneficios limitada o inexistente, o un formato centrado en los usuarios y las necesidades, el proceso decisorio compartido, la gobernanza democrática o la propiedad compartida) dificulta el acceso de las EES a la financiación principal y a los instrumentos que apoyan a las pymes en general.

3.3. Las EES afrontan, en mayor medida que otros modelos empresariales, la cuestión de que la **lógica del mercado financiero** no está concebida para apoyar su desarrollo. Los mercados financieros no recogen ni recompensan el valor añadido social de las EES ni su misión de interés general. Hoy las EES suelen ser remuneradas solamente por el coste de los servicios que prestan, pero no por el valor social que crean. La rentabilidad de la inversión para las EES supone un impacto principalmente social y un limitado rendimiento financiero. El hecho de que la misión social prevalezca sobre la maximización del beneficio puede dar lugar a la falsa impresión de que las EES presentan un riesgo más elevado y son menos fiables que otras empresas. Pero la realidad es que la investigación, los hechos y los datos demuestran lo contrario ⁽¹¹⁾. De hecho, la inversión en las EES no es un coste, sino una inversión en el futuro, que contribuye al aumento de las tasas de empleo y refuerza la competitividad y la contribución económica global de un Estado miembro a largo plazo.

3.4. Se han hecho varios intentos para promover instrumentos de inversión social a partir de la estructura de los instrumentos financieros tradicionales. Sin embargo, como la lógica del capital privado suele ir de la mano de elementos como las estrategias de salida a corto plazo, con una lógica de apropiación e inversión muy rentable, **esos instrumentos no funcionan para la EES**, ya que ese tipo de elementos suele entrar en conflicto directo con las actividades y modelos empresariales de la EES.

⁽⁸⁾ http://socialeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_ES.pdf

⁽⁹⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 14.

⁽¹⁰⁾ Véase nota 5 a pie de página.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5. Ciertas cuestiones como las dificultades para desinvertir (cuando se trabaja con personas necesitadas) y escasas o nulas posibilidades en el mercado secundario suponen nuevas complicaciones para los grandes inversores. Si bien estos instrumentos podrían llegar con éxito a ciertas empresas (a menudo como empresas que buscan el máximo beneficio con una misión social), las EES todavía necesitan **instrumentos financieros específicamente adaptados**.

4. Un ecosistema financiero sostenible y de apoyo

4.1. El presente dictamen se centra en las características y condiciones necesarias para mejorar el acceso de las EES a la financiación, en lugar de proporcionar un examen exhaustivo de la gama de los instrumentos de financiación disponibles. El verdadero potencial de la EES solo puede hacerse realidad si el acceso a la financiación se integra en un **ecosistema adaptado y totalmente integrado**, junto con elementos tales como los marcos jurídicos, el desarrollo empresarial y diversas formas de apoyo, para demostrar que la **inversión social abarca tanto inversiones financieras como no financieras**.

4.2. Si bien se reconoce que la mejora de la financiación de la EES es crucial para el desarrollo y la sostenibilidad, es importante hacer una distinción entre la financiación de sus estructuras y la de las actividades. Es importante financiar estos dos aspectos, pero los enfoques e instrumentos pueden ser diferentes. Cierto es que, a la hora de desarrollar una financiación adaptada a la EES, debe hacerse en el contexto de la promoción de iniciativas y medidas sociales y debe considerarse como un medio para explotar el potencial del sector, en lugar de ser un objetivo por sí mismo.

4.3. Hay que reconocer que las EES tienen, en general, **fuentes de ingresos más variadas**⁽¹²⁾, de modo que las ventas de bienes y servicios suelen combinarse con financiación pública. Las EES suelen apoyarse en una combinación de fuentes de financiación que van de los fondos para un proyecto o programa específico basado en un objetivo político a los contratos públicos o la recaudación de fondos para la expansión o nuevas inversiones.

4.4. En algunos Estados miembros, las EES cuentan con una **financiación pública continua**, en estrecha colaboración con las autoridades públicas para alcanzar un objetivo de interés general o una política común. Por otra parte, la financiación pública es especialmente importante en el proceso de innovación (a menudo vinculado a la labor preventiva) y las primeras fases de desarrollo de las EES. Por ello, el CESE insiste en que esta forma de ayuda financiera y cooperación pública no debe ponerse en peligro si se consideran fuentes de financiación exteriores y que es especialmente importante a la hora de apoyar la aparición y el desarrollo de un sector de la economía social en algunos Estados miembros.

4.5. Utilizar una serie de fuentes de financiación

4.5.1. Los **fondos públicos** siguen siendo una importante fuente de financiación en muchos Estados miembros y para muchas EES. La conexión entre la misión social de una EES y los objetivos de política pública sobre la base de un sistema de confianza y objetivos comunes son el núcleo de las iniciativas de financiación pública. En este contexto, el CESE desea destacar la relación y su apoyo a la continuación del paquete de inversión social de la Comisión⁽¹³⁾, que tiene por objeto fomentar la innovación de la política social con un sólido papel de la EES. En muchos Estados miembros la principal fuente de ingresos para la EES son los contratos públicos. La prestación de un servicio de interés general suele ser una actividad fundamental de la EES para cumplir su misión social. Estos ingresos contribuyen considerablemente a la sostenibilidad financiera. En caso de contratación pública, un criterio debe ser el respeto de las normas sociales y, en particular, la aplicación de los convenios colectivos.

⁽¹²⁾ Estudio analítico de la Comisión: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2149>

OCDE Policy Brief: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

4.5.2. Los instrumentos de **financiación privada** van desde los instrumentos tradicionales como los bancos comerciales, inversores providenciales y capital riesgo a otros instrumentos como donaciones, capital de riesgo filantrópico e inversores con impacto social. Aunque algunos de esos instrumentos pueden ser adecuados para la EES, parece ser que la financiación social proporcionada por los proveedores de financiación social especializada es más apropiada.

4.5.3. También habría que tener en cuenta el **interés de los particulares** por invertir en iniciativas de la EES, sobre todo a nivel comunitario. Las plataformas de microfinanciación colectiva, las donaciones y la filantropía proporcionan un recurso financiero fundamental para las EES.

4.5.4. El **sector de la economía social** por sí solo genera fondos en forma de reservas por ganancias acumuladas a menudo propiciadas por el sistema de desgravaciones fiscales. Las cooperativas recurren a la posibilidad de acumular los beneficios no distribuidos a los miembros (reservas indivisibles) como principal instrumento para financiar su propio crecimiento. Otro instrumento es la posibilidad de que los socios de las cooperativas participen en la financiación de su propia cooperativa a través de la concesión de préstamos voluntarios (préstamos sociales) que en algunos Estados miembros están regulados por una legislación específica ⁽¹⁴⁾.

4.5.5. Las **instituciones financieras especializadas, los bancos cooperativos, éticos y sociales**, así como el capital de riesgo filantrópico social proporcionan instrumentos diseñados específicamente para la EES. Por ejemplo, en Italia se constituyen los fondos de desarrollo de cooperativas ⁽¹⁵⁾ para promover y desarrollar cooperativas específicamente. Estos fondos se componen utilizando el 3 % recaudado sobre el beneficio anual antes de impuestos de las cooperativas. Otro ejemplo son el Fondo de Desarrollo CoopEst y el Consorcio de Finanzas CGM, que son sistemas financieros abiertos solo a los miembros que conceden préstamos puente y permiten superar los problemas de acceso al sistema bancario ordinario a través de la capacidad contractual de un grupo.

4.5.6. También hay que considerar la creación de un mercado o plataforma para estos **instrumentos** y evaluar los incentivos para atraer capital. Si bien el capital público puede ser motivado por las diversas políticas, es posible atraer capital privado a través de planes de incentivos fiscales, el elemento de riesgo compartido y la colaboración del sector de la economía social. Con todo, cualquier incentivo concedido a los proveedores financieros privados debería sopesarse con el rendimiento financiero y social esperado, así como el modo en que se utilizan los beneficios financieros. Esto deberá garantizar que el interés público, el interés general y la eficiencia del gasto (si es público) se mantienen en el centro de la iniciativa.

4.6. *Fundamentos que cabe considerar al crear un ecosistema financiero favorable*

4.6.1. La creación de un ecosistema financiero para las EES se basa en el establecimiento de un **enfoque con muchas partes interesadas** que reúna recursos e instrumentos. Esta forma de sistemas con muchas partes interesadas, o un sistema de financiación social y solidaria, aúna los recursos monetarios y no monetarios. Se basa en la confianza y el apoyo financiero, con varios agentes (SEE, ahorradores, fuentes públicas, fondos de pensiones e instituciones financieras, etc.), entablando relaciones (intermediación financiera, socialización y relaciones de apoyo) y compartiendo unas normas y objetivos comunes. El éxito de este planteamiento es evidente, por ejemplo, en Quebec, y cabría analizarlo para el contexto europeo ⁽¹⁶⁾.

4.6.2. Es fundamental desarrollar el apoyo financiero con un **enfoque basado en el ciclo vital**. Las subvenciones o regímenes piloto financiados suelen fracasar en la segunda fase debido a la falta de instrumentos apropiados que permitan a las EES crecer y ser sostenibles. Hay que diseñar instrumentos específicos y los marcos políticos de apoyo para cada fase de desarrollo: la etapa previa, la etapa piloto/inicial y la etapa de consolidación y crecimiento, satisfaciendo las necesidades específicas en cada fase.

⁽¹⁴⁾ Véase, por ejemplo, la Ley italiana 127/71.

⁽¹⁵⁾ Ley italiana 59/92.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3. El tradicional capital riesgo se basa en un rápido rendimiento de la inversión, y suele estar vinculado a ejercer su influencia a través de la propiedad. Esto es particularmente difícil de utilizar por la economía social y entra en conflicto con las actividades y modelos empresariales de la EES. Por lo tanto, en este contexto es crucial proporcionar **sistemas de garantía y mecanismos de coinversión** para compartir la responsabilidad y la asunción de riesgos. A la hora de desarrollar sistemas para aliviar el «riesgo» inicial de la financiación, hay que analizar la posibilidad de basarse en las buenas prácticas de los regímenes de garantía vigentes (a menudo con fondos públicos).

4.6.4. Los proveedores de financiación de la economía social suelen ser ideales para prestar apoyo financiero y no financiero, como los programas de preparación a la inversión, **orientaciones generales y apoyo al desarrollo empresarial**. Esta forma de apoyo es esencial para reducir el riesgo de fracaso. En este caso hay que considerar el «asesoramiento financiero» general, así como «la educación financiera».

4.6.5. Es fundamental que el núcleo de la financiación social sea la **medición del impacto social** ⁽¹⁷⁾ para demostrar la repercusión social en paralelo con el rendimiento financiero. Esta es la única manera de cuantificar todo el valor creado por la actividad de la EES y toda la magnitud del rendimiento de las inversiones (RI), tanto social como económico.

4.7. *Un ecosistema basado en el capital mixto*

4.7.1. Habría que prestar una particular atención a las **formas híbridas de financiación**, que son consideradas más apropiadas para las empresas de la economía social porque combinan elementos que evalúan el bien común con incentivos financieros. El capital híbrido combina un componente de subvención (subvenciones públicas, fondos filantrópicos, donaciones) con capital propio, así como deuda e instrumentos de riesgo compartido. Los instrumentos de financiación propios del capital híbrido incluyen subvenciones recuperables, préstamos condonables, subvenciones convertibles y contratos de participación en beneficios. El capital híbrido requiere, a menudo, una estrecha interacción entre capital público y privado, así como un objetivo político común, pero también una codependencia que equilibre los intereses entre las partes interesadas.

4.7.2. Otras soluciones de financiación adecuadas para la EES son las **formas de capital «paciente»**. Por ejemplo, en Francia y la provincia canadiense de Quebec ⁽¹⁸⁾, los fondos de inversión y de garantía solidaria o social reúnen capital procedente de diferentes fuentes y partes interesadas, como personas físicas, fondos públicos y fondos de pensiones, proporcionando instrumentos de deuda y patrimonio que se basan en principios de rendimientos más bajos (que el capital riesgo regular) durante un período más largo (siete años o más). Esto último es de especial importancia, ya que la EES activada suele depender de la continuidad del servicio.

5. **Recomendaciones políticas**

5.1. Habida cuenta de las diferencias existentes en toda Europa y la amplia gama de necesidades en el sector de la economía social, las siguientes recomendaciones se agrupan en función de las responsabilidades para los diferentes niveles de la elaboración de las políticas.

5.2. *Las instituciones europeas*

5.2.1. Las instituciones de la UE deberían desempeñar un papel de apoyo y catalizador, favoreciendo y movilizando a todas las partes interesadas en el ecosistema financiero de la EES. Asimismo, deben seguir demostrando su compromiso con el desarrollo de la economía social en Europa, garantizando un **marco político de apoyo** para el **desarrollo de la economía social en general** mediante la renovación de la agenda de la iniciativa en favor del emprendimiento social.

5.2.2. La Comisión debería canalizar más fondos hacia la EES a través de intermediarios para apoyar la aparición, experimentación e **innovación de nuevos instrumentos**, garantizando que el Reglamento financiero permita y no obstaculice esta evolución.

⁽¹⁷⁾ DO C 170 de 5.6.2014, p. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3. La Comisión también debería considerar la posibilidad de probar un régimen reglamentario menos estricto para atraer el capital al sector de la economía social.

5.2.4. La Comisión debería supervisar la forma en que los **instrumentos de microfinanciación colectiva o de economía colaborativa** pueden apoyar a la EES. La Comisión podría estudiar la posibilidad de organizar un «escaparate» de las iniciativas participativas y de microfinanciación colectiva dirigidas a la EES. Tenemos ejemplos en los Estados miembros y esto podría encajar con la plataforma de innovación social y los programas Horizonte 2020.

5.2.5. La Comisión debería fomentar la investigación **sobre el valor añadido para la sociedad de invertir en la EES**. Cuestiones que cabría explorar podrían ser cómo se crea y mantiene el valor social y la eficacia de diversos instrumentos financieros.

5.2.6. El CESE acoge con satisfacción que la economía social sea una **prioridad de inversión en el actual Plan de Inversiones para Europa** e insta a la Comisión a que haga pleno uso de esta disposición. En particular habría que considerar la posibilidad de intensas inversiones de capital, como la sanidad y la asistencia social. Para todas las inversiones, es importante incluir un criterio de interés general en la calificación y selección de inversiones para cuantificar mejor el valor añadido social.

5.2.7. La Unión de los Mercados de Capitales (UMC) demuestra que una inversión corporativa social y medioambiental, así como una financiación pública y privada, pueden trabajar juntas para mejorar la oferta de inversiones. Es importante que la Comisión garantice en su actividad reguladora que existe un **vínculo entre la promoción del desarrollo de la EES y las propuestas de la UMC**.

5.2.8. Los fondos europeos desempeñan un papel particular a la hora de apoyar la EES. Los **FEIE** podrían utilizarse para facilitar la acción de los Estados miembros, proporcionando garantías o apoyo financiero a fin de estimular la aparición de fondos para prestaciones sociales en toda Europa. La Comisión debería utilizar los **fondos EaSI y COSME** para mejorar la capacidad de inversión de los intermediarios financieros y la preparación de la EES a la inversión. Asimismo, debería garantizar una participación equilibrada en el programa Horizonte 2020, que permita a la EES participar en proyectos de integración. La Comisión debe **supervisar** de cerca e **informar** sobre la captación de dichos fondos para la EES, tanto desde un punto de vista político como técnico.

5.2.9. La Comisión y el BEI/FEI deberían velar por que los mecanismos financieros de la UE, incluido el plan de acción para la financiación de las pymes, sean accesibles para las EES, **integrando de forma coherente la EES en la política y servicios de financiación de las pymes y simplificando los procedimientos**. Para ello es fundamental mencionar específicamente la expresión «empresa de economía social» para garantizar plenamente que se consideran diversos tipos de empresas y aumentar la visibilidad.

5.2.10. La Comisión debería revisar si las **inversiones con impacto social** pueden ser un componente del ecosistema financiero para la EES y en qué condiciones. A este respecto, las experiencias y ensayos del acelerador de inversión social del FEI, así como la reciente puesta en marcha de los sistemas de garantía de la Comisión ⁽¹⁹⁾ aportará experiencias interesantes. Además, los últimos informes de la OCDE ⁽²⁰⁾ y EMES ⁽²¹⁾ facilitan datos importantes sobre si el instrumento de bonos de impacto social y las políticas subyacentes apoyan verdaderamente el desarrollo de la EES.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11. Los reglamentos financieros Basilea III suponen una amenaza al ecosistema financiero de la economía social. Es vital que los reglamentos preserven la «biodiversidad» del sistema financiero, en lugar de aplicar disposiciones arbitrarias. Un problema importante que hay que abordar es el tratamiento de los préstamos a la economía social con arreglo a las normas prudenciales en vigor (Basilea III, DRC IV/RRC). En la actualidad, no se prevé ninguna desgravación en el balance general por prestar a las empresas sociales, aun cuando se considera que el sector no es arriesgado, ni se anima a prestar al sector. Por el contrario, según el **factor de equilibrio** de las pymes incluidas en el RRC, la UE ha reconocido una flexibilización de capital para los bancos que presten a las pymes y hogares. Asimismo, la UE debe reconocer a las EES proporcionando un **factor de apoyo a la empresa económica social**, por ejemplo, mediante la modificación del actual artículo 501.1 del RRC. Los préstamos bancarios a la economía social se beneficiarían considerablemente de esto, sin ningún tipo de impacto en las finanzas públicas.

5.2.12. Dado que la innovación financiera para la economía social se produce principalmente a nivel local, regional y nacional, la Comisión está en una posición ideal para recopilar y compartir soluciones e instrumentos innovadores que permitan aportar pruebas para las decisiones políticas. A este respecto sería útil la **síntesis y supervisión** a escala de la UE del intercambio de nuevas iniciativas e instrumentos de financiación en los Estados miembros.

5.2.13. La ayuda financiera de la UE debe ir asociada a la aportación por la Comisión de **orientación, formación y desarrollo de capacidad** para los gobiernos y las principales partes interesadas. Por ello, el CESE aboga por un manual con orientaciones sobre cómo desarrollar el ecosistema financiero y cómo diseñar y aplicar los instrumentos financieros para la economía social. Del mismo modo, habría que compartir y aprovechar las buenas prácticas de las orientaciones generales a nivel de los Estados miembros, como los programas de preparación a la inversión.

5.2.14. El CESE acoge con satisfacción el interés de la Comisión por constituir un **grupo de trabajo sobre financiación social** en cooperación con el GECES (Grupo de expertos de la Comisión Europea sobre las empresas sociales) que podría actuar como una base de recursos para el desarrollo de políticas y el seguimiento de la situación y acción de los Estados miembros.

5.2.15. Habría que considerar las **revisiones inter pares** de las actividades y estructuras de financiación de la EES para fomentar el intercambio de instrumentos y buenas prácticas entre los Estados miembros.

5.2.16. La Comisión debería revisar los beneficios y retos de los Estados miembros que ofrecen **incentivos fiscales**. Esto es pertinente para la EES en general, así como en su calidad de incentivo para atraer capital procedente de los proveedores de financiación social y ahorradores privados. Este aspecto debería revisarse teniendo en cuenta que en la actualidad las EES se encuentran en desventaja a la hora de acceder a financiación (pública o privada) con respecto a otras empresas.

5.3. *Estados miembros, entes locales y regionales*

5.3.1. Los Estados miembros, a nivel nacional, regional y local, desempeñan un papel fundamental a la hora de proporcionar políticas propicias y apoyo al desarrollo y crecimiento de la economía social. Pocos Estados miembros han implantado un sistema de apoyo adecuado, por lo que se debería instar a todos ellos a **desarrollar y aplicar sistemas nacionales de apoyo a la economía social, de conformidad con la iniciativa en favor del emprendimiento social**. Habría que hacer especial hincapié en el acceso a un apoyo financiero específico tanto a nivel nacional, como regional y local. Estas iniciativas podrían presentarse en el contexto del GECES.

5.3.2. Los Estados miembros podrían actuar como **coinvertidores** para apoyar el establecimiento de fondos éticos, fondos para la innovación social y fondos de capital riesgo social. Un elemento clave es proporcionar programas de garantía pública o motivar, mediante sus políticas, al capital de los fondos de pensiones, las cooperativas de crédito, etc.

5.3.3. Los Estados miembros deberían evaluar las posibilidades de garantizar una financiación mediante **fondos de garantía de propiedad estatal** con el fin de facilitar el acceso de la economía social a la financiación tradicional.

5.3.4. Los Estados miembros pueden considerar la oportunidad de **capitalizar los fondos de inversión social**, revisando las posibilidades de reducir los impuestos sobre la renta (de las personas físicas y de sociedades), así como otros incentivos fiscales para ahorradores e inversores a fin de atraer inversiones en la EES. Sin embargo, el motor de estas ventajas fiscales debería ser la creación de valor social por la EES.

5.3.5. El CESE insta a los Estados miembros a que desarrollen regulaciones adecuadas de la economía social por lo que respecta a la **microfinanciación**, tal como señaló la Comisión ⁽²²⁾.

5.3.6. Los intermediarios financieros desempeñan un papel crucial en el desarrollo de la economía social. Los Estados miembros deberían fomentar, mediante un entorno regulador favorable, la aparición de **intermediarios**, ya sean bancos cooperativos o éticos, o bancos comerciales con una filial específica dirigida a la economía social, que ofrecen los fondos e instrumentos de financiación social.

5.3.7. Los **entes locales y regionales** tienen un importante papel a la hora de proporcionar infraestructuras locales y aplicar iniciativas. Además, habría que animarles a adoptar la iniciativa para la cooperación de múltiples partes interesadas a fin de apoyar el desarrollo local/regional. En este contexto, el FEDER aporta un apoyo vital.

5.4. **Otras partes interesadas**

5.4.1. **Las propias EES deben tomar la iniciativa** en el desarrollo de instrumentos como la autocalificación, la microfinanciación colectiva y las asociaciones de financiación social, reuniendo sus propios recursos e iniciando asociaciones.

5.4.2. También es importante que las EES consideren una mayor **cooperación con socios externos**, como bancos comerciales privados y diversos intermediarios. Esto puede no ser adecuado para todas las situaciones, pero podría ser útil en algunas fases del desarrollo. Es fundamental aumentar el interés y conocimiento de la EES por parte de la comunidad financiera en las condiciones adecuadas.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 013/24)

Ponente: Wolfgang GREIF

Coponente: Hannes LEO

Mediante carta del 29 de junio de 2015, y de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Nicolas Schmit, ministro de Trabajo, Empleo y Economía Social y Solidaria, en nombre de la futura Presidencia luxemburguesa, solicitó al Comité Económico y Social Europeo que elaborase un dictamen exploratorio sobre el tema

Los efectos de la digitalización sobre el sector de los servicios y el empleo en el marco de las transformaciones industriales

(Dictamen exploratorio)

La Comisión Consultiva de las Transformaciones Industriales (CCMI), encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen exploratorio el 15 de julio de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 139 votos a favor, 1 voto en contra y 8 abstenciones el presente dictamen exploratorio:

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. La digitalización transforma todos los segmentos de la sociedad y la economía y, por lo tanto, incide lógicamente también en el trabajo y el empleo. La tecnología puede aumentar la riqueza hasta niveles sin precedentes y potenciar la calidad del trabajo y el empleo en Europa. No obstante, estas oportunidades conllevan riesgos, algo que resulta evidente en todos los sectores económicos, incluido el sector de servicios privados⁽¹⁾.

1.2. Por una parte, los servicios y modelos empresariales innovadores que hace posible la digitalización generan unos beneficios antes inimaginables en términos de productividad de los servicios, a la vez que amplían la capacidad de elección de los consumidores⁽²⁾. Por otra parte, tienen efectos significativos en el mercado laboral y la organización del trabajo, como el aumento de las desigualdades salariales y la limitación del acceso a los regímenes de seguridad social, lo que puede resultar negativo para ciertas categorías de trabajadores si no se contrarresta de la manera adecuada.

1.3. Así pues, los efectos de la digitalización de los servicios en el empleo merecen una atención y una gestión en el ámbito político. Una elaboración de las políticas proactiva a escala nacional y de la UE puede y debe garantizar que se libere el evidente potencial de la digitalización, además de evitar sus escollos. Con su Agenda Digital para Europa y la iniciativa del Mercado Único Digital, la UE participa activamente en el ámbito de la política digital. Sin embargo, aún queda por reconocer la mayor parte de las repercusiones que la digitalización tiene a efectos del empleo, que, por lo tanto, son objeto de un trato deficiente en las políticas correspondientes.

1.4. En la digitalización, que es sin duda uno de los avances más dinámicos de nuestra época, las oportunidades y los riesgos se hallan estrechamente relacionados. Cabe prever que su evolución futura sea compleja y presencie el surgimiento de nuevas empresas, pequeñas empresas y empresas flexibles que coexistirán con las empresas e industrias tradicionales. Hasta la fecha no se conocen del todo los efectos sobre el empleo, y tampoco pueden preverse con precisión. Así, al mismo tiempo que aumenta el temor ante la caída de las tasas de empleo, en los mercados de trabajo de la UE persiste la inadecuación entre la oferta y la demanda de cualificaciones. Dadas las circunstancias, resulta esencial una colaboración constructiva y un aumento de la sensibilización de las principales instancias, es decir, los Gobiernos y los interlocutores sociales. La amplia diversidad de estructuras socioeconómicas y los diferentes niveles de desarrollo económico de la UE pueden exigir análisis y enfoques específicos para gestionar los efectos de la digitalización sobre los mercados de trabajo y el empleo.

⁽¹⁾ Este dictamen se refiere a los sectores de los servicios privados, tal como se definen en las clasificaciones estadísticas habituales (por ejemplo, NACE Rev. 2 F-N; Q-T).

⁽²⁾ P. ej. Ministerio de Empleo de Finlandia (2015): Service Economy Revolution and Digitalisation: http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5. El CESE destaca los evidentes desafíos para el empleo en el sector de los servicios que se derivan de la digitalización y formula las siguientes recomendaciones para su gestión política:

1.5.1. A fin de proporcionar a los trabajadores de la UE las competencias que se requieren en la era digital, se debe fomentar la inversión pública y privada en formación profesional, y debe evaluarse si se precisan medidas a nivel europeo para generalizar en la UE las buenas experiencias de los Estados miembros en materia de excedencias para la formación.

1.5.2. En un diálogo más amplio debería examinarse más detenidamente si —y en qué medida— en este momento de omnipresencia de la comunicación móvil la vida privada de los trabajadores precisa de una protección adicional y, llegado el caso, qué medidas serían razonables a nivel nacional y europeo para poner coto a la obligación de estar disponibles y accesibles en todo momento. Habrá que plantear también medidas inteligentes para capacitar al creciente número de trabajadores autónomos en este sentido.

1.5.3. Se necesitan mejores estadísticas e investigación sobre el sector de los servicios (a escala global y europea) para elaborar con mayor precisión previsiones sobre la evolución del mercado laboral y la polarización del trabajo, el empleo y los ingresos. Por consiguiente, el programa Horizonte 2020 ha de asignar una financiación adecuada para investigar sobre la cuestión del empleo en el sector de los servicios. Además, se necesitan urgentemente estadísticas pormenorizadas y actualizadas con frecuencia que registren la proliferación y el crecimiento de las modalidades de empleo atípicas, y que incluyan información sobre prácticas como el *crowdsourcing*.

1.5.4. Con el fin de contrarrestar el aumento de las desigualdades de renta ocasionadas en parte por la digitalización, debería potenciarse la negociación colectiva en todos los niveles, en especial también en los sectores y en las empresas que se ven afectados por la digitalización. Esto puede garantizar que las nuevas formas de organización digitalizada del trabajo mejoren, en lugar de deteriorar, la calidad del trabajo.

1.5.5. Se necesitan sólidas disposiciones para salvaguardar los datos de los trabajadores a fin de reforzar las normas establecidas sobre protección de la intimidad en el puesto de trabajo. La legislación europea sobre protección de datos debe fijar normas mínimas elevadas y no impedir una regulación incluso mayor por parte de los Estados miembros. Por consiguiente, el Reglamento de la UE sobre protección de datos que se está negociando en la actualidad deberá incluir una «cláusula de apertura» que permita a los Estados miembros ir más allá de las normas mínimas de la Unión.

1.5.6. La UE y los Estados miembros deberían examinar, en un diálogo con los interlocutores sociales, mediante qué estrategias puede adaptarse el ámbito de validez de las normas sociales y laborales para que reflejen las condiciones de un mundo del trabajo digital.

1.5.7. El nuevo ciclo industrial de la industria 4.0 y la digitalización tienen repercusiones sobre el conjunto de la sociedad. Se aboga también por un diálogo constructivo entre los interlocutores sociales, los Estados miembros y la UE para examinar tanto las consecuencias en el mercado de trabajo como los ajustes que son posibles y necesarios en el ámbito del Derecho social y laboral. Recientemente algunos gobiernos e interlocutores sociales han emprendido iniciativas prometedoras, por ejemplo en Alemania, los Países Bajos y Austria. En cada caso se tienen en cuenta las características particulares de los cambios a nivel nacional y las oportunidades que brindan. Se deberían difundir las buenas prácticas.

1.5.8. La UE, los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales deberían entablar debates con vistas a definir medidas políticas y leyes que garanticen un nivel adecuado de protección social obligatoria para todos los trabajadores, incluidos los empleados en modalidades de empleo atípicas.

1.5.9. Las condiciones marco macroeconómicas varían considerablemente entre los Estados miembros. Para reforzar el empleo a pesar de la caída en la demanda de mano de obra, hay que evidenciar, mediante el diálogo con todas las partes interesadas, los posibles problemas y desarrollar estrategias de solución adaptadas a las necesidades de los distintos Estados miembros (por ejemplo, también en el ámbito de la inversión pública, la innovación creadora de empleo y la distribución y reducción del trabajo).

1.5.10. Es necesario evaluar cuidadosamente las reformas de los sistemas fiscales para asegurar unos niveles impositivos similares para todas las formas de ingresos, ya sean estos generados en los sectores organizados de manera convencional o en la economía colaborativa. Podría considerarse dedicar una parte de los dividendos procedentes de la digitalización a garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales, también en el futuro, y a aliviar las cargas que pesan sobre el factor trabajo.

2. Introducción: un cambio estructural en los servicios

2.1. En los últimos años hemos asistido a grandes avances en el desarrollo de las tecnologías digitales. Las nuevas y poderosísimas capacidades de las tecnologías digitales permiten la automatización de cada vez más cometidos y profesiones (por ejemplo, los vehículos de conducción automática, la Internet de los objetos o la industria 4.0). Además, las tecnologías digitales están dando pie a una reducción drástica en los costes de búsqueda y transacción, lo que permite el desarrollo en el sector de los servicios de modelos empresariales totalmente nuevos modelos y muy modulables (como, por ejemplo, los mercados y las plataformas en línea, incluida la denominada economía colaborativa: Uber, Airbnb, etc.). Todo ello supone un acicate para la digitalización de los modelos y procesos empresariales en un amplio abanico de sectores económicos. Algunos de aspectos ya se han tratado en dictámenes precedentes ⁽³⁾ del CESE.

2.2. La digitalización entraña unos procesos capitales de cambio y una reestructuración de casi todos los sectores de servicios ⁽⁴⁾, que, hasta hace muy poco, se pensaba que eran resistentes a la racionalización tecnológica. Los servicios se han percibido durante mucho tiempo como componentes de apoyo a otras ramas de la economía (por ejemplo, la agricultura, la minería, las industrias manufactureras y la construcción), los hogares y los consumidores, y como usuarios casi siempre pasivos de las nuevas tecnologías. No obstante, el advenimiento de Internet, combinado con la liberalización de las telecomunicaciones, ha cambiado sustancialmente el papel de los servicios.

2.3. El impacto que estos cambios acarrearán para el empleo de los sectores afectados ha venido incrementándose lentamente a lo largo de las últimas décadas, aunque ahora se está acelerando su ritmo. Algunas de las repercusiones de la digitalización en el empleo el sector de servicios ya son visibles:

- los nuevos requisitos de cualificación aplicables a la mano de obra en el sector de servicios, y
- el efecto de destrucción de empleo de las inversiones, ahora que la tecnología es cada vez más barata y capaz de asumir tareas reservadas en el pasado a la mano de obra humana. A nivel macroeconómico, todo ello ha dado lugar en los sectores tradicionales a una caída en la demanda de trabajadores, con un descenso en la proporción del PIB correspondiente a la mano de obra ⁽⁵⁾.
- Se está produciendo una disminución en la demanda de trabajadores de cualificación media y elevada, que se espera que caiga aún más en un futuro próximo. Según diversas estimaciones, aproximadamente el 50 % de los empleos actuales corren el riesgo de ser sustituidos por la tecnología digital en los próximos veinte años ⁽⁶⁾. No obstante, la experiencia demuestra que tales previsiones deben considerarse con prudencia.

2.4. En la actualidad, la digitalización promete impulsar la productividad hasta niveles sin precedentes y, por lo tanto, generar un «dividendo digital», así como —esta es la otra cara de la moneda— reducir considerablemente la demanda de mano de obra, especialmente de trabajadores de cualificación media. Esto último va aparejado a un alza del desempleo, la «erosión de la clase media» y un mayor incremento de las desigualdades de ingresos ⁽⁷⁾.

2.5. Las empresas estadounidenses dominan a día de hoy la economía digital, mientras que Europa ha perdido en gran parte el tren de las tecnologías digitales. Del mismo modo, Europa parece estar mal preparada para los cambios fundamentales inducidos por la digitalización que afectan a nuestra economía y a nuestra sociedad (es decir, el ya mencionado aumento masivo de la productividad y el peligro de crear desequilibrios que puedan dar lugar a un drástico incremento del desempleo para determinadas categorías de trabajadores y a una mayor polarización de la sociedad), todo lo cual es motivo de preocupación.

⁽³⁾ Entre otros, «Impacto de los servicios a las empresas en la industria» (ponentes: Sres. van Iersel y Leo) (DO C 12 de 15.1.2015, p. 23), donde se esbozaban las características específicas de la cuarta revolución industrial.

⁽⁴⁾ La definición de los sectores de servicios se corresponde con el uso habitual en las clasificaciones estadísticas.

⁽⁵⁾ Véase, por ejemplo, Brynjolfsson y McAfee (2014): *The Second Machine Age*, Nueva York, W.W. Norton & Company, cap. 11.

⁽⁶⁾ Por ejemplo, Bowles, J., *The computerisation of European jobs who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014, *The computerisation of European jobs*, Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013, Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Véase la nota 10.

2.6. Si bien resulta imposible prever el resultado de una transformación de origen tecnológico a tan gran escala, es claramente necesaria la necesidad de hacer un llamamiento para que la UE asuma un papel activo en el devenir de esta situación y en la gestión de sus repercusiones en el empleo y la sociedad, especialmente si se tiene en cuenta que, hoy por hoy, este papel activo dista mucho de ser una realidad⁽⁸⁾. El presente dictamen pretende corregir esta circunstancia analizando el impacto de la digitalización en el empleo en el sector de servicios y elaborando recomendaciones políticas al respecto. La transformación de las necesidades de competencias

3. La transformación de las necesidades de competencias

3.1. Consecuencia lógica de la digitalización, se está procediendo a introducir las tecnologías digitales en un número cada vez mayor de puestos de trabajos en el sector de los servicios. Así, por ejemplo, casi el 60 % de los empleados en el sector bancario ha notificado la introducción de nuevas tecnologías en sus lugares de trabajo durante los últimos tres años⁽⁹⁾. Los trabajadores requieren competencias específicas —es decir, «cibercapacidades»— para convertirse en operadores competentes en estas tecnologías. Todo ello implica que los planes de estudios de la enseñanza y la formación profesional han de actualizarse como corresponde y llevarse a cabo las medidas de formación relevantes.

3.2. Sin embargo, los datos oficiales de la Comisión apunta a importantes cuellos de botella en el ámbito de la formación de competencias, y se calcula que el 47 % de los trabajadores de la UE carece de las competencias informáticas suficientes, aunque existen grandes diferencias entre los distintos países⁽¹⁰⁾. Además de malgastarse oportunidades para crear empleo, la falta de soluciones a esta «inadecuación de las capacidades» podría dificultar el desarrollo de la economía digital y, por tanto, perjudicar la competitividad de la UE.

3.3. Si se pretende remediar esta inadecuación de las capacidades en los planes de estudio, es preciso conocer de manera fiable las necesidades y las deficiencias. De hecho, la UE ya es activa en este ámbito, especialmente a través de agencias como Cedefop. Permitir a los interlocutores sociales tomar la delantera en este tipo de «información sobre las competencias», por ejemplo en forma de consejos de competencias sectoriales, ya se ha revelado una práctica eficaz. En este contexto, cabe lamentar que la Comisión esté considerando debilitar su papel sustituyendo los consejos de competencias de los interlocutores sociales por alianzas de competencias multilaterales entre las partes interesadas. Sin embargo, dado que el problema de la inadecuación de las competencias persiste a pesar de la información de que se dispone sobre esta materia, cabría afirmar que la falta de ejecución y de inversiones estratégicas constituye el problema principal.

3.4. El fomento de la inversión pública y privada en educación y formación profesionales es un elemento clave. En algunos Estados miembros existe un derecho *de minimis* a tiempo libre de formación remunerado. Debería examinarse si esto representa un instrumento útil tanto para los trabajadores como para los empresarios con el fin de adaptar las necesidades de cualificaciones y si es necesario adoptar medidas de nivel europeo para generalizar estas experiencias en toda la UE.

4. La polarización de la organización del trabajo y los ingresos

4.1. Los requisitos de cualificación, en constante transformación, van aparejados a los cambios en la organización del trabajo, esto es, los cometidos que cumplen los trabajadores y cómo los cumplen. En este ámbito, la digitalización está dando actualmente lugar a una «polarización» gradual del empleo en el sector de los servicios en términos de autonomía laboral y salarios, lo que significa que los puestos de trabajo en el sector de los servicios son más dados a situarse en los extremos altos o bajos de la escala salarial y la autonomía, con un número cada vez menor de puestos de trabajo entre los polos extremos. Al mismo tiempo también hay que seguir de cerca los cambios que se produzcan como resultado de las adaptaciones espontáneas del mercado de trabajo.

4.2. Un sector de servicios digitalizados crea una fuerte demanda de mano de obra capaz de cumplir tareas intensivas en conocimiento, especialmente en servicios de índole profesional y técnica como los que, por ejemplo, gestionan las redes informáticas. Las tareas efectuadas por estos profesionales suelen llevarse a cabo a distancia y en cualquier momento por medio de dispositivos móviles digitales.

⁽⁸⁾ Recomendaciones incluidas en diversos dictámenes del CESE (como DO C 311 de 12.9.2014, p. 15; DO C 12 de 15.1.2015, p. 23; DO C 332 de 8.10.2015, p. 36; DO C 271 de 19.9.2013, p. 116 y DO C 67 de 6.3.2014, p. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound (2014): Working Conditions and Job Quality: Comparing Sectors in Europe (Condiciones laborales y calidad del empleo: una comparación por sectores en Europa).

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_en.pdf

4.3. Esta organización flexible del trabajo suele ofrecer a los trabajadores unos niveles altos de autonomía laboral e implica la posibilidad de mejorar la calidad del empleo y de impulsar y facilitar la conciliación de la vida laboral y la familiar. Sin embargo, estas modalidades flexibles de trabajo también ocasionan riesgos si los trabajadores están o se sienten obligados a permanecer disponibles en todo momento para desempeñar su actividad laboral. Este tipo de trabajo «sin límites» puede causar estrés y desgaste profesional.

4.4. Es necesario examinar más de cerca, en el marco de un amplio diálogo, si y hasta qué punto la vida privada de los trabajadores requiere una mayor protección en una época de comunicaciones digitales móviles omnipresentes y asimismo qué medidas son necesarias a nivel nacional y europeo para restringir la disponibilidad y accesibilidad generalizadas. Del mismo modo, hay que considerar la adopción de medidas inteligentes para reforzar la posición del número creciente de trabajadores autónomos en este mismo sentido.

4.5. En otros sectores, la autonomía laboral está disminuyendo por la digitalización de los servicios. Este es el caso, por ejemplo, de los centros logísticos del comercio electrónico, donde se generan empleos extremadamente rutinarios. En estos modelos de organización del trabajo, los empleados normalmente reciben instrucciones detalladas a través de dispositivos digitales sobre qué artículos deben empaquetar y en qué caja han de hacerlo.

4.6. Debido a su carácter normalizado y relativamente sencillo, estas modalidades laborales rutinarias crean oportunidades de trabajo accesibles a personas con poca cualificación y a quienes acaban de incorporarse al mercado laboral. No obstante, la calidad de este tipo de trabajo se percibe a menudo como baja porque los trabajadores consideran que no se aprovechan plenamente sus cualificaciones y competencias.

4.7. Sin duda la digitalización representa uno de los campos de desarrollo más dinámicos de nuestra época, en el que las oportunidades y los riesgos están íntimamente relacionados. Probablemente la futura evolución sea de naturaleza compleja y verá surgir empresas de nueva creación, pequeñas empresas y empresas flexibles que rivalizarán con las empresas e industrias tradicionales. Hasta la fecha, los efectos en el empleo de esta evolución no se conocen enteramente y no pueden preverse con precisión. Por lo tanto, los temores sobre el descenso de las tasas de empleo aumentan, mientras que, al mismo tiempo, en los mercados laborales de la UE persisten los desequilibrios entre la oferta y la demanda de cualificaciones. En esta situación es fundamental la colaboración constructiva y el aumento de la sensibilización entre los principales agentes, es decir, los gobiernos y los interlocutores sociales. Es posible que la amplia variedad de estructuras socioeconómicas y los diferentes niveles de desarrollo económico en la UE puedan requerir análisis y enfoques específicos que permitan gestionar los efectos de la digitalización en los mercados laborales y el empleo.

4.8. Se necesitan mejores estadísticas e investigación sobre el sector de los servicios (a escala global y europea) para elaborar con mayor precisión previsiones sobre la evolución del mercado laboral y la polarización del trabajo y el empleo. Por todo ello, en este contexto se debe asignar, en el marco del programa Horizonte 2020, una financiación adecuada para investigar sobre la cuestión del empleo y la organización del trabajo en el sector de los servicios. Los resultados de la investigación deben tener consecuencias prácticas a través de unas políticas activas de empleo que garanticen el aprovechamiento de las oportunidades de un empleo digital de alta calidad, a la vez que se evitan los riesgos. Además, la introducción de nuevas formas de organización del trabajo ha de ser objeto de negociación entre los interlocutores sociales con el fin de garantizar que las nuevas modalidades de organización digitalizada del trabajo mejoran la calidad del empleo, en lugar de deteriorarla.

4.9. Junto con estas tendencias hacia la polarización en la organización del trabajo aparece también la polarización de los ingresos, como ya ha apuntado también el Parlamento Europeo ⁽¹¹⁾. En algunos casos, esta circunstancia se ve facilitada por la ausencia o la elusión de los convenios colectivos. Esto ocurre, por ejemplo, cuando los proveedores de servicios digitales insisten en la naturaleza especial de sus modelos de negocio para negar la aplicabilidad a sus empleados de los acuerdos colectivos existentes. En este sentido, algunas de las empresas de comercio electrónico insisten en que no puede considerarse que sus trabajadores pertenezcan al sector minorista, por lo que no pueden beneficiarse de los salarios acordados de manera colectiva para este sector.

4.10. Con el fin de contrarrestar el aumento de las desigualdades de renta ocasionadas en parte por la digitalización, debería fomentarse la negociación colectiva a todos los niveles, en especial también en los sectores y las empresas que se ven afectados por la digitalización.

⁽¹¹⁾ Parlamento Europeo: Wage and Income Inequality in the European Union (2015).

4.11. Los empleados en modalidades digitalizadas de organización del trabajo producen grandes cantidades de datos personales, con información relativa a lo que hacen los trabajadores, dónde, cuándo y con quién. Además de crear oportunidades en favor de un empleo muy eficiente en flujos de información sin fisuras, todo esto da pie también a prácticas intrusivas de vigilancia de los trabajadores que ponen en peligro las normas establecidas de protección de la intimidad en el lugar de trabajo.

4.12. Se necesitan sólidas disposiciones para salvaguardar los datos de los trabajadores a fin de reforzar las normas establecidas sobre protección de la intimidad en el puesto de trabajo. La legislación europea sobre protección de datos debe fijar normas mínimas elevadas y no impedir una regulación incluso mayor por parte de los Estados miembros. Por consiguiente, el Reglamento de la UE sobre protección de datos que se está negociando en la actualidad deberá incluir una «cláusula de apertura» que permita a los Estados miembros ir más allá de las normas mínimas de la Unión.

5. La transformación del empleo y de las instituciones del mercado laboral

5.1. Como la información puede compartirse a grandes distancias y entre enormes audiencias con un coste muy reducido, las tecnologías digitales hacen posible unos modelos de negocio extremadamente fragmentados. Esta circunstancia reduce la necesidad de estructuras empresariales rígidas e integradas en el plano funcional y geográfico, con un personal, jerarquías e instalaciones claramente definidos.

5.2. De esta manera se aumenta la capacidad de las empresas para recurrir a la contratación flexible de mano de obra, por ejemplo en forma de trabajadores autónomos. Recientemente se ha registrado un sustancial aumento de la actividad por cuenta propia, especialmente en sectores de servicios como las TIC, los medios de comunicación y los servicios administrativos y de apoyo ⁽¹²⁾. Se espera que las prácticas como el *crowdsourcing* —es decir, las plataformas en línea que permiten a las empresas publicar licitaciones donde compiten trabajadores autónomos para prestar una actividad laboral— se traduzcan en un mayor crecimiento de la actividad por cuenta propia. Por otra parte, la competencia por aprovechar las oportunidades de empleo que brinda este tipo de plataformas *crowdsourcing* es mundial, lo que implica una ventaja competitiva para aquellos licitadores procedentes de lugares caracterizados por un coste de vida reducido, un bajo impuesto sobre la renta y unos niveles reducidos de cobertura de seguridad social.

5.3. Algunos trabajadores valoran positivamente la flexibilidad que ofrecen estas modalidades de empleo. Sin embargo, el fuerte incremento de modalidades atípicas de empleo podrían hacer parcialmente inoperantes las instituciones establecidas en el mercado de trabajo (como la legislación en materia de protección del empleo, los sistemas de salud y seguridad o los modelos de negociación colectiva y de diálogo social). Además, con el aumento de la competencia transfronteriza entre los solicitantes de empleo, por ejemplo en los portales de *crowdsourcing*, estas instituciones del mercado de trabajo se ven sometidas a una presión competitiva. Corresponde a los interlocutores sociales y a los gobiernos nacionales elaborar, mediante un diálogo constructivo, las soluciones adecuadas para garantizar, con el telón de fondo del cambio digital, un mercado laboral justo e inclusivo también en el futuro para todas las formas de empleo.

5.4. En este contexto, el empleo en la economía colaborativa se antoja especialmente sensible. En numerosos casos, la relación laboral y el régimen jurídico de las partes interesadas siguen siendo poco claros. También sigue siendo frecuentemente confusa la cuestión de si el conductor de un vehículo privado que puede ser contratado a través de una plataforma en línea actúa por cuenta propia o ajena y, en este último caso, por cuenta de quién, del pasajero o del operador de la plataforma en línea. Todo ello hace que el establecimiento de la legislación pertinente —tanto en términos de empleo y de responsabilidad civil como en lo relativo a unas disposiciones consensuadas a través de un convenio colectivo— se convierta en un problema de orden jurídico. Si no es aplicable ninguna de las categorías establecidas del Derecho y de los convenios colectivos vigentes, la economía participativa podría llegar a operar en una zona gris desde el punto de vista legal. Esto puede a su vez ejercer una presión competitiva sobre el empleo y las empresas que operan al abrigo de unas categorías jurídicas establecidas y de convenios colectivos.

5.5. En la actualidad falta información fiable y actualizada para poder valorar qué medidas de política de empleo son las adecuadas para la economía participativa. A fin de remediar esta situación, se necesitan urgentemente unas estadísticas de empleo detalladas —y que se actualicen con frecuencia— sobre las modalidades atípicas y las nuevas formas de empleo.

⁽¹²⁾ UNI Europa (2015): Towards a Fair Future for European Services: http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf

5.6. La UE y los Estados miembros han de plantearse estrategias que amplíen el alcance de las normas sociales y laborales adaptándolas de modo que reflejen las condiciones de un mundo laboral digital. Dichas iniciativas deberían adoptar la forma de un diálogo estructurado con los interlocutores sociales, al objeto de encontrar soluciones de base empírica que tengan también en cuenta los intereses de los usuarios de los servicios. Existen ya iniciativas prometedoras en Alemania, los Países Bajos y Austria.

5.7. Como quiera que estos cambios también ponen en entredicho las prácticas establecidas del diálogo social y la negociación colectiva, se precisa un diálogo constructivo entre los interlocutores sociales para sopesar qué ajustes son posibles y necesarios. La Unión Europea puede ser decisiva para promover este diálogo proporcionando financiación a los proyectos de los interlocutores sociales relacionados y promoviendo los proyectos de investigación correspondientes en el marco del programa Horizonte 2020.

5.8. La digitalización permite que los modelos empresariales en los sectores de servicios se vuelvan mucho menos intensivos en mano de obra. Este es el caso, por ejemplo, del sector bancario, donde los procesos empresariales se han automatizado parcialmente, trasladándose al ámbito digital. Todo esto convierte en innecesaria a una parte de los trabajadores. Frey y Osborne (de la Universidad de Oxford) prevén que los puestos de trabajo y los oficios de renta media, incluidas algunas profesiones liberales, se verán particularmente afectadas por dicha automatización⁽¹³⁾. La digitalización también tendrá consecuencias considerables para el empleo en los ámbitos de la administración y las instituciones públicas, así como, globalmente, en los servicios de interés general, un aspecto que hasta la fecha no se ha examinado lo suficiente. Por este motivo, el CESE adoptará una posición al respecto en un dictamen de iniciativa específico.

5.9. El grupo de reflexión Bruegel calcula que los Estados miembros de la UE corren el peligro de perder entre un 40 % y un 60 % del empleo en los próximos veinte años como consecuencia de la automatización que ocasiona la digitalización⁽¹⁴⁾. Por añadidura, parece que en la era digital, al contrario de lo que ocurrió en fases precedentes del desarrollo industrial, los beneficios globales para la economía en términos de productividad ya no se traducen directamente en un crecimiento del empleo⁽¹⁵⁾. Por consiguiente, siguen existiendo dudas de que una economía plenamente digitalizada genere la suficiente demanda de mano de obra para compensar las pérdidas de empleo que se calculan que producirá la automatización de los servicios. Por otra parte, en toda Europa sigue habiendo una discrepancia entre las cualificaciones disponibles y las que se requieren, y es difícil hacer predicciones al respecto.

5.10. Es necesario efectuar un seguimiento de los cambios en la demanda de mano de obra en una economía de servicios digitalizada, medida en horas trabajadas. Para reforzar el empleo a pesar de la caída de la demanda de mano de obra, y no poner en peligro la cohesión social, es urgentemente necesario entablar un diálogo conjunto entre todas las partes interesadas para llamar la atención sobre los posibles problemas y, en función de las necesidades, desarrollar en cada Estado miembro estrategias para resolverlos (por ejemplo, en el ámbito de las inversiones públicas en innovación creadora de empleo, en la creación de puestos de trabajo y en la distribución y reducción del trabajo).

6. Repercusiones en los estados del bienestar y en los regímenes fiscales

6.1. El fuerte incremento de las modalidades atípicas de empleo ocasionado por la digitalización implica que una parte cada vez mayor de la mano de obra dejará de contribuir y de beneficiarse de los sistemas establecidos de seguridad social, como los subsidios de desempleo, la sanidad pública y los seguros de pensiones. En algunos Estados miembros, este punto ha sido ya objeto de debate entre los interlocutores sociales y el gobierno. Además de un descenso en los niveles generales de empleo, esta evolución puede erosionar los ingresos y, por lo tanto, la eficacia global de los regímenes fiscales y de los sistemas de bienestar social, que se basan en unos ingresos generados principalmente a través de los impuestos y gravámenes sobre la renta, así como de los sistemas de cotización de empresarios y asalariados y que, por lo tanto, dependen de unos niveles elevados de empleo convencional.

6.2. Esta pérdida de eficacia podría plantear graves amenazas al tejido del modelo social europeo, que se fundamenta en una fuerte participación pública en la financiación y prestación de los servicios de interés general y en unas redes eficaces de seguridad social. Sin embargo, llegar a dominar con éxito el proceso de digitalización depende en gran medida de una prestación eficiente de los servicios de interés general, como unos sistemas de educación e infraestructuras de banda ancha modernos.

⁽¹³⁾ Frey y Osborne (2013), ya citados en la nota 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel (2014): The computerisation of European jobs.

⁽¹⁵⁾ Bowles (2014), citado en la nota 6.

6.3. La UE, los gobiernos nacionales y los interlocutores sociales deberían entablar debates con vistas a definir medidas políticas y leyes que garantizaran un nivel adecuado de protección social obligatoria para todos los trabajadores, incluidos los autónomos, los trabajadores en «crowdsourcing» y los empleados en la economía participativa. Hay que tener en cuenta que dentro de estos grupos posiblemente habrá representadas posiciones divergentes.

6.4. Del mismo modo, es necesario evaluar cuidadosamente las reformas de los sistemas fiscales para asegurar unos niveles impositivos similares a todas las formas de ingresos, ya sean estos generados en los sectores organizados de manera convencional o en la economía colaborativa. La UE ha de fomentar y coordinar las reformas correspondientes a escala de los Estados miembros.

6.5. Para garantizar la sostenibilidad de los sistemas de protección social en el futuro y aliviar la presión sobre el factor trabajo, podría considerarse la posibilidad de utilizar también una parte de los dividendos de la digitalización.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política integrada de aviación de la UE»**(Dictamen exploratorio)**

(2016/C 013/25)

Ponente: Jacek KRAWCZYK

El 2 de marzo de 2015, 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 política integrada de aviación de la UE

(Dictamen exploratorio).

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2015.

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre de 2015), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 97 votos a favor, 3 en contra y sin abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Si la red de valor de la aviación europea en su conjunto no es capaz de competir en una economía globalizada, la competitividad del sector de la aviación de la UE estará en juego. Para este fin, resulta de vital importancia «una mayor intermodalidad, una conectividad mejor, una utilización más eficiente de los aeropuertos *hub* [...] secundarios y los aeropuertos pequeños, el uso de aeronaves de mayor tamaño y una optimización de los procesos» actuales⁽¹⁾.

1.2. La Comisión Europea (en lo sucesivo, «la Comisión») ha desarrollado varias iniciativas reglamentarias para la red de valor de la aviación dentro de la UE: ha revisado las Directrices sobre ayudas estatales a aeropuertos y compañías aéreas y ha introducido un paquete aeroportuario y legislación para fomentar el progreso hacia un cielo único europeo. Sin embargo, se requieren medidas adicionales para completar la aplicación por parte de los Estados miembros de la legislación de la UE en el ámbito de la aviación.

1.3. La aviación de la UE se encuentra en un momento crucial: sin una estrategia convincente y coherente, corre el riesgo de enfrentarse a dificultades añadidas para ofrecer una conectividad fiable a sus ciudadanos, al comercio y al turismo y, por tanto, de perder su importancia económica y su potencial de crecimiento. Sin embargo, esto no exige en todos los casos la creación de nueva legislación. El CESE insta de nuevo a la Comisión a realizar esfuerzos adicionales para garantizar la aplicación de las disposiciones actuales dentro de la UE.

1.4. Habida cuenta de la fragmentación del sector de las compañías aéreas, de que los centros de conexión situados fuera de la UE son cada vez más competitivos, de que la puesta en marcha del cielo único europeo avanza con lentitud y del riesgo cada vez mayor de conectividad insuficiente con regiones pequeñas y/o periféricas, la estrategia de la Comisión para el sector de la aviación de la UE debe estar impulsada por una visión convincente sobre la mejor forma de promover la competitividad europea sin falsear la competencia ni socavar las relaciones sociales y laborales.

1.5. El CESE considera que la Comisión debe determinar cuáles son los motores de la competitividad y basar su estrategia en los beneficios económicos que aporta el sector de la aviación a Europa, así como en los valores sociales y medioambientales que caracterizan a la Unión Europea.

1.6. El CESE insta a la Comisión a velar por que se apliquen normas y reglas internacionales comparables a los competidores de la UE y a los no pertenecientes a la UE. Ello implica fomentar la aplicación internacional de los principios de competencia leal, así como los convenios fundamentales de la OIT. Esto podría incluir una revisión de las disposiciones actuales que rigen la participación de las partes interesadas en las negociaciones internacionales.

⁽¹⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 17.

1.7. El CESE considera que la estrategia que se desarrolle en el sector de la aviación debe basarse en un diálogo social constructivo. A nivel de la UE, en lo que respecta a las iniciativas de las instituciones de la UE que afecten a este el sector, debería consultarse al Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil. Para garantizar las condiciones sociales y laborales y evitar que se falsee la competencia mediante pabellones de conveniencia existe una serie de disposiciones a escala nacional que deben aplicarse. A pesar de que la jurisdicción de la Unión Europea es limitada en este ámbito, la Comisión debe hacer todo lo posible para crear un fuerte apoyo de los interlocutores sociales para sus iniciativas a nivel de la UE y de los Estados miembros.

1.8. El CESE también recomienda a la Comisión que consulte con el Comité el desarrollo y la aplicación actuales de la estrategia de la Comisión en el sector de la aviación. El CESE tiene previsto lanzar un proyecto por separado para asignar los recursos y conocimientos técnicos adecuados.

1.9. El CESE pide a todas las instancias relacionadas con la aviación que se comprometan a aplicar una nueva estrategia de la aviación en la UE. Solamente si se superan los particularismos en la red de valor de la aviación europea, podrá esta recuperar el impulso y volver a aportar nuevas y valiosas contribuciones al desarrollo de la UE. Un firme liderazgo político de la Comisión Europea es indispensable.

1.10. El punto 3 del presente dictamen contiene recomendaciones más detalladas al respecto.

2. Introducción: los aspectos económicos de la aviación determinan la estrategia y la urgencia.

2.1. El sistema de transporte aéreo genera beneficios que van más allá del sector inmediato de la aviación. Además de ofrecer conectividad y movilidad a las personas y a las empresas, entre sus beneficios cabe citar: el comercio y el turismo, garantizar las inversiones, generar empleo y mejorar la productividad y la innovación, contribuyendo con ello al bienestar social.

2.2. En 2012 el sector del transporte aéreo generó directamente en Europa unos 2,6 millones de empleos; el gasto de los turistas que llegaron por vía aérea a su destino en Europa se calcula que indujo otros 4,7 millones de empleos, todo lo cual lo representó 279 000 millones de dólares estadounidenses (USD) en el PIB.

2.3. La fabricación de equipos y programas informáticos de aviación en Europa cumple los niveles de innovación más elevados del mundo. Lo mismo puede decirse de la innovación en materia de organización y procedimientos de tráfico aéreo y en el desarrollo y la gestión empresarial.

2.4. Dado que el tráfico aéreo facilita el crecimiento económico, se espera que SESAR (el proyecto tecnológico del Cielo Único Europeo) genere hasta 2020 un impacto positivo combinado para el PIB de 419 000 millones EUR, lo que representaría otros 42 000 puestos de trabajo.

2.5. La UE ha desarrollado un marco reglamentario para el mercado europeo de la aviación:

2.5.1. **Cielo Único Europeo** (CUE) es un proyecto iniciado en 2004 y actualizado en junio de 2008 con el Reglamento CUE II y en 2013 con el Reglamento CUE II+. El objetivo principal es reformar la gestión del tráfico aéreo en Europa, con el fin de gestionar el crecimiento constante del tráfico aéreo y las operaciones de tráfico aéreo en las condiciones más seguras posible y, a la vez, más rentables desde la perspectiva de los vuelos y respetuosas con el medio ambiente [véanse los dictámenes del CESE TEN/504 ⁽²⁾ y TEN/354 ⁽³⁾].

2.5.2. **Paquete aeroportuario.** El 1 de diciembre de 2011 la Comisión Europea adoptó un paquete integral de medidas para abordar la escasez de capacidad de los aeropuertos europeos y mejorar la calidad de los servicios ofrecidos a los pasajeros. El Parlamento Europeo aprobó las propuestas legislativas en diciembre de 2012 [véase el dictamen del CESE TEN/475 ⁽⁴⁾].

⁽²⁾ DO C 198 de 10.7.2013, p. 9.

⁽³⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 38.

⁽⁴⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 173.

2.5.3. **Inclusión de la aviación en el régimen de comercio de derechos de emisión de la UE (RCDE UE) en 2012.** La Comisión Europea estableció un sistema basado en el comercio de certificados de emisiones. En vista del resultado poco satisfactorio de la Asamblea OACI de 2013, la UE aprobó una versión modificada del RCDE que se aplicaría temporalmente solo a los vuelos interiores de la UE dependiendo de los resultados de la Asamblea OACI de 2016.

2.5.4. **Revisión de las normas sobre ayudas estatales.** Fue adoptada por la Comisión en febrero de 2014 para actualizar y modernizar reglamentaciones anteriores, de 1994 y 2005. Las principales características de las actuales orientaciones definen nuevos criterios para los aeropuertos que pueden optar a ayudas estatales, así como ayudas de puesta en marcha para las compañías aéreas que establezcan nuevas rutas [véase el dictamen CCMI/125 ⁽⁵⁾].

2.5.5. **Capacidad aeroportuaria.** En aplicación del «Plan de acción para la capacidad, eficiencia y seguridad de los aeropuertos en Europa» (2007) de la Comisión, se creó el Observatorio de la Capacidad Aeroportuaria de la UE por un período de cinco años, el cual desempeñó, desde 2008 a 2013, un papel esencial en la aplicación del Plan. El Observatorio permitió a las partes interesadas proporcionar valiosas observaciones a la Comisión e intercambiar buenas prácticas y soluciones políticas para diversos problemas [véase el dictamen TEN/552 ⁽⁶⁾].

2.5.6. **Protección del consumidor.** En marzo de 2013 la Comisión Europea anunció un paquete de medidas para actualizar los derechos de los pasajeros; se centraba en cuatro ámbitos principales: clarificar las zonas grises, reconocer nuevos derechos, cumplimiento de la normativa, procedimientos de reclamación y sanciones, y cargas financieras desproporcionadas.

2.5.7. Los temas hasta aquí mencionados son solo algunos de los proyectos, medidas y políticas llevados a cabo por la UE en el sector de la aviación. La Comisión también ha intensificado la cooperación con agencias de la UE y europeas, como la AESA y Eurocontrol, así como una amplia gama de actividades relacionadas con la dimensión internacional del transporte aéreo de la UE.

2.6. El CESE considera que la UE necesita una Estrategia Integrada de la Aviación:

2.6.1. Así, desde una perspectiva política, la estrategia de aviación de la UE debe aumentar la eficacia del sector dentro de Europa y el poder de presión en las negociaciones a escala internacional. Esto requiere voluntad política, visión de futuro y valor para equilibrar los imperativos de la soberanía con la necesidad de alcanzar consensos.

2.6.2. Desde una perspectiva económica, la estrategia debe conducir a una mejor red de valor de la aviación que impulse la prosperidad y el crecimiento económicos en toda Europa.

2.6.3. Desde una perspectiva jurídica, la estrategia debe ofrecer un marco reglamentario sólido a nivel macro, estabilidad para la planificación a nivel micro y, desde el punto de vista procedimental, deberá animar a todas las partes interesadas a contribuir a su desarrollo y aplicación.

2.7. En opinión del CESE, el sector de la aviación de la UE exige una estrategia de este tipo con carácter de urgencia, ya que la red de valor en Europa es ineficaz. La aviación no está proporcionando todos los impulsos que podría dar al crecimiento económico; sin embargo, muchos gobiernos de terceros países sí están adaptando sus sistemas de aviación al cambio geopolítico de crecimiento y a las exigencias de una economía globalizada. Esta tendencia solo podrá detenerse si se lleva a cabo una estrategia contundente, orientada al mercado y basada en valores europeos.

2.7.1. Los centros de conexión (*hubs*) europeos y las compañías aéreas europeas no están participando en el crecimiento del tráfico como deberían, y como lo harían si se beneficiaran de un entorno normativo favorable. La falta de eficiencia en la coordinación del espacio aéreo hace que se utilicen rutas indirectas y se generen niveles de CO₂ innecesariamente elevados.

2.7.2. La multiplicidad de procesos de certificación, cuyos resultados pueden ser divergentes, obstaculiza la innovación y disuade de invertir en productos europeos o de utilizar esos nuevos productos en Europa.

⁽⁵⁾ DO C 451 de 16.12.2014, p. 123.

⁽⁶⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 17.

2.7.3. Al no existir una estrategia compartida, se pierden oportunidades de asegurar el crecimiento de las compañías aéreas europeas fuera de la UE; así, los Estados miembros de la UE siguen estando más interesados en mirar por sus propios intereses nacionales, a pesar de que la ventaja que obtendrían de mandatos de la UE sería mayor que la suma de sus partes.

2.7.4. En un contexto en que la economía se ha globalizado y se ha producido un desplazamiento geopolítico del crecimiento del tráfico hacia Asia, una UE fragmentada seguirá perdiendo peso e importancia internacional. Las normas europeas, los valores compartidos por sus ciudadanos, empresas y Estados miembros, perderán atractivo como normas internacionales.

2.7.5. El CESE felicita a la Comisión por haber iniciado una **consulta pública** sobre el Paquete de medidas para mejorar la competitividad del sector de la aviación de la UE. La amplia gama de respuestas añadirá credibilidad y peso al paquete de la aviación propuesto por la Comunicación.

3. El camino a seguir: la estrategia de la aviación para fomentar motores de la competitividad

El CESE ha determinado seis factores que determinan el grado de competitividad europea. Una estrategia de la UE debe sacar partido de estos factores para garantizar el éxito de su aplicación.

3.1. Seguridad

3.1.1. El pilar fundamental de una estrategia sostenible del sector de la aviación de la UE es la seguridad. Aunque el sector de la aviación en general, y el de la aviación europea en particular es con diferencia el modo de transporte más seguro, no podemos permitirnos la autocomplacencia.

3.1.2. Seguir reforzando el papel y los recursos de la AESA como agencia central para gestionar la seguridad, certificar los productos de aviación y supervisar las organizaciones del sector a nivel nacional, reviste suma importancia. En este contexto, debería aumentarse la capacidad de la AESA para coordinarse con todas las partes interesadas, pero no solo en el contexto de incidentes relativos a la aviación sino para mejorar los niveles de seguridad, por ejemplo, revisando las normas de seguridad, haciendo hincapié en la formación y evitando el exceso de reglamentación y promoviendo un «cultura ecuaníme».

3.1.3. La profesionalidad y los conocimientos especializados de la AESA son reconocidos a nivel internacional alcanzando un nivel casi comparable al de su homóloga, la FAA de los EE. UU. La aplicación de las denominadas listas negras de países o compañías aéreas «incumplidoras», pertenecientes a terceros países, reviste una importancia vital, no solo para la seguridad del espacio aéreo europeo y de los pasajeros, sino como condición previa para el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad más estrictas. La estrategia de la aviación debe construirse a partir de estos logros. Asimismo, la Comisión debe evaluar de nuevo las normas de trabajo y el posible riesgo de dumping social [véase el dictamen del CESE TEN/565 (7)].

3.2. Sostenibilidad

3.2.1. Otro factor que determinará la solidez de la estrategia de la aviación de la UE será su capacidad para garantizar que sea sostenible.

3.2.2. Los interlocutores sociales, las partes interesadas y los socios internacionales de los sectores público y privado necesitan apoyarse en una política creíble y fiable de la aviación de la UE, que se fundamente en una estrategia coherente y sólida. La sostenibilidad, pues, abarca factores económicos, así como la capacidad de que cada competidor triunfe en su respectivo mercado; sin embargo, el éxito económico y comercial será de corta duración si la estrategia de la aviación no es además sostenible social y ambientalmente.

3.2.3. Responder a los retos de la sostenibilidad en un contexto global, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de cumplir las disposiciones, los requisitos y las estructuras que son propios de la UE, solo es posible si se sigue un enfoque integral y si las partes interesadas coordinan sus actividades con una comprensión común de sus objetivos estratégicos.

(7) Dictamen del CESE TEN/565-Dumping social en el sector de la aviación civil (véase la página 110 del presente Diario Oficial).

3.2.4. La creación del mercado único europeo de aviación ha generado una dinámica que está afectando rápidamente a los cambios estructurales del mercado: adquisiciones transfronterizas, «cuasi-fusiones» de compañías aéreas, creación de holdings e inversiones estratégicas en aeropuertos y compañías aéreas por parte de empresas de terceros países. Esto también influye en el papel de las instituciones de la UE. Por consiguiente, la Comisión debería revisar sus actuales **modelos de gobernanza** y elaborar propuestas para adaptarlos a las disposiciones institucionales y a la realidad del mercado.

3.2.5. En el ámbito de la gestión del tráfico aéreo, debe revisarse la relación entre el gestor de despliegue y el gestor de la red. La Comisión debería ejercer un claro liderazgo sobre el Organismo de Evaluación del Rendimiento del CUE.

3.3. *Competitividad por medio de la innovación y la digitalización*

3.3.1. La digitalización es uno de los principales motores de la innovación, el cambio de las expectativas de los pasajeros, el aumento de la utilización de aviones teledirigidos y la personalización e innovación de los productos. Como una de las principales prioridades de la estrategia de la aviación, y a fin de promover y aplicar una política de transportes global e integrada, es fundamental que la Comisión sepa aprovechar los efectos positivos de la digitalización.

3.3.2. Las compañías aéreas y los aeropuertos han desarrollado planteamientos empresariales innovadores para obtener nuevas fuentes de ingresos, aumentar la eficiencia operativa y desagregar y «reagregar» sus servicios a fin de limitar la mercantilización de sus productos y ofrecer servicios personalizados.

3.3.3. La estrategia de la UE en el sector de la aviación debe basarse en estos avances con objeto de asegurar el liderazgo de la UE en el ámbito de una definición, por tanto, más amplia de la innovación. La utilización de SESAR como herramienta tecnológica debería seguir mejorándose para impulsar la competitividad y promover el crecimiento.

3.3.4. En la actualidad los aviones teledirigidos suponen el desafío más importante en lo que respecta a la necesidad de innovación y las limitaciones que esta presenta. La proliferación de aviones teledirigidos para uso militar, comercial y privado plantea varias cuestiones, en especial con respecto a la seguridad del tráfico aéreo, la seguridad, la privacidad, la legislación en materia de certificación y de concesión de licencias y su utilización, por citar solo algunas de ellas. Si el desarrollo y la utilización de los aviones teledirigidos se promueve de forma adecuada, Europa puede asumir un papel de liderazgo (véase el dictamen del CESE TEN/553).

3.3.5. Europa debe promocionarse como centro de conexiones de aviones de reacción ecológicas; la I+D deberá promover en la UE la producción a gran escala de biocombustibles para aviones de reacción.

3.4. *Dimensión social*

- En consonancia con el programa de trabajo de la Comisión para 2015, la creación de empleo en la UE debe ser prioritario, y esto incluye la aviación. Tanto los puestos de trabajo existentes como los que se creen deberán basarse en las normas europeas más elevadas.
- El éxito de la aviación europea dependerá de las competencias y la cualificación de sus trabajadores. Por tanto, deberán adoptarse medidas para aumentar el atractivo de este sector e impedir que la mano de obra cualificada lo abandone o busque empleo en otras partes del mundo («fuga de cerebros»).
- En lo que respecta a las iniciativas de las instituciones de la UE relacionadas con este sector, deberá consultarse al Comité de Diálogo Social Sectorial de la Aviación Civil ya que representa la voz de los empleadores y de los trabajadores del sector. De este modo se garantizará que la opinión de los interlocutores sociales es escuchada, y aumentarán las posibilidades de apoyo.
- Todo acuerdo en el ámbito de la política exterior de aviación de la UE deberá garantizar el cumplimiento de los principios de la OIT y buscará medidas mutuamente aceptables para lograr la necesaria adhesión a ellos (véase el dictamen del CESE TEN/500).

3.5. *Excelencia operativa*

3.5.1. El éxito de la estrategia de la UE en el sector de la aviación podrá calibrarse en la medida en que se anime a las partes interesadas de los sectores público y privado a operar del mejor modo posible. Cuanto mayor sea la brecha entre la situación actual y la excelencia operativa óptima, menos competitiva será la aviación europea a escala internacional. Este principio es aplicable a la gestión del espacio aéreo, a la eficiencia de aeropuertos y compañías aéreas y a la cooperación interinstitucional sin obstáculos dentro de Europa.

3.5.2. Como consecuencia de las diferencias existentes entre los planteamientos nacionales, que contribuyen a la fragmentación del mercado único europeo de la aviación, los indicadores clave de rendimiento distan de ser óptimos. Es necesario encontrar un equilibrio entre los legítimos intereses legales y políticos nacionales y la capacidad de las partes interesadas para lograr una excelencia operativa óptima.

3.5.3. «Tenemos que hacer los deberes». Un Cielo Único Europeo funcional y eficiente es condición indispensable para que el sector europeo de la aviación sea competitivo a largo plazo. Solucionar la saturación de la capacidad aeroportuaria debe formar parte integrante de este proceso.

3.5.4. La política de aviación de la UE no puede limitarse al espacio aéreo de la UE: por su propia naturaleza, la aviación de la UE afecta **a toda el área geográfica europea**. Por tanto, debemos considerar a los gobiernos y a las partes interesadas europeos que no pertenecen a la UE como socios naturales de la UE a los que se consultará bajo el liderazgo de la Comisión de la UE y a los cuales se incluirá en la política integral de aviación de la UE. El constante desarrollo de la base de datos de Eurocontrol y su experiencia en la gestión de flujo central constituyen un excelente ejemplo de cómo tender puentes entre los instrumentos de gestión de navegación aérea de los Estados miembros de la UE y los demás instrumentos de gestión de las naciones europeas.

3.5.5. El principio del control de seguridad único, que debería aplicarse en toda la UE, también debería ser analizado en relación con otros países. También debería ser posible el reconocimiento mutuo de normas de los países «de ideas afines», lo que a su vez contribuiría a un régimen global de seguridad equilibrado, en el que todos los esfuerzos estuvieran dirigidos contra las amenazas reales ⁽⁸⁾.

3.6. *Conectividad*

3.6.1. La aviación ha evolucionado hasta convertirse en una red de valor: las empresas están relacionados entre sí para aportar valor conjuntamente. El mercado único de la aviación ha facilitado el crecimiento de compañías aéreas y grupos de compañías aéreas paneuropeas sumamente eficientes; al mismo tiempo se están desarrollando aerolíneas nicho. Estas aerolíneas «de la próxima generación», así como otras compañías aéreas basadas en diferentes modelos de negocio, dependen todas ellas, para que su éxito sea duradero, de una red de proveedores eficiente y orientada al mercado.

3.6.2. Esta red interdependiente de compañías aéreas, aeropuertos, empresas de asistencia en tierra, organizaciones de gestión del tráfico aéreo, etc. no solo genera empleo para el sector, sino también para las regiones y comunidades que esta industria conecta. Cuanto mayor es el grado de conexión, más importantes son esas conexiones para una región o comunidad (debido a su atractivo para el turismo y el comercio) y mayor es el valor de la conectividad para la economía.

3.6.3. Por tanto, una aviación eficiente facilita el crecimiento económico. Una estrategia de éxito de la aviación de la UE deberá, pues, aspirar a fomentar el crecimiento económico ofreciendo una reducción de los costes externos que afectan a la actividad del sector en la UE y, a la vez, oportunidades de crecimiento para la aviación a nivel internacional.

3.7. *Aviación internacional*

3.7.1. La aviación es uno de los pocos sectores de servicios que no compite en la esfera local, sino a nivel mundial. Por ello, los costes de producción, el apoyo político y la financiación de que gozan las compañías aéreas no pertenecientes a la UE —pero de las que no disfrutaban los transportistas de la UE— afectan a la competitividad europea.

⁽⁸⁾ DO C 100 de 30.4.2009, p. 39.

3.7.2. La Unión Europea posee ventajas inigualables a nivel mundial. A pesar de su diversidad interna, pero también gracias a ella, ha establecido mecanismos de resolución de conflictos, sistemas de aprobación de ayudas públicas, un diálogo social y unas normas de seguridad que, junto con otras normas, constituyen un acervo de valores que comparte más de 500 millones de ciudadanos y empresas de una de las regiones económicas más poderosas, estables e influyentes del mundo. El acceso a este mercado es una opción muy atractiva para empresas no pertenecientes a la UE.

3.7.3. La estrategia de la UE en el sector debe construirse sobre estas normas y basarse en negociaciones concertadas y coordinadas que logren la aceptación por parte de terceros países. La UE ha concertado ya un acuerdo de aviación con los EE. UU. que contiene disposiciones que permiten a ambas partes seguir desarrollando consensos para mejorar, ejecutar conjuntamente, e incluso extender la aplicación de esas normas a terceros países. Una política de aviación integral e integrada debería, pues, procurar utilizar los instrumentos existentes —por ejemplo, el Comité Mixto UE-Estados Unidos— como medio para establecer una comprensión compartida con otras naciones de todo el mundo que sostienen esas mismas ideas, es decir, que una aviación sostenible depende del respeto a los valores fundamentales. La UE y los EE. UU. podrían desempeñar un papel de liderazgo estableciendo normas a nivel mundial (incluido el SESAR y NextGen).

3.7.4. Especialmente en el ámbito de las relaciones exteriores, no basta con garantizar que todos los Estados miembros y todas las partes interesadas del sector privado puedan participar en todas las fases de todas las conversaciones; la clave es asegurar que, especialmente las instancias con intereses específicos en determinados mercados —regionales, globales o sectoriales— serán consultadas y participarán a fin de asegurar un respaldo continuo a la formulación de una política de aviación integrada e integral. La aviación solo podrá impulsar el crecimiento económico si la DG MOVE es plenamente apoyada por otras direcciones generales, tales como REGIO, TRADE y COMP.

3.7.5. En una economía mundializada, las disposiciones sobre propiedad y control de las sociedades deben examinarse y revisarse con cuidado. Una estrategia de aviación de la UE orientada al futuro debería considerar la codificación de los principios de la UE de competencia leal obligando a aceptar esas normas a las compañías aéreas de fuera de la UE como medio para garantizar una competencia leal en un mercado liberalizado. Para obtener una mejor comprensión, el CESE recomienda que la Comisión considere por separado las diversas opciones de una posible modificación de los requisitos actuales en materia de propiedad y control. Las propuestas deben basarse en nuevas investigaciones y análisis.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje»

(Dictamen exploratorio)

(2016/C 013/26)

Ponentes: Stefan BACK y Raymond HENCKS

El 6 de julio de 2015, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la futura Presidencia luxemburguesa del Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

«El mercado interior del transporte internacional de mercancías por carretera: dumping social y cabotaje»

(Dictamen exploratorio).

La sección especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 31 de agosto de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 17 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 170 votos a favor, 3 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE reitera su apoyo al objetivo de la Comisión Juncker de luchar contra el dumping social, tal y como expresó en su dictamen de 2015: «Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte — Progresos y desafíos», así como su llamamiento para que la Comisión proponga medidas preventivas⁽¹⁾.

1.2. El CESE señala con satisfacción el apoyo de la Presidencia luxemburguesa del Consejo a las iniciativas de la Comisión para luchar contra todas las formas de dumping social, como aquellas relacionadas con el trabajo no declarado⁽²⁾.

1.3. El CESE lamenta que no se haya definido el concepto de dumping social, aunque esta expresión se utiliza comúnmente. A efectos del presente dictamen, el CESE considera como dumping social las prácticas que pretenden (mediante sociedades ficticias) eludir las normas de acceso al mercado o que son contrarias a tal normativa con el objetivo de obtener ventajas competitivas. El presente dictamen se centrará en la manera de hacer frente a este tipo de acciones.

1.4. El CESE celebra los planes de la Comisión destinados a:

- simplificar y clarificar los Reglamentos de la UE relativos al ejercicio de la profesión de transportista por carretera y al acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera, en particular los relativos al cabotaje, a fin de facilitar su aplicación;
- reforzar los criterios de establecimiento para prevenir el uso abusivo de empresas ficticias;
- elaborar un paquete de movilidad laboral para facilitar la libre circulación de trabajadores y mejorar la capacidad de los Estados miembros para luchar contra el dumping social, el fraude y el abuso en relación con el desplazamiento de trabajadores y el acceso a las prestaciones sociales.

1.5. El CESE reitera su respaldo a la propuesta de la Comisión relativa a la creación de una plataforma europea para reforzar la cooperación en materia de prevención y desincentivación del trabajo no declarado y pide al Consejo y al Parlamento Europeo que adopten con rapidez dicha propuesta⁽³⁾.

⁽¹⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 14.

⁽²⁾ Programa de la Presidencia luxemburguesa, p. 13.

⁽³⁾ DO C 458 de 19.12.2014, p. 43.

1.6. El CESE considera que existe una urgente necesidad de actuar a escala de la UE para evitar el riesgo de fragmentación del mercado interior del transporte por carretera, mediante medidas nacionales unilaterales para luchar contra el dumping social. Una actuación satisfactoria de la UE podrá crear condiciones favorables para una mayor apertura del mercado ⁽⁴⁾.

1.7. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros, principales responsables del cumplimiento de la legislación social y sobre el transporte por carretera, que den prioridad a:

- garantizar la plena cooperación entre las inspecciones laborales y las autoridades de vigilancia del transporte por carretera en los Estados miembros de la UE;
- consolidar los datos de los registros electrónicos nacionales de las empresas de transporte por carretera [véase el Reglamento (CE) n° 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁵⁾, artículo 16] con los datos sociales y laborales de los conductores profesionales, para mejorar el cumplimiento transfronterizo y combatir el abuso o el fraude;
- realizar, con carácter de urgencia, la interconexión de los registros nacionales a través del registro europeo de empresas de transporte por carretera (ERRU), que debería haber estado en funcionamiento desde diciembre de 2012, a fin de aumentar el cumplimiento y la cooperación transfronterizos entre los Estados miembros; en este contexto, se podría tomar en consideración la utilización del Sistema de Información del Mercado Interior (IMI) ⁽⁶⁾;
- aplicar plenamente en el sector del transporte por carretera las normas mínimas obligatorias que impone el Reglamento (CE) n° 593/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁷⁾ (Reglamento Roma I), la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁸⁾ sobre desplazamiento de trabajadores y la Directiva 2014/67/UE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁹⁾ relativa a la garantía de cumplimiento de esa Directiva. El CESE señala la intención de la Comisión de tener en cuenta las Directivas 96/71/CE y 2014/67/UE para averiguar si son necesarias otras medidas que faciliten la aplicación eficiente y segura desde el punto de vista jurídico en el sector del transporte por carretera.

1.8. El CESE destaca que reforzar el control del cumplimiento no debe conllevar requisitos desproporcionados que impidan la competencia normal entre empresas de transporte europeas y la realización del mercado interior en el sector del transporte por carretera.

1.9. Asimismo, el CESE señala que, a la hora de proponer la simplificación de las disposiciones relativas al acceso al mercado, incluido el cabotaje, la Comisión podría considerar la opción de ajustar las normas sobre el transporte de mercancías por carretera a las normas aplicables a la prestación temporal de servicios en general, teniendo en cuenta el carácter específico del sector del transporte. La simplificación de las normas de acceso al mercado podría proporcionar la base para una aplicación más coherente y una mejora del cumplimiento, lo que limitaría las posibilidades de dumping social. A fin de evitar el dumping social, la simplificación debería estar estrechamente ligada a la aplicación rigurosa de las medidas acordadas.

1.10. El CESE pide a la Comisión y a los Estados miembros que promuevan el intercambio de información y mejores prácticas sobre la aplicación eficaz, para luchar contra el abuso y el dumping social. A tal fin, se organizará una conferencia de alto nivel de la UE para presentar y compartir las mejores prácticas.

1.11. El CESE pide a la Comisión que invite a los Estados miembros a participar en proyectos que animen y estimulen a las empresas que se atengan a la normativa, a través de sistemas de clasificación de riesgos eficaces y operativos.

⁽⁴⁾ En este contexto, el CESE remite a la evaluación realizada en el informe de 2014 de la Comisión sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión [COM(2014) 222 final].

⁽⁵⁾ DO L 300 de 14.11.2009, p. 51.

⁽⁶⁾ Reglamento (UE) n° 1024/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 316 de 14.11.2012, p. 1).

⁽⁷⁾ DO L 177 de 4.7.2008, p. 6.

⁽⁸⁾ DO L 18 de 21.1.1997, p. 1.

⁽⁹⁾ DO L 159 de 28.5.2014, p. 11.

2. Situación del sector y del mercado

2.1. El transporte de mercancías por carretera es el motor de la economía europea. Supone el 73 % del transporte interior de mercancías. El transporte de mercancías representa casi el 2 % del PIB europeo. La cuota del transporte internacional aumentó moderadamente entre 2004 y 2012, del 30 al 33 %. El número de transportes de cabotaje aumentó en un 50 %, pero su cuota de mercado sigue siendo baja (únicamente del 5 %). Entre 2005 y 2012 los transportes nacionales de mercancías disminuyeron en un 9,1 %, al tiempo que el tráfico entre terceros fue el segmento de crecimiento más rápido del mercado del transporte de mercancías por carretera: más del 80 % entre 2004 y 2012 ⁽¹⁰⁾.

2.2. Solo en 2013 los transportes de cabotaje aumentaron en un 20 %. Europa Occidental alberga el mayor porcentaje de transportes de cabotaje. Así, el 86 % del total de los transportes de cabotaje tiene lugar en Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, Bélgica y Suecia ⁽¹¹⁾. Según un estudio llevado a cabo por encargo de la Comisión Europea ⁽¹²⁾, la mayor parte de los transportes nacionales los realizan transportistas nacionales establecidos en el Estado miembro.

2.3. Un informe de la Comisión Europea sobre el estado del mercado publicado en 2014 afirma que, con todo, los salarios, los niveles absolutos de los costes de mano de obra y otros elementos de la retribución se están equiparando en toda la UE ⁽¹³⁾. Las diferencias que aún persisten se achacan a la diferencia general en los niveles de salarios entre la EU12 (EU13) y la EU15 (EU15 hace referencia a los Estados miembros que accedieron a la UE antes de 2004, mientras que EU12 o EU13 se refiere a los Estados que han entrado a formar parte de la UE desde 2004).

2.4. Es preciso tomar en consideración estas diferencias en el contexto específico del sector del transporte de mercancías por carretera, caracterizado por una gran movilidad de la mano de obra y por una fuerte actividad transfronteriza. Aunque estas diferencias salariales son inevitables en el conjunto del mercado interior, si se utilizan para eludir la legislación o de una manera contraria a la ley, pueden tener un impacto en las condiciones de competencia del sector y en la situación de los conductores, tal y como se muestra en la siguiente sección ⁽¹⁴⁾.

2.5. Se reconoce que el sector del transporte de mercancías por carretera se enfrenta a una serie de retos. Además de sufrir escasez de conductores cualificados, el sector sigue siendo poco atractivo para los jóvenes y las mujeres, principalmente debido a las malas condiciones laborales, la retribución deficiente, la falta de perspectivas profesionales y el pésimo equilibrio entre la vida laboral y la vida personal ⁽¹⁵⁾. Si bien el presente dictamen se centra en la necesidad de abordar el dumping social en el sector, se reconoce que el avance en el cumplimiento de los retos mencionados puede también contribuir positivamente a mitigar el dumping social.

3. Normas de la UE aplicables al sector del transporte de mercancías por carretera

3.1. La legislación y la jurisprudencia de la UE que se detallan a continuación son particularmente pertinentes para este dictamen:

a) acceso a la profesión y al mercado:

- Reglamento (CE) n° 1071/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁶⁾, por el que se establecen las normas comunes relativas al ejercicio de la profesión de transportista por carretera,
- Reglamento (CE) n° 1072/2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado del transporte internacional de mercancías por carretera;

⁽¹⁰⁾ *Employment conditions in the international road haulage sector*, estudio para la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo, 2015.

⁽¹¹⁾ Ídem.

⁽¹²⁾ *Collection and analysis of data on the structure of the road haulage sector in the European Union*, AECOM, 2014.

⁽¹³⁾ Informe de la Comisión sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión [COM(2014) 222 final].

⁽¹⁴⁾ Informe de la Comisión sobre la situación del mercado del transporte por carretera en la Unión [COM(2014) 222 final], sección 3.2.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 12 a pie de página.

⁽¹⁶⁾ DO L 300 de 14.11.2009, p. 72.

b) legislación social específica del transporte por carretera:

- Directiva 2002/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁷⁾, relativa a la ordenación del tiempo de trabajo de las personas que realizan actividades móviles de transporte por carretera,
- Reglamento (CE) n° 561/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁸⁾, relativo al tiempo de conducción, pausas y períodos de descanso en el sector del transporte por carretera;

c) otra legislación de la UE pertinente (social, etc.) aplicable a todos los sectores industriales:

- Reglamento (CE) n° 593/2008 (Reglamento Roma I), sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales,
- Sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los asuntos Koelzsch, de 15 de marzo de 2011, y Voogsgeerd, de 15 de diciembre de 2011, que aclaran la aplicación del Reglamento Roma I a las circunstancias específicas del sector del transporte por carretera,
- Reglamentos (CE) n° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁹⁾ y (CE) n° 987/2009 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social,
- Directiva 96/71/CE, sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios,
- Directiva 2014/67/UE, relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.

3.2. La Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y su Directiva de aplicación entran en funcionamiento cuando se cumplen todas las condiciones establecidas en la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores. Por consiguiente, las Directivas se aplican solo a los empleos temporales fuera del país donde el conductor trabaja habitualmente. Cuando proceda, la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores garantiza el salario mínimo y ciertas disposiciones sociales del Estado miembro donde se efectúe el trabajo. En caso contrario, la ley aplicable se regirá por el texto del contrato y el Reglamento sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales (Roma I) [Reglamento (CE) n° 593/2008]. El Reglamento Roma I dará preferencia a las normas de obligado cumplimiento en materia de empleo aplicables en el país en el cual o desde el cual se ejerza habitualmente la actividad, con independencia del país de base del empleado o de la ley fijada en el contrato de trabajo. Cabe referirse a las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea citadas en el punto 3.1.

3.3. En una serie de situaciones será difícil demostrar que el Reglamento Roma I o la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores otorgan prioridad a disposiciones distintas a la legislación del país de base o la ley que se ha fijado en el contrato. A la hora de decidir sobre la legislación aplicable, los órganos policiales y judiciales tendrán que tomar en consideración todos los elementos pertinentes, incluida la obligación de contar con un vínculo real con el país de base para que se aplique dicha legislación.

3.4. El CESE señala que la Directiva 96/71/CE sobre desplazamiento de trabajadores se ha aplicado de modo diverso en lo que respecta al sector del transporte. Por lo tanto, es importante examinar la aplicación de dicha Directiva y de la Directiva de aplicación 2014/67/UE en el contexto del proyecto previsto sobre el paquete de movilidad de los trabajadores, a fin de garantizar una aplicación coherente y eficaz.

3.5. Como ya se ha señalado, en particular las normas de acceso al mercado en el sector del transporte por carretera, incluido el cabotaje, son poco claras y complejas y se interpretan y aplican de modo diferente en los distintos Estados miembros. Esto crea inseguridad jurídica a todos los implicados y hace difícil comprobar su cumplimiento.

⁽¹⁷⁾ DO L 80 de 23.3.2002, p. 35.

⁽¹⁸⁾ DO L 102 de 11.4.2006, p. 6.

⁽¹⁹⁾ DO L 166 de 30.4.2004, p. 1.

3.6. Los problemas de aplicación mencionados, unidos al deseo de abordar urgentemente la cuestión del dumping social, han llevado a una situación en que una serie de Estados miembros ha aprobado legislación nacional destinada a paliar el problema de los salarios y las normas sociales. Estas medidas ya están causando problemas para el buen funcionamiento del mercado interior, por ejemplo, en lo que se refiere a los salarios mínimos nacionales y a la normativa sobre los tiempos de conducción y descanso ⁽²⁰⁾.

4.Cuál es el problema y a quién afecta

4.1. El presente dictamen exploratorio trata sobre el dumping social y el cabotaje en el transporte de mercancías por carretera. En el caso de los transportistas de Europa Occidental, el coste del trabajo constituye, con mucho, la parte más importante de sus costes de explotación. Por el contrario, en el caso de los operadores radicados en Europa Central y Oriental, el mayor coste medio es el combustible. Una estructura de costes diferente también podría permitir más inversiones. En este contexto, algunos transportistas de la EU15 sufren desventajas competitivas y procuran utilizar mano de obra con bajos salarios. Esto a veces lo llevan a cabo ciertos transportistas de la EU15 y de la EU13 a través de sistemas que eluden o incumplen la legislación nacional o europea [esto es, el Reglamento (CE) n° 1071/2009, la Directiva 96/71/CE, sistemas de empresas ficticias, etc.]. Las lagunas en la legislación y el carácter móvil de las actividades del transporte pueden dificultar la detección de los regímenes ilegales. Como se señala en el punto 4.6, los costes laborales también pueden reducirse de modo perfectamente legal. Sin embargo, en todo caso, provocará tensiones con frecuencia.

4.2. Las **partes afectadas negativamente por las prácticas de dumping social** son, en particular, las empresas de transporte de mercancías por carretera que no recurren a tales prácticas y los conductores profesionales, al menos en la EU15. También las empresas que respetan las normas sufren daños a su imagen y están expuestas a los efectos negativos de tales medidas unilaterales, como se ha indicado en el punto 3.6. Por este motivo, la Comisión Europea prevé elaborar propuestas en 2016 destinadas a abordar el problema del dumping social en el transporte por carretera. No obstante, sin un análisis completo y exhaustivo del mercado del transporte de mercancías por carretera será difícil lograr una propuesta pertinente. Gracias a los registros electrónicos nacionales ya existen datos a escala nacional de las empresas de transporte por carretera. A escala europea, los datos deberían estar disponibles, en principio, a través del registro europeo de empresas de transporte por carretera (ERRU), que debería haber conectado los registros electrónicos nacionales y facilitado el intercambio de datos sobre la reputación de las empresas para diciembre de 2012, tal y como contemplaba el Reglamento (CE) n° 1071/2009. El ERRU todavía no está en funcionamiento. El CESE lo lamenta y considera que esta deficiencia ejerce efectos negativos sobre el control del cumplimiento.

4.3. Por lo que se refiere a los **conductores profesionales**, las prácticas ilícitas conciernen principalmente:

- salario: aunque la retribución según el país de base del conductor (principio del «país de origen») sea perfectamente normal y aceptable cuando se cumplen las condiciones legales, existen casos, en particular en el cabotaje, en los que se utiliza este principio de manera abusiva, en contradicción con las disposiciones obligatorias de la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y del Reglamento Roma I,
- condiciones laborales: planificación inadecuada de los trayectos del conductor, lo que provoca un exceso de tiempo de conducción; retribución del tiempo de conducción únicamente y no de las actividades del tiempo de trabajo, como la carga y descarga,
- seguridad social: impago de las cotizaciones de la seguridad social por parte del empleador, lo que incide de forma crítica en los derechos y prestaciones de los conductores y de sus familias,
- prestaciones sanitarias: la empresa hace pagar al conductor por el seguro médico o por la atención sanitaria, etc.

4.4. Una serie de empresas ha desarrollado regímenes de empleo complejos y ambiguos, aprovechando el carácter transfronterizo y la gran movilidad del sector, recurriendo a agencias, empresas de colocación o sociedades ficticias (el sistema de «buzón») radicadas en Estados miembros con bajos niveles de protección y normas laborales y sociales deficientes. En función de las circunstancias, estas medidas pueden ser dudosas o ilegales, especialmente en los casos en que la conexión del contrato de trabajo a un país con bajos salarios y laxas normas de protección social es ficticia.

⁽²⁰⁾ Comunicado de prensa de la Comisión, de 19 de mayo de 2015, y artículo en el periódico *Financial Times*, de 19 de mayo de 2015: «Protests from road haulage industry forces Brussels to act». Véanse también el boletín informativo de la DG Movilidad y Transportes (número 183 de 12.9.2014) y las respuestas de la Comisión a las preguntas del Parlamento Europeo E-006597/2014 y E-007161/2014.

4.5. Los complejos regímenes de empleo en el transporte por carretera dificultan la localización de la empresa y su rendición de cuentas, por ejemplo en caso de reclamaciones relativas al impago de salarios o de las cargas sociales. Por el contrario, estas oscuras prácticas de empleo hacen mucho más difícil para los conductores no residentes —por no hablar de aquellos procedentes de terceros países— comprender, gestionar e invocar sus derechos y beneficios.

4.6. Algunos ejemplos de prácticas que pueden infringir la legislación son:

- funcionamiento a través de una empresa ficticia: está prohibido desde 2011, tras la adopción y entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1071/2009, que estipula que se concede y se mantiene el derecho de establecimiento de una empresa en un Estado miembro únicamente si dicha empresa tiene un «establecimiento efectivo y fijo»,
- aplicación del salario y de las condiciones del país de base, y no de las normas obligatorias del país en el cual o desde el cual el conductor lleva a cabo habitualmente la actividad, vulnerando la Directiva sobre desplazamiento de trabajadores y el Reglamento Roma I (con la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Koelzsch), tal y como se ha explicado anteriormente en la sección 3,
- retribución por kilómetro conducido: esto vulnera el Reglamento (CE) n° 561/2006, que prohíbe este tipo de retribución en tanto que representa un riesgo para la seguridad vial,
- la vida durante meses dentro y alrededor del camión, con acceso limitado o inexistente a instalaciones de higiene, comida caliente, etc., incumpliendo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en su artículo 31: «Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad».

Obviamente también se darán situaciones en las que se puedan reducir los costes de modo perfectamente legal, por ejemplo mediante el establecimiento de una filial o mediante el uso de una empresa de colocación independiente.

4.7. El cabotaje es el transporte nacional de mercancías realizado por transportistas no residentes, con carácter temporal, en un Estado miembro de acogida. El concepto «temporal» se define en el Reglamento (CE) n° 1072/2009 como tres transportes de cabotaje en un plazo no superior a siete días tras un trayecto internacional al Estado de acogida. Es difícil cumplir y controlar el cabotaje porque las normas de acceso al mercado no hacen sencillo el cumplimiento, ya que impiden a las autoridades encargadas de supervisarlos exigir documentos adicionales que les permitan comprobar el cumplimiento de las normas de cabotaje. Además, las propias normas no son claras en una serie de puntos y se interpretan de forma diferente en los distintos Estados miembros. Este es el caso, por ejemplo, de la definición de un trayecto. Esto ha provocado un bajo índice de controles, tanto en carretera como en las instalaciones de las empresas.

4.8. El CESE considera que una estructura de costes diferente en la EU13 resultará atractiva para las empresas. En realidad, desde la perspectiva del mercado interno esto no representa ningún problema. Sin embargo, debe señalarse que puede darse un caso de dumping social si las empresas que tienen sede en uno de los países de la EU13 en realidad están constituidas en forma de sociedad ficticia que no ejerce actividad real alguna en el territorio de esos países. En 2013, ante los planes de la Comisión Europea de liberalizar las normas sobre el cabotaje, los interlocutores sociales del sector del transporte por carretera, ETF e IRU, indicaron que el mercado no estaba listo para la plena apertura a la competencia del transporte nacional de mercancías, precisamente por las disparidades sociales y fiscales de la UE ⁽²¹⁾. IRU e ETF pidieron que las normas no se cambiaran, sino que se aplicaran de modo más eficaz.

4.9. El CESE también llama la atención sobre la necesidad de garantizar que los conductores de terceros países empleados por empresas de la UE sean contratados con pleno respeto de las normas aplicables en materia de inmigración, trabajen en condiciones conformes a las disposiciones legales obligatorias y obtengan un certificado de conductor, tal como prescribe la legislación de la UE.

⁽²¹⁾ Social sector partners proposal for a policy package for the next revision of the EU Regulations (EC) No 1071/2009 on access to profession and 1072/2009 on access to the road haulage market, 2013.

4.10. Es en este contexto en el que se debería tomar en consideración la atención actual de la Comisión hacia el dumping social, tal y como se contempla en las prioridades políticas del presidente Juncker, en el programa de trabajo de 2015 y, tal y como expresó el Consejo entre otros, en el programa de la Presidencia luxemburguesa.

Además de la propuesta pendiente para la creación de una plataforma de lucha contra el trabajo no declarado y el dumping social, la Comisión ha anunciado dos iniciativas importantes:

- una revisión de la legislación del transporte por carretera a fin de aclarar las normas sobre el establecimiento y el cabotaje y facilitar los controles, y
- un paquete de movilidad laboral para impedir la elusión y el abuso.

El éxito en estos aspectos es esencial para evitar la fragmentación del mercado interior del transporte a través de medidas de ejecución nacionales y para crear las condiciones que propicien la continuación de la apertura del mercado en este sector.

4.11. El CESE plantea la posibilidad de simplificar las normas de acceso al mercado para el cabotaje mediante la introducción de una norma similar a la que se aplica a la prestación de servicios transfronterizos en general. Esto significa vincular claramente el derecho a prestar servicios de cabotaje con su carácter temporal, lo que evitaría la acumulación continua y sistemática de los períodos de cabotaje de siete días, cosa que actualmente parece posible, y permitiría saber más claramente en qué casos existe la obligación de crear un establecimiento en el país de acogida. Asimismo, evitaría las actuales divergencias a la hora de interpretar las disposiciones, muy detalladas pero poco claras, de la normativa vigente.

Bruselas, 17 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa» y «Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea»

(2016/C 013/27)

Ponente: Luca JAHIER

Coponente: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

El 19 de mayo de 2015, de conformidad con el artículo 304, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre

Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa

y

Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea

En su 510º Pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 185 votos a favor, 4 en contra y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El presente dictamen se ha elaborado a instancias del Parlamento Europeo en el contexto de los dos informes de la Comisión de Asuntos Constitucionales: *Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa* (ponentes: Sra. Bresso y Sr. Brok) y *Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea* (ponente: Sr. Verhofstadt).

1.2. El CESE acoge favorablemente esta iniciativa del Parlamento Europeo. Se espera que aporte una contribución significativa para reanudar el debate sobre el futuro de la Unión Europea. El CESE ya ha aprobado varios dictámenes sobre este asunto y se ha comprometido a contribuir en mayor medida a los trabajos del Parlamento Europeo.

1.3. El CESE es el representante institucional de la sociedad civil organizada⁽¹⁾ a nivel europeo, cuyos miembros son «totalmente independientes en el ejercicio de sus funciones, en interés general de la Unión⁽²⁾». Como órgano consultivo de las instituciones europeas, desde su creación el CESE ha asegurado, de manera efectiva, amplia y consistente, la participación de las organizaciones representativas de la sociedad civil europea en la configuración de las políticas y la toma de decisiones de la UE. Por tanto, contribuye a garantizar que las decisiones se adopten de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos⁽³⁾, contribuyendo así a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que rigen el uso de las competencias de la Unión⁽⁴⁾.

2. Europa en un momento decisivo: aprovechar la oportunidad

2.1. Casi seis años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Europeo ha planteado la cuestión de si la Unión Europea puede superar sus desafíos aprovechando plenamente las disposiciones del Tratado de Lisboa o si sería necesario revisar determinados ámbitos políticos y la actual estructura institucional de la Unión Europea.

⁽¹⁾ La sociedad civil organizada puede definirse como la suma de todas las estructuras organizativas cuyos miembros tienen objetivos y responsabilidades de interés general y que actúan como mediadores entre los poderes públicos y los ciudadanos. Véanse los dictámenes titulados «El papel y la contribución de la sociedad civil en la construcción europea» de 22 de septiembre de 1999 (DO C 329 de 17.11.1999, p. 30) y «La sociedad civil organizada y la gobernanza europea-Contribución del Comité a la elaboración del Libro Blanco» de 25 de abril de 2001 (DO C 193 de 10.7.2001, p. 117).

⁽²⁾ Véase el artículo 300, apartado 4, del TFUE.

⁽³⁾ Véase el artículo 1 del TUE.

⁽⁴⁾ Véase el artículo 5, apartado 1, del TUE.

2.2. La crisis que estalló en 2008 puso de manifiesto graves deficiencias en la arquitectura de la zona del euro, así como en la estructura institucional de la UE, lo que sirvió de acicate para tomar medidas urgentes de adaptación e innovación. Estos cambios han demostrado la resistencia de las instituciones europeas y su capacidad para paliar la amenaza de una fragmentación general de la zona del euro. Asimismo, el resultado ha sido la introducción de mecanismos de solidaridad y asistencia sin precedentes en la historia de la UE. Sin embargo, la UE tiene que recuperar un nivel suficiente de crecimiento para mejorar el entorno empresarial y mantener los puestos de trabajo, así como reducir el desempleo, las desigualdades sociales y el desarrollo asimétrico entre los Estados miembros y las regiones. Hasta ahora, las medidas de apoyo al crecimiento han resultado insuficientes para alcanzar estos objetivos.

2.3. No obstante, los problemas económicos han dado lugar a una concentración de iniciativas económicas y presupuestarias urgentes destinadas a hacer frente a la profunda crisis económica y financiera. Estas medidas han generado preocupaciones graves sobre la responsabilidad democrática y su impacto social, que no se han tenido suficientemente en cuenta. Y, lo que es más importante, la respuesta a la crisis ha puesto de manifiesto la preocupación por la transparencia, la responsabilidad y la sostenibilidad del proceso decisorio europeo, debido, entre otras cosas, al reiterado recurso a la intergubernamentalidad.

2.4. Durante la crisis, una gran mayoría de los Estados miembros de la UE recurrió a la firma de tratados intergubernamentales, que son instrumentos jurídicos celebrados fuera de los procedimientos establecidos en los Tratados de la UE, concretamente el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la unión económica y monetaria (TEGC) y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Estos tratados se han promulgado sin un debate público significativo o transparente. Tal planteamiento intergubernamental, representado por el Consejo Europeo, puede explicarse por la dimensión financiera de la crisis y la urgencia de aplicar rápidamente los instrumentos necesarios para superar esta crisis. Esto plantea la delicada cuestión de posibles conflictos entre la naturaleza intergubernamental de estos Tratados y el propio «imperio de la ley» en la UE.

2.5. En la actualidad, la UE se ve forzada a superar una gradual fragmentación y una crisis económica, social y política muy divisoria, aparejadas con el aumento del malestar social, y todo ello está creando crecientes divergencias. La Europa de hoy se caracteriza por la reaparición de prejuicios, estereotipos nacionales y una paulatina división entre sus ciudadanos y países, con el ascenso de movimientos populistas y antieuropeos. Por lo tanto, es urgente y necesario promover lo que une a los europeos frente a lo que los divide. Se trata de un largo proceso y debería comenzar inmediatamente.

2.6. También es una Europa en la que los ciudadanos tienen una confianza limitada en las instituciones europeas y en la que las principales políticas democráticas se encuentran sometidas a un riguroso examen. Esto se refleja principalmente a escala *nacional*, como se ha constatado en los últimos resultados electorales. No obstante, el impacto es considerable a escala *europea*. En las elecciones al Parlamento Europeo de 2014 cerca de una cuarta parte de los escaños fueron obtenidos por candidatos de partidos escépticos con el proyecto europeo o con algunas políticas de la UE, ya que, a pesar de las responsabilidades nacionales de la crisis, los ciudadanos perciben que «Europa» es responsable de los problemas socioeconómicos o que las instituciones de la UE no hacen lo suficiente para mejorar su vida cotidiana. No obstante, sigue existiendo una mayoría significativa de votantes a favor de una mayor integración europea.

2.7. El riesgo de una salida del Reino Unido de la UE a través de un referéndum en o antes de 2017 y la inestabilidad persistente en Grecia se añaden al hecho de que la UE se encuentra en una encrucijada política. De hecho, se podría decir que Europa ha perdido su sentido de la orientación por lo que respecta a la profundización de la integración europea, y que se ciernen considerables dudas respecto a su actual y futura evolución, así como sobre su identidad. Mientras que, en el pasado, la integración europea se veía impulsada por una visión de futuro (paz, reconciliación, prosperidad, etc.), hoy tenemos una UE que se limita a «reaccionar» ante las amenazas y desafíos en lugar de dirigir el proceso.

2.8. Pero como señaló el Sr. Van Rompuy, anterior presidente del Consejo Europeo, la UE necesita hoy buscar un equilibrio adecuado entre una Europa «que capacite», que sepa brindar nuevas oportunidades, y una Europa «que cuide», que sea también capaz de apoyar a sus ciudadanos⁽⁵⁾. Es precisamente esta sinergia, reforzada por una nueva dimensión de participación, la que animará a los ciudadanos europeos y, por lo tanto, a los políticos a recuperar la confianza en el proyecto europeo, en el espíritu del preámbulo del Tratado de la Unión Europea.

(5) Discurso de Herman Van Rompuy: *Is there a Need for a «New Pact for Europe?»*, Bruselas, 17 de junio de 2015. <http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. A las dificultades de orden interno que afronta la UE habrá que añadir un número cada vez mayor de desafíos externos cruciales, como los crecientes temores e inseguridades en torno al terrorismo, la presión migratoria, la seguridad energética y la cohesión territorial, además de una creciente inestabilidad a lo largo de las fronteras orientales y meridionales de la UE.

2.10. En este contexto extraordinariamente difícil urge reabrir el debate sobre el funcionamiento eficaz de la UE y sobre el papel de los Tratados en este proceso. Es el momento oportuno de estudiar la manera de lograr mejores resultados para los ciudadanos europeos, así como de adaptarse y reforzar el actual marco institucional.

2.11. No menos importante es la necesidad de recuperar la confianza centrándose más en explicar a los ciudadanos las ventajas de la UE, así como de escuchar a los ciudadanos y a las organizaciones representativas de la sociedad civil. La percepción dominante es que la UE no ha logrado formular ni aplicar estrategias sostenibles, inclusivas y equilibradas centradas en la inversión y el crecimiento, ni reducir las desigualdades. Asimismo, la UE no ha conseguido dar resultados tangibles a sus ciudadanos, y en esto los Estados miembros tienen parte de responsabilidad. El resultado final es una creciente falta de confianza de los ciudadanos de la UE, una sensación de que las instituciones de la UE se entrometen indebidamente en los asuntos locales y un aumento de la desinformación. Recuperar la esperanza y confianza en la UE es crucial. La UE se encuentra en un punto de inflexión, y la aceptación por parte de sus ciudadanos será fundamental para avanzar en este sentido.

3. Explotar mejor los Tratados europeos vigentes

3.1. Sin duda los Tratados europeos en vigor ofrecen oportunidades desaprovechadas que podrían emplearse para mejorar las políticas y reforzar así a la UE a nivel interno y externo. Tanto a la hora de explorar una profundización de las acciones políticas como de mejorar su ejecución, hay una gran variedad de ámbitos políticos e instrumentos técnicos que podrían emplearse para este fin. Esta debería ser la prioridad actual de la Unión Europea y de su estructura institucional.

3.2. A pesar de la necesidad de revisar determinados elementos del actual marco institucional de la Unión Europea mediante modificaciones específicas del Tratado, cabe considerar que hoy no se dan las condiciones para hacerlo. Por tanto, el CESE se limitará a abordar la cuestión de los cambios y adaptaciones de los Tratados como y cuando proceda.

3.3. Un componente fundamental para recuperar la confianza de los ciudadanos de la UE es la necesidad de garantizar la coherencia y consistencia entre todas las políticas y actividades de la UE, como se estipula en el artículo 7 del TFUE, mejorando así la aplicación de los actuales tratados. Esto implicaría equilibrar la cohesión territorial con las dimensiones económica y social de los Tratados. En particular, sería necesaria la plena aplicación del artículo 3 del TUE, que establece, entre otras cosas, que la UE debe basarse en una *«economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente [...] fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros»*.

3.4. Entre otros ejemplos de disposiciones infrautilizadas pero ya existentes en los Tratados cabe citar los cinco cláusulas horizontales del TFUE, que se refieren, en particular, a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 8), garantizar un elevado nivel de empleo, garantizar una protección social adecuada y luchar contra la exclusión social (artículo 9), luchar contra la discriminación (artículo 10), proteger el medio ambiente (artículo 11) y protección del consumidor (artículo 12). En el futuro, estas disposiciones deberían utilizarse para fomentar una mayor interconexión entre las políticas europeas y una mayor responsabilidad ante los ciudadanos de la UE.

3.5. Por otra parte, hay una amplia gama de ámbitos políticos que se han utilizado insuficientemente. El principal instrumento para la integración de los 28 Estados miembros ha sido el **mercado interior**⁽⁶⁾. Debería complementarse mediante una mayor integración que permita impulsar el crecimiento, la competitividad y el empleo y que beneficie a todos los ciudadanos y regiones de la UE. Para lograr este objetivo, son necesarias importantes iniciativas de la UE sobre todo en

⁽⁶⁾ Títulos I a IV del TFUE.

los mercados de productos, la energía, el transporte, los servicios, los mercados laborales, la contratación pública, la propiedad intelectual y la economía digital. Por otra parte, las reformas nacionales deberían ser más transparentes en el ámbito fiscal, abordar la competencia fiscal desleal y complementarse con un mayor espectro de acción política de la UE ⁽⁷⁾.

3.6. Los dos principales grupos sectoriales que deberían someterse a políticas europeas reforzadas deberían ser la **Unión de la Energía** y el **Mercado Único Digital**. Este último es objeto de un dictamen que está preparando el CESE, por lo que no se estudiará detalladamente en el presente Dictamen.

3.7. A fin de paliar la amenaza externa de la inseguridad energética, la UE podría aplicar las disposiciones del artículo 194 del TFUE y avanzar hacia una Unión de la Energía. El CESE siempre ha abogado por «más Europa» en la política energética y ha pedido solidaridad para ser la fuerza motriz de una política energética europea. El artículo 194 permitirá el establecimiento de un sistema de gobernanza eficaz y transparente para la Unión de la Energía, por lo que contribuirá a mejorar la eficacia de la política energética de la UE, reducir costes, aportar valor a los ciudadanos y mejorar el perfil de la UE frente a sus socios internacionales. Fomentar la energía renovable y apoyar a las empresas en su transición energética son parte integrante de este proceso.

3.8. Además, podrían conseguirse progresos reales en materia de crecimiento integrador, competitividad, empleo y beneficios para todos los ciudadanos y regiones de la UE a través de la próxima revisión intermedia de la **Estrategia Europa 2020**. Para ello sería necesario centrar las reformas en las inversiones de la UE, a fin de aumentar la competitividad en innovación, empleo, eficiencia de los recursos, reindustrialización sostenible, más empleos dignos, igualdad en el mercado laboral, cohesión social y regional, integración y buen funcionamiento del mercado interior. El CESE subraya que la UE no necesita una estrategia completamente nueva, sino una Estrategia Europa 2020 ⁽⁸⁾ mucho más eficaz, además de un concepto cada vez más eficiente, equilibrado y democrático del Semestre Europeo.

3.9. Una contribución para conseguir economías de escala y lograr los objetivos políticos de la UE podría alcanzarse a través de la reforma del sistema de **recursos propios** de la UE, mediante la simplificación del sistema actual de contribuciones y pagos para los Estados miembros, la presentación de un nuevo sistema de recursos propios y la reforma del sistema de correcciones. Un cambio en el sistema de recursos propios supondría que el antiguo artículo 201 del Tratado de Roma (actual artículo 311 del TFUE) se pondría en práctica plena y debidamente por primera vez. Para el CESE, es fundamental que el sistema de recursos propios satisfaga una serie de criterios, como los de equidad, eficiencia, estabilidad, transparencia, sencillez, rendición de cuentas y disciplina presupuestaria, haciendo hincapié en el valor añadido europeo, subsidiariedad y soberanía fiscal. Para alcanzar estos objetivos, se propone aprovechar la oportunidad de la próxima revisión intermedia del presupuesto de la UE, con el fin de adoptar las propuestas pertinentes del Grupo de alto nivel Monti. El principal objetivo ha de ser el refuerzo de la autonomía del presupuesto de la UE, para que pueda tener un efecto multiplicador y una mayor complementariedad de los presupuestos nacionales. Así se contribuirá directamente a realizar economías de escala y conseguir los objetivos políticos de la UE ⁽⁹⁾.

3.10. La UE también necesita reformas para reforzar el sentido de **ciudadanía común** a nivel europeo. Sin embargo, el sentimiento de ciudadanía europea común no se creará sin la participación de los ciudadanos en el proceso decisorio a nivel europeo. Esto implica crear el sentimiento de participación en el proceso conjunto para esa causa común en todos los Estados miembros en toda Europa. Una posibilidad de conseguirlo es dar a los ciudadanos la oportunidad de elegir los diputados al Parlamento Europeo a partir de listas transnacionales; es decir, de varios Estados miembros pero de partidos europeos, en lugar de votar solamente a partidos nacionales. Sin embargo, para ello podría ser necesario cambiar el Tratado mediante la modificación del artículo 223 del TFUE.

⁽⁷⁾ Opinion on *Completing EMU — The role of taxation policy* of 10 December 2014 (DO C 230 de 14.7.2015, p. 24).

⁽⁸⁾ Dictamen sobre el tema «Avances en la aplicación de la Estrategia Europa 2020 y consecución de sus objetivos de aquí a 2020», de 19 de febrero de 2015 (DO C 251 de 31.7.2015, p. 19).

⁽⁹⁾ Dictámenes sobre la «Propuesta modificada de Decisión del Consejo sobre el sistema de recursos propios de la Unión Europea» [COM(2011) 739 final-2011/0183 (CNS)] y la «Propuesta modificada de Reglamento del Consejo por el que se establecen medidas de ejecución del sistema de recursos propios de la Unión Europea» [COM(2011) 740 final-2011/0184 (APP)], de 29 de marzo de 2012 (DO C 181 de 21.6.2012, p. 45).

3.11. En este contexto, el CESE ha señalado la necesidad de aplicar de manera efectiva la **Carta de los Derechos Fundamentales de la UE**, por medio de nuevas iniciativas más específicas ⁽¹⁰⁾. El Comité destaca la necesidad de garantizar la igualdad para todos y hacer especial hincapié en los grupos vulnerables. Asimismo, subraya que en la esfera de la UE la Carta impone obligaciones a todas las instituciones, agencias y órganos. El CESE insta a los Estados miembros a instaurar una cultura orientada a la protección y el fomento de los derechos fundamentales que esté presente en todos los niveles de gobierno y abarque todos los ámbitos políticos y legislativos. Además, debería examinar y determinar las repercusiones específicas en los derechos fundamentales durante el proceso de transposición. El CESE anima decididamente a la Comisión a desempeñar efectivamente su papel de guardiana de los Tratados y a incoar el procedimiento de infracción sin tener en cuenta consideraciones políticas. Además, el CESE ha solicitado a todas las instituciones, agencias, órganos y Estados miembros de la UE participantes en la puesta en práctica de los derechos fundamentales que los promuevan con la participación de la sociedad civil. Toda reglamentación relacionada con la gobernanza económica y el funcionamiento del mercado interior deberá tener en cuenta las disposiciones de la Carta de la UE realizándose una evaluación específica ⁽¹¹⁾.

3.12. Finalmente, en los últimos diez años, la UE de los 28 Estados miembros ha tenido que hacer frente a desafíos clave y cuestiones que producen divisiones sociales y que ningún Estado miembro puede afrontar eficazmente a solas. Únicamente mediante la coordinación de las políticas y acciones comunes a nivel europeo podrán alcanzarse resultados positivos. Este es el caso, en particular, de las **políticas de migración y asilo** y de la **Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)**. En estos dos ámbitos políticos, los actuales Tratados de la UE proporcionan un amplio margen de maniobra y muchas disposiciones no se han explotado por falta de una voluntad política común y convergente ⁽¹²⁾. Con este fin, deberían explotarse en mayor medida los artículos 21 a 46 del Tratado de la UE y los artículos 76 a 81 del TFUE.

3.13. Para seguir avanzando es necesaria una mezcla de ambición, pragmatismo e innovación. El CESE cree que hoy tenemos la oportunidad de hacer frente a los desafíos de la UE y trabajar hacia una nueva fase en el desarrollo de la UE. Es una oportunidad para definir el nuevo pacto, entre los Estados miembros y entre la UE y sus ciudadanos, para construir una Europa que refuerce la cooperación, la competitividad y el crecimiento, la integración y la solidaridad.

3.14. Sin duda, otro instrumento infrautilizado es la «cooperación reforzada» (definida en el artículo 20 del TUE). Este procedimiento se utilizó por primera vez en el ámbito del divorcio y de la separación legal y, posteriormente, para crear una protección unitaria de las patentes en la UE, así como la introducción propuesta de un impuesto sobre las transacciones financieras. En segundo lugar se puede recurrir a las «cláusulas pasarela» (por ejemplo, el artículo 48, apartado 7, del TUE). Sin embargo, tales revisiones requieren unanimidad entre los gobiernos de los Estados miembros en el Consejo Europeo o en el Consejo, que puede ser difícil de conseguir. Ambos instrumentos podrían en principio simplificar y acelerar la toma de decisiones europea.

3.15. Por ello, es fundamental basarse en las Conclusiones del Consejo Europeo, que, en su sesión de los días 26 y 27 de junio de 2014, reafirmó el principio de una UE de varias velocidades: «[...] una Unión cada vez más estrecha permite distintas vías de integración para los distintos países, al permitir a los que deseen ahondar en la integración avanzar, al tiempo que respeta el deseo de los que no quieren seguir profundizando más» ⁽¹³⁾. Esta declaración sienta las bases de una Unión Europea diferenciada en la que participen todos los 28 Estados miembros, en caso necesario en diferente medida, facilitando así una cooperación reforzada en ámbitos estratégicos, pero que permanezca abierta a la plena participación de todos los Estados miembros.

3.16. Por otra parte, el CESE estima que el papel de las estrategias macrorregionales reviste cada vez mayor importancia para el futuro de la Unión. Reforzarlas y ampliar su alcance podría contribuir a desarrollar un nivel intermedio europeo que pueda aportar la convergencia de la UE y lograr la participación sistemática de la sociedad civil organizada, incluidos los medios económicos y sociales.

⁽¹⁰⁾ Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión — Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea*, de 21 de septiembre de 2011 (DO C 376 de 22.12.2011, p. 74).

⁽¹¹⁾ En caso de revisión de los Tratados, el CESE ya ha propuesto incluir en ellos un protocolo sobre el progreso social. Véase el Dictamen sobre la *Comunicación de la Comisión «Acta del Mercado Único II — Juntos por un nuevo crecimiento»*, de 17 de enero de 2013 (DO C 76 de 14.3.2013, p. 24).

⁽¹²⁾ Dictámenes sobre el tema «*Las políticas europeas de inmigración*», de 11 de septiembre de 2014 (DO C 458 de 19.12.2014, p. 7), «*Política europea de inmigración y relaciones con los terceros países*», de 9 de julio de 2014 (DO C 451 de 16.12.2014, p. 1), y «*La nueva política exterior y de seguridad de la UE y el papel de la sociedad civil*», de 27 de octubre de 2011 (DO C 24 de 28.1.2012, p. 56).

⁽¹³⁾ Punto 27 de las Conclusiones.

4. Reforzar la zona del euro y completar la UEM

4.1. La mejora de la estructura quebradiza de la UEM y el fortalecimiento de la gobernanza económica han estado en el centro de la estrategia de la UE contra la crisis en estos últimos años. Las medidas de urgencia destinadas a mantener a flote a la UEM han creado una serie de elementos, pero estos han llevado a que la toma de decisiones se realice en un marco intergubernamental. Ahora es importante garantizar que estas soluciones intergubernamentales no se conviertan en un marco jurídico permanente adicional a los Tratados de la UE.

4.2. En este contexto, es imperativo pasar rápidamente del actual sistema, que se basa en normas para garantizar la disciplina presupuestaria, a un proceso de una mayor convergencia entre los países de la zona del euro.

4.3. En el primer caso, dado que el euro es la moneda de la UE, los Estados miembros que forman parte de la zona del euro necesitan acelerar y profundizar la integración a través de la realización de la UEM, **un proceso que debe estar abierto a todos los Estados miembros de la UE**. Esto podría conseguirse mediante una sólida gobernanza y el refuerzo del marco institucional de la zona del euro, que se basa en:

- un **pilar monetario y financiero**, que ya está bien asentado y que debería incluir la entrada en vigor 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;
- un **pilar económico** para reforzar el proceso decisorio en materia de política económica, fomentando así el crecimiento, el empleo, la competitividad, la convergencia y la solidaridad europea;
- un **pilar social**, inseparable del progreso y eficiencia económicos, a fin de garantizar la plena aplicación de los Tratados europeos, a la luz del artículo 3 del TUE, y mejorar la cohesión social y territorial;
- un **pilar político**, incluida una mayor asunción de responsabilidad y legitimidad democrática, para reforzar la credibilidad y la confianza.

4.4. Por otra parte, habría que tomar medidas para introducir un presupuesto para la zona del euro, que contribuya a absorber los choques que puedan producirse en el futuro, en la medida en que esta potencial capacidad presupuestaria se conciba como una ayuda condicionada para conseguir las reformas. Como se señala en el Dictamen de iniciativa del CESE sobre el tema «Completar la UEM»⁽¹⁴⁾, tal presupuesto de la zona del euro podría financiarse mediante un impuesto sobre las transacciones financieras que cubra el conjunto de la zona del euro, un impuesto sobre el carbono, una tasa temporal o con la emisión de bonos garantizados conjuntamente. Sin embargo, en cualquiera de estas opciones es necesario un acuerdo.

4.5. Los avances en la gobernanza económica europea serán posibles con la mejora de la dimensión social de la UE. Ello debería basarse en una aplicación más equilibrada del artículo 3 del TUE, que establece que la UE debe encontrar el equilibrio entre la eficacia económica, la cohesión social y territorial. Por otra parte, los artículos 151 y 153 del TFUE tienen como objetivo apoyar una armonización de los sistemas sociales de los Estados miembros, un tema analizado por el CESE en 2013⁽¹⁵⁾.

4.6. Al mismo tiempo, debemos reforzar la legitimidad democrática de la UE a fin de reforzar su marco político y, en particular, el papel del Parlamento Europeo. Con esta perspectiva en mente, pueden darse pasos concretos en el contexto del Tratado y la normativa existentes. A medio o largo plazo, una posible revisión del Tratado armonizaría las disposiciones institucionales con los requisitos indispensables de una verdadera Unión política. El CESE ya ha aprobado un plan de trabajo muy detallado para la creación del pilar político de la UEM, que esboza una amplia gama de posibles acciones⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Dictamen sobre el tema «Completar la unión económica y monetaria-Propuestas del Comité Económico y Social Europeo para la próxima legislatura europea», de 9 de julio de 2014 (DO C 451 de 16.12.2014, p. 10).

⁽¹⁵⁾ Dictámenes sobre el tema «Por una dimensión social de la unión económica y monetaria Europea», de 22 de mayo de 2013 (DO C 271 de 19.9.2013, p. 1) y la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Reforzar la dimensión social de la unión económica y monetaria, de 17 de octubre de 2013 (DO C 67 de 6.3.2014, p. 122).

⁽¹⁶⁾ Dictamen sobre el tema «Completar la UEM: el pilar político», de 27 de mayo de 2015 (ECO/376) (DO C 332 de 8.10.2015, p. 8).

4.7. El CESE toma nota del informe de los cinco presidentes de 22 de junio de 2015 al Consejo Europeo sobre el tema *Completar la unión económica y monetaria de Europa* y espera que pueda servir de base para una acción más decisiva, como se indica supra ⁽¹⁷⁾.

5. Consolidar la participación civil, la democracia y la responsabilidad: el camino a seguir

5.1. El ciudadano debería estar en el centro de todo el debate sobre el futuro de la UE. La democracia y la rendición de cuentas son conceptos fundamentales de la ciudadanía europea. Para aplicar estos principios, la Comisión Europea, que es la guardiana de los Tratados, debe desempeñar una función clave. La Comisión, como institución que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, también desempeña un papel central de equilibrio entre las diversas fuerzas e intereses que constituyen la UE. Este equilibrio debe lograrse en paralelo a una aplicación más efectiva de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en pos de una gobernanza más democrática y participativa de la UE.

5.2. El Tratado de Lisboa establece un papel más importante para el Parlamento Europeo y una actitud proactiva de los Estados miembros a través de un Consejo reforzado. Sin embargo, en el futuro será necesario ampliar más las competencias del Parlamento Europeo a través, por ejemplo, de un mayor papel en la gobernanza económica europea y el Semestre Europeo, y establecer una distribución más equilibrada de las responsabilidades y de la cooperación interinstitucional entre las tres instituciones, lo que garantizará un método de la UE más sólido. En ese contexto, un problema de particular importancia es el uso extensivo que se hace de los «diálogos tripartitos» para la adopción de actos en primera y segunda lectura del procedimiento legislativo ordinario ⁽¹⁸⁾. Los «diálogos tripartitos» se han convertido en cierta medida en la norma, lo cual va contra los principios de transparencia, rendición de cuentas y el necesario equilibrio que debe mantenerse entre las tres instituciones en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Por consiguiente, el CESE aboga por un retorno, si no a la letra, al espíritu del procedimiento legislativo ordinario, de manera que los «diálogos tripartitos» sigan siendo la excepción.

5.3. Además, el método de la UE se aplicará también de forma más eficaz mediante la subsidiariedad «horizontal». Este término, así como el de subsidiariedad «vertical», no está explícitamente definido en los Tratados. Sin embargo, reconoce el papel público de instancias privadas como, por ejemplo, las organizaciones de ciudadanos y representativas de la sociedad civil y su participación en los procesos decisorios y de elaboración de políticas, a través de su papel consultivo específico, así como del papel legislativo autónomo de los interlocutores sociales en el marco del diálogo social europeo.

5.4. En realidad, este concepto de subsidiariedad «horizontal» —también denominada a veces subsidiariedad «funcional»— está implícitamente reconocido en los artículos 152, 154 y 155 del TFUE sobre el diálogo social y el papel de los interlocutores sociales.

5.5. Asimismo, el artículo 11 del TUE encarna el principio de la democracia participativa como complemento clave de la democracia representativa [tal como se recoge en los artículos 10 y 12 del TUE ⁽¹⁹⁾], que constituye la base de la democracia. Los apartados 1 y 2 del artículo 11 del TUE ⁽²⁰⁾, tal como el Comité ha señalado en numerosas ocasiones, abren importantes perspectivas para el desarrollo de la democracia europea al sentar las bases para la instauración a largo plazo de un diálogo civil estructurado a escala europea, junto al diálogo político entre las instituciones de la UE y los Estados miembros.

5.6. Además, este método de la UE debe completarse con una subsidiariedad «vertical» mejorada (con un mayor papel de los Parlamentos nacionales en la elaboración de políticas de la UE y una mayor cooperación entre los mismos y el Parlamento Europeo).

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_es.pdf

⁽¹⁸⁾ Los «diálogos tripartitos» están previstos en la Declaración común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 13 de junio de 2007 sobre las *modalidades prácticas del procedimiento de codecisión (artículo 251 del Tratado CE)* (DO C 145 de 30.6.2007, p. 5).

⁽¹⁹⁾ Sobre el papel de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo respectivamente.

⁽²⁰⁾ Los apartados 1 y 2 del artículo 11 señalan que:

«Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».

5.7. Lo fundamental es que todo lo anteriormente citado podría conseguirse en el marco de los Tratados vigentes. En particular, en lo que se refiere a la participación, democracia y responsabilidad civil, gran parte podría lograrse mediante un ulterior desarrollo de las políticas europeas, la mejora de los procesos y la aplicación. Sin embargo, tal como ya se ha indicado en dos dictámenes del CESE ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾, los avances han sido limitados en la aplicación efectiva de las disposiciones del artículo 11 y a la hora de dotar de pleno significado el concepto de democracia participativa.

5.8. Lo mismo cabe decir de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) contemplada en el artículo 11, apartado 4. La ICE debería ser un instrumento fundamental para la democracia participativa y la ciudadanía activa, pero en su formato actual es en gran medida ineficaz; deben revisarse a fondo sus modalidades de aplicación.

5.9. En el futuro, el concepto de subsidiariedad «horizontal» deberá reforzarse y hacerse extensivo a ámbitos de políticas más amplios a través del diálogo civil estructurado en las áreas, por ejemplo, del medio ambiente y de la protección del consumidor. Ello pondría de relieve el papel de las organizaciones representativas de la sociedad civil en los procesos europeos, permitiéndoles contribuir plenamente en las políticas que les afecten, dando así sustancia al principio de la democracia participativa. Para lograr este objetivo, y como representante institucional de la UE de la sociedad civil organizada, al CESE le corresponde un papel clave a la hora de aprovechar plenamente el potencial de la democracia participativa y de desarrollar y reforzar el diálogo civil en asociación con las instituciones de la UE.

5.10. Como representante institucional de la sociedad civil organizada a nivel europeo, su papel es triple: i) facilitar y apoyar el diálogo entre las organizaciones representativas de la sociedad civil y con las instituciones europeas, ii) asegurar la participación duradera de la sociedad civil organizada en los procesos políticos de la UE, y iii) hacer un seguimiento de la aplicación del artículo 11 del TUE.

5.11. Así pues, como órgano consultivo de las instituciones de la UE ⁽²³⁾, el CESE tiene la oportunidad de ejercer plenamente como: i) catalizador y coordinador del diálogo entre y con las organizaciones de la sociedad civil, ii) como principal intermediario entre las organizaciones de la sociedad civil y los órganos decisorios de la UE, y iii) como un puente efectivo entre los niveles nacional y europeo. En caso de revisión de los Tratados, el CESE pediría que este papel se reconozca explícitamente ⁽²⁴⁾.

5.12. La reactivación de la iniciativa «Legislar mejor» refleja el deseo de la Comisión de hacer especial hincapié en su labor de evaluación, con la participación de otras instituciones, autoridades nacionales y la sociedad civil en general en el proceso. Como órgano consultivo, la participación del CESE en la evaluación de las políticas es fundamental porque se basa en el papel que le corresponde legítimamente en el marco institucional de la UE: i) salvaguardar los logros de la UE para responder a las necesidades de los ciudadanos europeos, y ii) advertir de los obstáculos que surjan a la aplicación de las políticas y la legislación de la UE o de posibles deficiencias.

⁽²¹⁾ Dictamen sobre el tema «Principios, procedimientos y acciones para la aplicación de los artículos 11.1 y 11.2 del Tratado de Lisboa», de 14 de noviembre de 2012 (DO C 11 de 15.1.2013, p. 8).

⁽²²⁾ Dictamen sobre la *Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea*, de 2 de julio de 2015 (DO C 383 de 17.11.2015, p. 57).

⁽²³⁾ El apartado 4 del artículo 13 del TUE, acerca del marco institucional de la Unión, prevé que «**El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones, que ejercerán funciones consultivas.**».

⁽²⁴⁾ Esta propuesta ya fue presentada por el Comité al Consejo Europeo en un dictamen de 2006, durante el período de reflexión que siguió a la no ratificación del Tratado Constitucional. Véase el Dictamen «*Contribución al Consejo Europeo de los días 15 y 16 de junio de 2006 — Período de reflexión*», de 17 de mayo de 2006 (DO C 195 de 18.8.2006, p. 64).

5.13. Como parte de la función que se le asigna en virtud del apartado 4 del artículo 13 del TUE, el Protocolo del CESE sobre cooperación con la Comisión Europea, de 22 de febrero de 2012, y el Acuerdo de Cooperación del CESE con el Parlamento Europeo, de 5 de febrero 2014, reconocen el importante valor añadido que el CESE puede brindar a la iniciativa «Legislar mejor» al reflejar las aportaciones de la sociedad civil a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas de la UE ⁽²⁵⁾. Por ello, el CESE pide que su papel institucional se reconozca claramente en cualquier futura revisión del acuerdo interinstitucional «Legislar mejor» ⁽²⁶⁾.

5.14. A fin de contribuir eficazmente a todo esto el propio CESE debería explotar plenamente su potencial y reforzar su papel, sus métodos de funcionamiento y de trabajo, y sus vínculos operativos con las principales organizaciones y redes de la sociedad civil europea. El CESE está aumentando, asimismo, la pertinencia de su trabajo centrándose más en grupos de políticas prioritarias de la UE en el contexto de la función consultiva que le asignan los Tratados.

5.15. De este modo el CESE puede contribuir de manera significativa a reforzar el potencial del Tratado de Lisboa en políticas que inciden directamente en las preocupaciones directas de los ciudadanos y a detectar posibles deficiencias que exigirían introducir cambios y adaptaciones en las políticas en cuestión a fin de satisfacer mejor sus necesidades.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ El punto 18 del Protocolo de cooperación con la Comisión Europea estipula que «el Comité contribuirá a la evaluación de la aplicación de la legislación de la UE, especialmente en relación con las cláusulas horizontales, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 8 a 12 del TFUE». El Acuerdo de cooperación con el Parlamento Europeo estipula que el CESE proporcionará al Parlamento de forma sistemática «evaluaciones de impacto de la legislación europea», así como «información y material pertinente procedente de la sociedad civil en relación con la forma en que la legislación y los programas de gasto existentes operan realmente y con las deficiencias que deben tenerse en cuenta en la elaboración y revisión de la legislación y la política de la UE».

⁽²⁶⁾ Dictamen sobre el tema «Actos delegados», de 16 de septiembre de 2015 (INT/768) (véase la página 145 del presente Diario Oficial).

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

510º PLENO DEL CESE DE LOS DÍAS 16 Y 17 DE SEPTIEMBRE DE 2015

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones- Legislar mejor para obtener mejores resultados-Un programa de la UE»

[COM(2015) 215 final]

(2016/C 013/28)

Ponente: Bernd DITTMANN

El 1 de junio de 2015, 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

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Legislar mejor para obtener mejores resultados — Un programa de la UE

[COM(2015) 215 final].

De conformidad con el artículo 19 del Reglamento interno, el Subcomité «Legislar mejor», encargado de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2015 por unanimidad.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 174 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. Legislar mejor y de forma inteligente es una tarea común de todas las instituciones europeas y los Estados miembros, cuyo objetivo prioritario es mejorar la calidad de la legislación europea en beneficio de los ciudadanos, las empresas, los consumidores y los trabajadores. Sin embargo, el programa «Legislar mejor» no puede reemplazar a las decisiones políticas. «Legislar mejor» es un proceso que se desarrolla constantemente. Aunque se han logrado muchos avances, todavía queda mucho por hacer.

1.2. Desde hace tiempo, el CESE realiza amplias aportaciones al tema «Legislar mejor», tal como queda de manifiesto en la recopilación de los dictámenes más relevantes sobre este ámbito ⁽¹⁾. Con ello asume una especial responsabilidad en el apoyo y la aceptación del Derecho europeo y del programa «Legislar mejor» por parte de la sociedad civil.

1.3. El CESE observa que, dentro del programa «Legislar mejor», no recibe la consideración que corresponde al papel y las funciones que se le encomiendan en los tratados de la UE y en los acuerdos de cooperación con la Comisión Europea y el Parlamento Europeo (PE). Pide la inclusión de los órganos consultivos de la UE en el acuerdo interinstitucional.

1.4. El CESE apoya que las partes interesadas participen plenamente mediante consultas a lo largo del ciclo de vida de una medida política y se remite al dictamen del CESE sobre la evaluación de las directrices sobre la consulta. Desea destacar que considera la correcta determinación de los grupos destinatarios y la representatividad de las partes interesadas como aspectos esenciales del programa «Legislar mejor» que necesitan ser mejorados.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. En opinión del CESE, a la hora de seleccionar los expertos del Comité de Control Reglamentario, la plataforma REFIT y todos los demás organismos, debe garantizarse que las audiencias, los seminarios y cualquier otro acto gocen de la máxima independencia, imparcialidad y transparencia.

1.6. El CESE pide incluir la autorregulación y la corregulación en el acuerdo interinstitucional, que deberán tenerse en cuenta, en pie de igualdad con las medidas reguladoras, a la hora de resolver cuestiones políticas.

1.7. El CESE pide que los diálogos tripartitos informales se reduzcan a casos de emergencia especiales y que la mayoría del proceso legislativo se lleve a cabo conforme al procedimiento legislativo ordinario.

1.8. El CESE exige que la Comisión actúe de forma más contundente ante las deficiencias en la transposición y aplicación del Derecho de la Unión por los Estados miembros y pide que se utilicen reglamentos en lugar de directivas.

2. Programa «Legislar mejor»: valoración fundamental

2.1. El CESE está convencido de que las medidas y los instrumentos del programa «Legislar mejor» deberían contribuir a mejorar la calidad y la eficacia de los actos jurídicos europeos, a crear normas sencillas, claras y coherentes que ayudan a conseguir los objetivos descritos en los tratados de la UE y, especialmente, al fortalecimiento y perfeccionamiento del mercado único europeo y de que representan un valor añadido para los ciudadanos, las empresas, los consumidores y los trabajadores de Europa.

2.2. Europa es un espacio jurídico común en que se debe garantizar una legislación de calidad, fiable y aplicable en la práctica. El concepto del programa «Legislar mejor», que pretende centrarse tanto en las medidas *ex ante* a nivel europeo como en la transposición y aplicación coherente del Derecho de la Unión en los Estados miembros y que prevé las medidas del programa «Legislar mejor» para todo el ciclo de vida⁽²⁾ de cada acto jurídico, realizará una valiosa contribución a la integración de Europa y sus ciudadanos siempre que, además de introducirse nuevos procedimientos e instrumentos tecnocráticos, todas las instituciones europeas y los Estados miembros se comprometan con el establecimiento de una cultura de «Legislar mejor».

2.3. La Comisión presenta su comunicación y los documentos correspondientes como un nuevo comienzo. Sin duda, las propuestas se podrían calificar de ambiciosas. Sin embargo, el Comité desea señalar también que el programa «Legislar mejor» no es un asunto nuevo, ya que se lleva discutiendo y desarrollando desde hace muchos años. Las mejoras logradas han contribuido a que el Derecho de la Unión presente, en general, una calidad elevada para el beneficio de los ciudadanos, las empresas, los consumidores y los trabajadores de Europa. El CESE considera que, en comparación con los legisladores nacionales o con el ámbito internacional, los mecanismos y procedimientos establecidos a escala europea funcionan correctamente para asegurar la alta calidad del proceso legislativo⁽³⁾. No obstante, como muestra este informe, todavía queda margen de mejora. Sin embargo, el CESE reconoce que con la ayuda del programa «Legislar mejor» ya se ha avanzado mucho y se han alcanzado muchos objetivos.

2.4. Ante las crecientes críticas al concepto del programa «Legislar mejor», el CESE destaca que, en su opinión, no se trata de «más» o «menos» legislación en la UE, de desregular ámbitos políticos concretos o de atender antes otras prioridades y cuestionar así los valores en los que se basa la UE: la protección social, la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales⁽⁴⁾. El programa «Legislar mejor» es ante todo una herramienta para asegurar que los objetivos políticos se materialicen de forma comprobable y a la luz de los valores antes mencionados, sin limitar la protección del medio ambiente, los derechos de los consumidores ni los niveles de protección social, y sin que la creación de nuevos órganos produzca un desplazamiento de competencias en la estructura de las instituciones. El programa «Legislar mejor» no puede y no debe sustituir a las decisiones políticas.

⁽²⁾ El ciclo de vida incluye el desarrollo de cada iniciativa de la Comisión desde la fase de preparación, pasando por la fase de proyecto, su aceptación por la Comisión, el procedimiento legislativo, la entrada en vigor del acto jurídico, la transposición, la aplicación por los Estados miembros, la evaluación por la Comisión, el examen por el programa REFIT y, en su caso, la actualización, revisión, derogación y nueva presentación de un proyecto.

⁽³⁾ Informe 2010 del Tribunal de Cuentas Europeo: el sistema de la Comisión representa las buenas prácticas internacionales y de la UE por su transparencia y exhaustividad.

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. El CESE participa de forma activa en la configuración democrática y la transposición del Derecho de la Unión. Desde hace años el Comité contribuye ampliamente al tema «Legislar mejor» y ha redactado una serie de dictámenes que contienen las recomendaciones concretas para el desarrollo de este concepto. Está disponible una recopilación de dichas recomendaciones⁽⁵⁾, que ha de servir como incentivo y fuente de ideas para mejorar el programa «Legislar mejor». Esto muestra que al CESE le corresponde una especial responsabilidad en lo que respecta al apoyo y la aceptación de los objetivos del programa «Legislar mejor» por parte de la sociedad civil. El Comité también está listo para hacer su contribución a un programa «Legislar mejor» transparente, democrático y coherente.

2.6. El CESE lamenta que la Comunicación de la Comisión y el paquete completo para «Legislar mejor» no aborden de forma suficiente el papel, la función y la representatividad del CESE establecidos por los Tratados y, de este modo, se desperdicie la oportunidad de utilizar la experiencia y los conocimientos de sus miembros y de cumplir los cometidos del CESE. La participación del CESE en el programa «Legislar mejor» solo tiene lugar en el contexto de la plataforma REFIT (fase *ex post*) y no refleja de modo suficiente sus funciones y su responsabilidad para contribuir a consolidar la legitimidad democrática y la eficacia de las instituciones.

2.7. El CESE, por lo tanto, pide ser tenido debidamente en cuenta en el programa «Legislar mejor». Este informe contiene propuestas sobre cómo y dónde debe intervenir el CESE.

3. Acuerdo interinstitucional — Hacia una cultura común del programa «Legislar mejor»

3.1. La comunicación de la Comisión aborda, en particular, las medidas del acuerdo interinstitucional. El CESE considera que la propuesta de un nuevo acuerdo interinstitucional constituye un elemento clave del programa «Legislar mejor». Es preciso apoyar a la Comisión para seguir desarrollando de forma constante los objetivos del programa «Legislar mejor» con la participación de toda la sociedad civil. Esto requiere un apoyo especial de los órganos legislativos: Consejo y PE. La propuesta de un acuerdo interinstitucional es ambiciosa y solo puede tener éxito si se cuenta con el firme compromiso de todas las instituciones sobre los objetivos y el contenido del programa «Legislar mejor» y si se aplican de forma coherente las propuestas incluidas en el acuerdo institucional a la luz de los Tratados de la UE. Un fracaso de las negociaciones representaría un importante revés que nos situaría incluso por detrás de los compromisos del Acuerdo Interinstitucional de 2003.

3.2. A pesar del reconocimiento del papel y la importancia del CESE por el PE⁽⁶⁾, ningún apartado del acuerdo institucional se ocupa del CESE ni el CDR, o del papel y la función que les asignan los Tratados. Esto es inaceptable.

3.3. Siempre que sea consultado a su debido tiempo por la Comisión, el CESE está dispuesto a apoyar a las instituciones de la UE a la hora de adoptar medidas destinadas a mejorar la legislación, desarrollar nuevas ideas, expresar su opinión (en el marco de sus competencias) sobre los proyectos previstos, garantizar su elevada calidad y, cuando proceda, realizar un seguimiento de las iniciativas de la UE o, en casos especiales, adoptar el papel de equipo de pruebas de las iniciativas previstas.

3.4. Por este motivo, el CESE pide que ambos órganos consultivos de la UE se incluyan en el acuerdo interinstitucional en relación con las medidas del programa «Legislar mejor» que les encomiendan los Tratados de la UE y los acuerdos de cooperación con la Comisión y el PE.

3.5. La evaluación del contenido material específico del acuerdo institucional tendrá lugar en un dictamen de iniciativa después de su adopción por el Consejo y el PE.

4. Evaluación de la notificación del programa para «Legislar mejor»

4.1. *Cambiar el modo de trabajar en el plano europeo*

4.1.1. Mediante su reorganización interna y la orientación de sus medidas hacia las directrices políticas, el establecimiento de un programa de trabajo coherente a escala de la UE y una mayor interacción con las instituciones, la Comisión pretende elaborar mejores normas y conseguir mejores resultados.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Informe sobre el «Programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT): situación actual y perspectivas» (2014/2150 (INI); ponente: Sylvia Yvonne Kaufmann, punto 19.

4.1.2. El CESE celebra que la Comisión haya iniciado un intercambio estructurado con el Consejo y el PE sobre el programa de trabajo anual y la programación plurianual y que, de conformidad con el acuerdo de cooperación con el CESE, reciba el asesoramiento de este antes de publicar el programa de trabajo anual. El intercambio de impresiones debería cubrir todo el ciclo de programación, y así garantizar las sinergias y la existencia de un diálogo regular del CESE con el PE, la Comisión y el Consejo, lo que permitiría realizar un seguimiento de las medidas del programa de trabajo también tras su aprobación y mejorar la cooperación general. El CESE propone que la planificación de nuevas iniciativas y prioridades tenga lugar teniendo en cuenta y haciendo referencia a las estrategias y los planes de integración existentes (como la Estrategia Europa 2020, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y las recomendaciones del Semestre Europeo o las recomendaciones específicas de país), y que incluya información detallada, sobre cómo se insertan las medidas previstas en las estrategias existentes y cómo se reflejan sus objetivos. Así se evitará que se favorezcan o se releguen unas u otras áreas políticas y objetivos de las estrategias existentes.

4.2. *Mejor consulta, mayor apertura y transparencia*

4.2.1. La Comisión tiene previsto que las partes interesadas, mediante un proceso de consultas, participen en todo el ciclo de vida de cada medida política. Los planes de trabajo, las evaluaciones de impacto en la fase inicial, los actos aprobados por el colegio de comisarios, las evaluaciones *ex post* y las pruebas de idoneidad, así como los proyectos de actos delegados y actos de ejecución, se consultarán con las partes interesadas. Además, se mejorará la motivación de los actos jurídicos.

4.2.2. En líneas generales, el CESE acoge con satisfacción el objetivo de lograr una mayor transparencia y una mayor participación de las partes interesadas a lo largo de todo el ciclo de vida de cada acto jurídico. El CESE siempre ha defendido la importancia de mantener intensas consultas con todos los sectores afectados⁽⁷⁾, ya que recabar ampliamente la opinión de las partes interesadas puede contribuir a la calidad y adecuación del proceso legislativo, a fin de encontrar un término medio entre la consecución de los objetivos políticos, por un lado, y la simplificación administrativa, por otro. Un mejor proceso de consultas incrementaría la sensibilización y mejoraría la aplicación de las disposiciones⁽⁸⁾.

4.2.3. En julio de 2015, en un dictamen para evaluar las consultas de las partes interesadas⁽⁹⁾, el CESE presentó propuestas para mejorar las posibilidades de consulta de las partes interesadas, a las que se remite íntegramente el presente dictamen. El CESE reconoce a este respecto que las directrices contienen buenas orientaciones para poder realizar consultas de calidad. Tal como señala con claridad el dictamen mencionado anteriormente, todavía existen muchos casos (actuales) en los que los servicios competentes de la Comisión no aplican las nuevas directrices de forma constante. Por lo tanto, el CESE pide que se establezca la aplicación obligatoria de las directrices como normas de calidad para la consulta de las partes interesadas dentro de la Comisión.

4.2.4. La correcta determinación de los grupos destinatarios de una consulta es fundamental para recabar la información necesaria. El CESE podría, en el marco de sus competencias y en estrecha colaboración con todas las organizaciones interesadas y con la Comisión, prestar su ayuda a la hora de determinar las organizaciones representativas dentro de grupos destinatarios concretos⁽¹⁰⁾. Mediante mecanismos de consulta reforzados con las partes interesadas, el CESE considera necesario garantizar la transparencia en la selección de expertos para organismos, conferencias y talleres. De la misma manera, debe tenerse más en cuenta la representatividad de las partes interesadas y, al valorar los resultados, arbitrar una ponderación cualitativa y cuantitativa en función de si una reacción proviene de una persona individual o de una organización representativa de la sociedad civil. La respuesta de una organización debe tener, obviamente, un peso mayor.

4.2.5. La calidad de las preguntas (que a menudo ya sugieren una respuesta), su selección y los medios utilizados por la Comisión para obtener información a menudo dejan mucho que desear⁽¹¹⁾. El CESE ha presentado un conjunto global de propuestas relativas al modo en que pueden solventarse estas deficiencias⁽¹²⁾. De este modo, podría influir en la redacción de los cuestionarios de las consultas, aportando preguntas o interviniendo periódicamente como «órgano supervisor» para verificar la pertinencia de las preguntas. El examen y seguimiento de las consultas y la creación de un órgano de supervisión del CESE⁽¹³⁾ encargado de esa tarea podrían contribuir adecuadamente a mejorar la calidad de las consultas.

⁽⁷⁾ DO C 48 de 15.2.2011, p. 48.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Evaluación de las consultas de las partes interesadas llevadas a cabo por la Comisión Europea» (DO C 383 de 17.11.2015, p. 57).

⁽⁹⁾ Véase la nota 8.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 8.

⁽¹¹⁾ Véase la nota 8.

⁽¹²⁾ Véase la nota 8.

⁽¹³⁾ Véase la nota 8.

4.2.6. También es importante una establecer plazos de consulta razonables. Las consultas no deben hacer que el proceso legislativo se prolongue de forma innecesaria, pero los plazos de 4, 8 o 12 semanas para la consulta de algunas iniciativas más complejas o técnicas pueden ser demasiado cortos para recopilar la información necesaria. Una planificación estructurada de la consulta que se actualice constantemente (en los planes de trabajo de la Comisión), así como la comunicación de sus objetivos, incluido un plazo razonable, puede servir de ayuda a las partes interesadas para preparar su participación.

4.2.7. Con el fin de seguir aumentando la transparencia y la claridad para las partes interesadas, el CESE propone que se garantice que en la página web central de la comisión para consultas⁽¹⁴⁾ figuren de forma homogénea y sinóptica todas las consultas actuales tanto de las instituciones como de las agencias europeas y organismos subordinados⁽¹⁵⁾, así como todas las consultas sobre actos delegados y actos de ejecución, y que se den a conocer en toda Europa dentro de una estrategia de comunicación integral.

4.2.8. Se acoge con especial satisfacción la consulta sobre los actos delegados (artículo 290 TFUE) y sobre los actos de ejecución (artículo 291 TFUE). A menudo son objeto de justas críticas la falta de transparencia, la notoria inseguridad jurídica y el insuficiente control político del sistema de consulta previa sobre actos jurídicos secundarios⁽¹⁶⁾. El CESE también propone que se introduzca un registro propio de los actos delegados de acuerdo con el registro de comitología. La aplicación de los actos delegados y de ejecución debe estar bien limitada y tener justificación especial. Las medidas de las fases posteriores deben estar orientadas por el acto de base. Las decisiones políticas no deben ser socavadas por los actos delegados y de ejecución.

4.2.9. Además, debe garantizarse que no se produzca el duplicado de consultas o de los contenidos de actos delegados y de ejecución con consultas sobre directrices de agencias europeas o con sus contenidos.

4.2.10. En principio, es necesario hacer una distinción entre las consultas a los interlocutores sociales —de conformidad con lo dispuesto en los Tratados de la UE (artículos 154 y 155 del TFUE) sobre los procedimientos de diálogo social— y las consultas públicas de todas las partes interesadas de la sociedad civil a que se refiere el artículo 11, apartado 3, del TUE. Cada una tiene su función y su legitimidad específicas.

4.2.11. A pesar de que las intervenciones del conjunto de herramientas del programa «Legislar mejor» señalan que los interlocutores sociales no están obligados a cumplir las normas mínimas de consulta y, por tanto, los requisitos para las consultas públicas, el CESE desea indicar con claridad que la actual comunicación no ha de servir como pretexto para no someter a control *ex ante* o *ex post* mediante consultas públicas las consultas de los interlocutores sociales europeos y los resultados de su negociaciones. El diálogo social es un procedimiento especial previsto en el TFUE⁽¹⁷⁾ que debe ser respetado. Por lo tanto, las consultas públicas no pueden sustituir a las consultas de los interlocutores sociales⁽¹⁸⁾. Debe asegurarse la aplicación de los acuerdos de los interlocutores sociales conforme a lo dispuesto en el artículo 155 del TFUE⁽¹⁹⁾.

4.3. Mejores herramientas para mejores soluciones

4.3.1. En el futuro, cuando se disponga a adoptar nuevas medidas, la Comisión aplicará las nuevas directrices integradas en el programa «Legislar mejor»⁽²⁰⁾, y también se compromete a estudiar medidas no legislativas, como la corregulación y la autorregulación, y prestará particular atención al principio de «Pensar primero a pequeña escala», a la «prueba de las PYME» y a la posibilidad de eximir a las microempresas de determinadas exigencias de la normativa europea.

4.3.2. El CESE acoge con satisfacción que se hayan precisado, revisado y completado las directrices del programa «Legislar mejor» y que se haya creado una versión consolidada gracias a un exhaustivo conjunto de herramientas. El CESE considera que estos instrumentos pueden ser de gran apoyo y prestar una contribución significativa a la mejora de la legislación y su consecuente aplicación por parte de los servicios de la Comisión mediante su presentación en un único documento. La Secretaría General debe garantizar su cumplimiento por todos los servicios de la Comisión.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_es.htm

⁽¹⁵⁾ Por ejemplo, las autoridades europeas de supervisión AESPJ, AEVM y ABE.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Actos delegados» (véase la página 145 en el presente Diario Oficial).

⁽¹⁷⁾ Artículo 154, apartados 2 y 3, del TFUE.

⁽¹⁸⁾ Idéntica opinión refleja el informe de la Comisión de Asuntos Jurídicos del PE sobre el programa de adecuación y eficacia de la reglamentación (REFIT): evaluación y perspectivas (2014/2150(INI), n° 10.

⁽¹⁹⁾ Ejemplo negativo: Acuerdo Marco Europeo sobre la Protección de la Salud y la Seguridad en el Sector de la Peluquería.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. La Comisión reitera que las directrices para legislar mejor «deberían considerar prioritario mantener la competitividad y el desarrollo sostenible de la UE en todas sus actuaciones»⁽²¹⁾. La acción de la UE debe estar equilibrada entre los objetivos generales de la UE y la promoción de la competitividad. Por su parte, el CESE exige que todas las propuestas legislativas y no legislativas se sometan a un examen eficaz y coherente análogo a los objetivos del artículo 3 del TUE y lleven a cabo regularmente una «prueba de la competitividad».

4.3.4. El CESE ha reclamado de forma constante que los procedimientos sean más transparentes y que se tengan siempre plenamente en cuenta, de manera equilibrada, las consideraciones económicas, sociales y medioambientales y los intereses de los consumidores⁽²²⁾. Esto debería comprobarse invariablemente en cada *evaluación de impacto*. El CESE podría contribuir a una valoración equilibrada de estos instrumentos y procedimientos en el marco de sus competencias.

4.3.5. La legislación debe redactarse, básicamente, de forma que se pueda aplicar a todas las empresas por igual. Se acoge con satisfacción el compromiso renovado de la Comisión, en especial, con el principio de efectuar la «prueba de las PYME» y su disposición a tener en cuenta los intereses de las pequeñas y medianas empresas, incluidas las microempresas.

4.3.6. Es indiscutible que la regulación mediante la legislación es necesaria para el establecimiento y el buen gobierno de las empresas de todos los tamaños, aunque a menudo genera problemas para las pequeñas empresas, en especial para las microempresas. El CESE señala que las microempresas no deberían recibir exenciones de forma generalizada. A la hora de elaborar propuestas legislativas sería preferible elegir un enfoque que respete cada caso concreto tras una pormenorizada evaluación de impacto⁽²³⁾. También es preciso tener en cuenta los intereses de las microempresas y no restringir los derechos de los trabajadores y los consumidores.

4.3.7. El CESE acoge con satisfacción la transformación del Comité de Evaluación de Impacto en un Comité de Control Reglamentario y pide que se garantice la máxima transparencia, imparcialidad e independencia de los expertos. La incorporación de expertos externos es un paso en la dirección correcta. Con ella se puede lograr una mayor imparcialidad de este órgano y, por otra parte, gracias a la ampliación de sus competencias, entre las que se incluirán las evaluaciones y las pruebas de idoneidad, probablemente se conseguirá un mayor grado de coherencia y mejores sinergias en la evaluación de impacto. Sin embargo, el objetivo debe seguir consistiendo en establecer un órgano de evaluación de impacto independiente y unificado al servicio de todas las instituciones de la UE, que intercambie puntos de vista con las instituciones consultivas ya establecidas: CESE y CDR. Este órgano independiente debería hacer uso de los servicios de expertos externos, contar con un presidente externo y examinar las propuestas de la Comisión⁽²⁴⁾. La Comisión debe dejar claro que su objetivo es llegar a constituir un órgano externo independiente y que la composición actual solo debe considerarse un paso intermedio. De este modo se podría garantizar la transparencia y competencia técnica, además de evitar que la legislación de la Unión se vea guiada por intereses particulares.

4.3.8. En diversos estudios⁽²⁵⁾ y dictámenes⁽²⁶⁾ el CESE ha llamado la atención sobre el papel de la autorregulación y la corregulación y sobre sus particularidades como ejemplo de «subsidiariedad horizontal»⁽²⁷⁾. El acuerdo interinstitucional sobre «Legislar mejor» de 2003 incluía un capítulo específico sobre esta materia. El CESE sostiene que, en algunos casos, la autorregulación o la corregulación pueden constituir un instrumento de prevención eficaz o un instrumento complementario útil para la actuación legislativa siempre que se enmarque adecuadamente en el contexto de un marco legislativo amplio, claro, bien definido y guiado, entre otros, por los principios de transparencia, representatividad, independencia, eficacia y responsabilidad⁽²⁸⁾.

4.3.9. La aplicación de las medidas del programa «Legislar mejor» debe contribuir a incrementar la transparencia, sobre todo en vista del desproporcionado aumento de los diálogos tripartitos informales⁽²⁹⁾. Esto podría lograrse mediante la publicación de las reuniones tripartitas y sus resultados antes de la aprobación por el Consejo y el PE. Aunque es de reconocer que el recurso a los diálogos tripartitos puede agilizar en conjunto el proceso legislativo, también suscita el problema fundamental de la actual práctica legislativa consistente en que los Estados miembros vinculan una y otra vez en el Consejo los llamados paquetes de negociación entre diferentes actos jurídicos a fin de lograr mayorías para directivas concretas. Esto sucede demasiado a menudo de forma opaca y bajo mucha presión, sin la suficiente participación de expertos de los Estados miembros, el PE y la Comisión y sin una verificación adecuada de los efectos de los elementos centrales de estos paquetes de negociaciones, y es imposible que ello no afecte a la calidad y la transparencia de la legislación.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, apartado 3.1.

⁽²²⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 66.

⁽²³⁾ DO C 327 de 12.11.2013, p. 33.

⁽²⁴⁾ Véase la nota 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ DO C 291 de 4.9.2015, p. 29.

⁽²⁷⁾ Véase la nota 23.

⁽²⁸⁾ DO C 230 de 14.7.2015, p. 66, punto 5.10.

⁽²⁹⁾ Esto afecta al 80 % de la regulación de la última legislatura del PE.

4.3.10. Por lo tanto, dentro del procedimiento para «Legislar mejor» se ha de garantizar que los diálogos tripartitos informales se reduzcan a casos de emergencia especiales y que la mayoría del proceso legislativo se lleve a cabo conforme al procedimiento legislativo ordinario. Solo así se puede garantizar una legitimidad democrática y una participación plena.

4.4. *Consolidación de las evaluaciones ex post, programa REFIT y plataforma REFIT*

4.4.1. Asimismo, la Comisión propone prestar mayor atención a la evaluación, llevar a cabo evaluaciones de los actos legislativos a lo largo de todo su «ciclo de vida», configurar el programa REFIT de forma más acorde con sus objetivos, incluirlo en el programa de trabajo y efectuar pruebas de idoneidad (*fitness checks*). Es preciso mejorar la transposición de los actos jurídicos y crear una plataforma REFIT en la que cuenta también con un representante del CESE.

4.4.2. El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de centrarse en las evaluaciones y abrir este proceso a la participación de otras instituciones europeas y de la sociedad civil. Las evaluaciones *ex post*, que permiten comparar los objetivos declarados con los resultados obtenidos, constituyen importantes instrumentos de análisis, especialmente a la luz del hecho de que, de conformidad con el modelo del ciclo de vida de un acto jurídico, las conclusiones que de ellas se extraigan podrán ser integradas directamente en una posible evaluación de impacto que servirá para revisar un acto legislativo. Acoge favorablemente que los representantes de la sociedad civil organizada, de las empresas y los trabajadores y de los consumidores, que suelen ser los destinatarios de los actos legislativos, hayan de participar en este proceso por medio de consultas específicas y públicas. No obstante, el CESE señala que las evaluaciones deberán ponerse en marcha solo cuando haya transcurrido un período razonable tras la aplicación de un acto, a fin de recabar datos e información pertinentes sobre el mismo ⁽³⁰⁾.

4.4.3. La participación del CESE en este proceso es esencial. Los acuerdos de cooperación con la Comisión y el PE prevén a este respecto la participación del CESE, lo que, además, podría producir sinergias en la cooperación con el PE. El modelo descrito del ciclo de vida de un acto jurídico garantizaría que la contribución del CESE se tuviera en cuenta en una fase temprana. Si es necesario, el CESE podría llevar a cabo sus propias valoraciones y presentar los resultados en la plataforma REFIT junto con otras partes interesadas, los Estados miembros y la Comisión, y así, mejorar su cooperación con las instituciones y aportar sugerencias para las evaluaciones del programa REFIT. Integrar el programa REFIT en el programa anual de trabajo de la Comisión significaría que el CESE también contribuiría, de esta manera, a la programación.

4.4.4. El CESE acoge con satisfacción el esfuerzo de la Comisión por mejorar los procedimientos e instrumentos del programa REFIT. En este contexto, se remite a sus dictámenes anteriores ⁽³¹⁾.

4.4.5. La derogación de actos obsoletos concretos por parte de la Comisión es una práctica que debe mantenerse. Se propugna, en general, la realización de pruebas de idoneidad ⁽³²⁾. La Comisión debería presentar y publicar en un sitio web, de modo transparente, todas las pruebas de idoneidad que han finalizado, las que están en curso y aquellas previstas.

4.4.6. Se acoge muy favorablemente la creación de una plataforma REFIT con participación del CESE. La plataforma deberá recabar y analizar propuestas destinadas a llevar a cabo la simplificación administrativa que se deriva del Derecho de la UE y de su transposición y aplicación en los Estados miembros. El CESE propone prestar atención a una composición equilibrada del grupo de las partes interesadas, ya que de ello dependerá el éxito de la plataforma. El CESE estará representado en el grupo de partes interesadas mediante un experto de alto nivel. Sin embargo, la Comisión debe dejar clara la relación entre el mandato representativo del CESE y el CDR y la plataforma REFIT. El papel institucional especial del CESE y el CDR debe considerarse en comparación con otras partes interesadas. En principio, se valora positivamente la participación de los Estados miembros en este órgano, ya que ello permitirá intercambiar impresiones con los representantes de los Estados miembros. El PE debería ser informado periódicamente de los trabajos de la plataforma REFIT y tener la posibilidad de participar en la reunión anual de la plataforma.

⁽³⁰⁾ Véase la nota 22.

⁽³¹⁾ Véase la nota 22.

⁽³²⁾ Véase la nota 23.

4.4.7. El CESE considera que una de las mayores debilidades del programa europeo «Legislar mejor» es que los Estados miembros no participan en él de forma suficientemente, lo cual representa un problema no solo para los Estados miembros, sino también para la UE, de modo que, después de todo, no es de extrañar que los Estados miembros, en ausencia de planes y medidas de aplicación bien concebidas y basadas en los hechos, o de medidas para aplicar con eficacia el Derecho de la Unión, a veces demoren o pospongan su transposición o incluso la hagan de forma incorrecta o ni siquiera lleguen a hacerla.

4.4.8. Es lamentable que la comunicación de la Comisión no haga referencia a esta situación y no presente ninguna propuesta para ponerle remedio. En 2013 se incoaron 1 300 procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros. En la actualidad son menos los asuntos debidos a impuntualidad en la transposición (a finales de 2013 había 390 asuntos pendientes), pues, al igual que en 2012, la mayoría de las infracciones (el 62 % de los casos) consisten en el incumplimiento de la legislación de la UE en materia de medio ambiente, fiscalidad, transporte, mercado interior y servicios⁽³³⁾.

4.4.9. Una posibilidad sería que la Comisión adoptase una postura más firme al respecto, ya que en última instancia los gobiernos de los Estados miembros que demoran la transposición o la hacen de forma incorrecta o ni siquiera la llegan a hacer son quienes la aprobaron en el Consejo. Ellos son los responsables de la generalmente deficiente aplicación del acervo de la Unión, que se evidencia cada año en los informes sobre la aplicación del Derecho comunitario. Además, la Comisión debería examinar sistemáticamente qué medidas son esenciales para impulsar un cambio radical de la situación actual, y también debería tener en cuenta las propuestas anteriores del CESE⁽³⁴⁾.

4.4.10. Allí donde es precisa una regulación procede analizar en cada caso –en función del contenido específico y del contexto– si es más adecuado elaborar una directiva o un reglamento. Por ejemplo, para evitar que se produzcan diferentes medidas de aplicación o una sobrerregulación⁽³⁵⁾, es preferible recurrir al reglamento en lugar de a la directiva⁽³⁶⁾, lo que proporcionaría una mayor claridad y seguridad jurídicas.

4.4.11. La transposición del Derecho de la Unión y su aplicación son también importantes indicadores para su posterior evaluación por los respectivos gobiernos. La obligación de la Comisión de elaborar «planes de aplicación» de las directivas importantes⁽³⁷⁾, con que se pretende facilitar la transposición por los Estados miembros mediante acciones de apoyo de la Comisión, son elementos loables en el nuevo paquete del programa «Legislar mejor». Esto incluye la posibilidad de que la Comisión pida a los Estados miembros que presenten documentos explicativos sobre la estrategia de aplicación nacional y lleven a cabo una evaluación de conformidad en dos etapas. El CESE considera definitivamente que se trata de un paso en la dirección correcta. El éxito de estas medidas solo se podrá comprobar cuando se pongan en práctica.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31º Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la UE [COM(2014) 612 final].

⁽³⁴⁾ Véase la nota 22.

⁽³⁵⁾ Sobre este tema el CESE está concluyendo un estudio propio en el que trata la cuestión exhaustivamente.

⁽³⁶⁾ En comparación con el período legislativo de 2000-2004, cuando se utilizaron más directivas que reglamentos (155 reglamentos y 191 directivas), la relación de reglamentos y directivas adoptadas en el último período legislativo (2010-2014) se ha desplazado de manera significativa hacia el uso de reglamentos (383) en lugar de directivas (136).

⁽³⁷⁾ «Better Regulation Guidelines» [SWD(2015) 111 final], capítulo IV:
http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ANEXO

El siguiente punto del proyecto de dictamen del Comité se rechazó en favor de una enmienda aprobada por el Pleno:

Punto 4.3.10

Por consiguiente, el CESE reconoce la importancia que reviste la iniciativa de evaluar las propuestas pertinentes de modificación, en especial del Consejo y del Parlamento Europeo (como ya se recogía en el acuerdo interinstitucional de 2003), ya que esto puede mejorar significativamente la calidad de la legislación. Al mismo tiempo, lamenta que la comunicación de la Comisión no profundice lo suficiente en esta cuestión. Por lo tanto, dentro del procedimiento para «Legislar mejor» se ha de garantizar que los diálogos tripartitos informales se reduzcan a casos de emergencia especiales y que la mayoría del proceso legislativo se lleve a cabo conforme al procedimiento legislativo ordinario. Solo así se puede garantizar una legitimidad democrática y una participación plena.

Resultado de la votación: 106 votos a favor, 59 en contra y 19 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común (refundición)

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]

(2016/C 013/29)

Ponente único: Brian CURTIS

El 2 de julio de 2015 y el 6 de julio de 2015, respectivamente, de conformidad con el artículo 43, apartado 2, y el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento de un marco de la Unión para la recopilación, gestión y uso de los datos del sector pesquero y el apoyo al asesoramiento científico en relación con la política pesquera común (refundición).

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2015.

En su 510º pleno, celebrado los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de julio), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE se muestra de acuerdo, en líneas generales, con la intención de la Comisión de seguir partiendo de los elementos que funcionan bien, manteniendo por lo tanto un grado elevado de continuidad al mismo tiempo que se responde a los nuevos requisitos, y considera que los cambios propuestos no van más allá de lo que resulta necesario y apropiado para lograr el objetivo básico de mejorar la calidad, el acceso y la disponibilidad de los datos en el sector pesquero.

1.2. La disponibilidad de datos es el ámbito en el que más se debe avanzar. El proceso por el que los usuarios finales solicitan datos a los Estados miembros («solicitudes de datos») es demasiado gravoso y requiere una gran cantidad de recursos; la accesibilidad a datos sobre la actividad pesquera varía entre Estados miembros debido a las diferentes normas de acceso, basadas en parte en las limitaciones de los múltiples usos de estos datos; los datos del marco para la recopilación de datos (MRD) no se utilizan lo suficiente debido a las dificultades para acceder a ellos, lo que hace que se pierdan grandes oportunidades de las posibilidades de uso de estos datos y que se realicen inversiones innecesarias al recopilar los mismos datos para otros fines (por ejemplo, en políticas espaciales marítimas). La revisión del MRD es una oportunidad para, por una parte, garantizar una mayor disponibilidad de datos pesqueros a un círculo más amplio de partes interesadas, y, por otra, reducir la carga de solicitudes de datos a los Estados miembros utilizando los avances técnicos más recientes.

1.3. Aún deben lograrse mejoras en materia de calidad y fiabilidad. Una manera de garantizar una calidad elevada para los datos será aplicar el Código de buenas prácticas de las estadísticas europeas y el marco de aseguramiento de la calidad del Sistema Estadístico Europeo.

2. Antecedentes

2.1. En 2000 se estableció el marco de la UE para la recopilación y gestión de datos pesqueros ⁽¹⁾, y posteriormente, en 2008, se reformó para convertirse en el marco para la recopilación de datos (MRD) ⁽²⁾. El MRD supuso un gran avance en el establecimiento de un conjunto armonizado de normas de la UE que regulan la recopilación de los datos biológicos, medioambientales, técnicos y socioeconómicos sobre los sectores de la pesca, la acuicultura y la transformación.

2.2. En el momento de aprobarse la reforma de la política pesquera común (PPC) de 2013 ⁽³⁾, el Consejo y el Parlamento Europeo solicitaron a la Comisión que acelerase la propuesta de modificación del MRD a fin de que los principios y objetivos en relación con la recogida de datos que son esenciales para apoyar la PPC reformada puedan aplicarse en la práctica lo antes posible. La presente propuesta pretende lograr este objetivo mediante el refuerzo de la cooperación regional y la adaptación a nuevas necesidades de datos.

2.2.1. El MRD debe adaptarse a las necesidades derivadas del nuevo Reglamento sobre la PPC: el avance gradual hacia el rendimiento máximo sostenible (RMS), las repercusiones de la pesca para los ecosistemas (por ejemplo, las especies protegidas, los hábitats del fondo marino), los impactos ambientales y de otro tipo de la acuicultura (ilustrados con información sobre la mortalidad o las pérdidas o el empleo de medicamentos) y los efectos de la obligación de desembarcar.

2.2.2. La revisión del MRD debe garantizar también que los datos se recopilen con arreglo a un análisis de coste/beneficio o coste/utilización de la precisión obtenida por modelos científicos y el correspondiente nivel de riesgo (por ejemplo, en lugar de realizar estudios científicos cada año, llevarlos a cabo cada tres años). Este análisis debe basarse en un debate entre los administradores de las pesquerías, los responsables de la recopilación de datos y quienes facilitan asesoramiento científico.

2.3. La propuesta de la Comisión tiene por objetivo, en primer lugar, armonizar el MRD y demás legislación aplicable de la UE en materia de recopilación de datos pesqueros, a fin de suprimir solapamientos y, por tanto, de reducir el coste de todo el sistema de datos sobre el medio marino. No se ha considerado necesario llevar a cabo una evaluación de impacto independiente y específica, puesto que el MRD fue objeto de una evaluación de impacto para la PPC debido a que el objetivo claro era que el MRD formara parte de ella.

3. Observaciones

3.1. El MRD es demasiado complejo, tanto por lo que respecta a su marco jurídico como en cuanto a sus disposiciones de ejecución. Una fuente de complejidad y falta de eficiencia es la duplicación entre los requisitos de datos abarcados por el MRD y otros actos legislativos de la UE, como el Reglamento de control ⁽⁴⁾ y los Reglamentos estadísticos específicos ⁽⁵⁾. El hecho de que los mismos datos brutos deban enviarse en formularios agregados de forma distinta a los distintos usuarios finales es otra fuente de complejidad e ineficacia.

3.2. La estructura jurídica del MRD es demasiado prescriptiva y detallada, lo que da lugar a un sistema gravoso y poco sensible a la evolución de las necesidades. Por consiguiente, resulta necesario incluir a los usuarios finales en la elaboración de los requisitos de datos, con el fin de garantizar que estos responden a sus necesidades.

3.3. Otro ámbito de interés es la necesidad de aumentar las sinergias con los objetivos de otras políticas de la UE. Este es el caso, principalmente, de la Directiva Marco sobre la estrategia marina.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ DO L 176 de 15.7.2000, p. 1.

⁽²⁾ DO L 60 de 5.3.2008, p. 1.

⁽³⁾ DO L 354 de 28.12.2013, p. 22.

⁽⁴⁾ DO L 343 de 22.12.2009, p. 1.

⁽⁵⁾ DO L 218 de 13.8.2008, p. 1.

DO L 403 de 30.12.2006, p. 1.

DO L 87 de 31.3.2009, p. 1.

DO L 87 de 31.3.2009, p. 42.

DO L 87 de 31.3.2009, p. 70.

DO L 97 de 9.4.2008, p. 13.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1829/2003 en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio

(programa evolutivo)

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Ponente: José María ESPUNY MOYANO

Coponente: Martin SIECKER

El 30 de abril de 2015 y el 17 de junio de 2015, respectivamente, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron, de conformidad con los artículos 114 y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1829/2003 en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio (programa evolutivo)

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 COD].

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 2 de septiembre de 2015.

En su 510º pleno de los días 16 y 17 de septiembre de 2015 (sesión del 16 de septiembre) el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor, 6 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

- 1.1. El CESE celebra la intención de la Comisión Europea de abordar una cuestión que suscita gran interés entre los sectores productores y la opinión pública en general.
- 1.2. El CESE se felicita de que la Comisión atienda su mandato de encontrar soluciones a un sistema de aprobación de cultivos OGM que la realidad ha demostrado que es inadecuado.
- 1.3. El CESE echa de menos en la propuesta una mayor atención a aspectos clave tales como la trazabilidad y la coherencia legislativa entre los sectores de alimentación humana y animal, así como una memoria de impacto socioeconómico de las propuestas.
- 1.4. El CESE tiene asimismo reservas sobre la posibilidad real de implementación de esta normativa en el mercado único y sobre aspectos de índole jurídica; todo ello sin obviar que, al margen de dichas cuestiones jurídicas, hay un problema de percepción pública y de orden político.
- 1.5. Por todo ello, el CESE recomienda a la Comisión Europea que retire la propuesta en los términos actuales y elabore otra mejorada que se haga eco de las deficiencias detectadas en este dictamen y en otros similares del Parlamento Europeo.

2. Contexto

2.1. Los cultivos biotecnológicos (organismos modificados genéticamente u OGM) comenzaron a desarrollarse en el mundo en 1996. Desde entonces, su superficie no ha dejado de aumentar a un ritmo sostenido de un 3 % o 4 % anual. Así, entre 2013 y 2014 la superficie con cultivos biotecnológicos se incrementó en 6,3 millones de hectáreas, hasta un total de 181 millones de hectáreas cultivadas por más de 18 millones de agricultores en 28 países. Las mayores extensiones se dan en EE. UU., Brasil y Argentina; también hay superficies importantes en países en vías de desarrollo como Burkina Faso, Sudán o Bangladesh. Los cultivos principales son maíz, soja y algodón, aunque también se producen otros como berenjena, tomate y pimiento.

2.2. En la Unión Europea se cultivan OGM en cinco países (Portugal, República Checa, Rumanía, Eslovaquia y España), con una superficie total de aproximadamente 148 000 hectáreas (incluidas 137 000 hectáreas en España y 8 000 hectáreas en Portugal, 2 500 hectáreas en la República Checa, 800 hectáreas en Rumanía y 100 hectáreas en Eslovaquia [datos de 2013 ⁽¹⁾]).

2.3. Por exigencia normativa se informa regularmente y desde hace más de una década sobre la presencia de OGM en el etiquetado de productos de alimentación animal y piensos. Actualmente, entre el 85 % y el 90 % de los piensos industriales producidos en la UE son etiquetados como OGM o conteniendo OGM y ello por la importante presencia cuantitativa en la formulación de dichos piensos de materias primas de origen OGM, tanto importadas como producidas en la UE, que representan como media un 20-25 % de la fórmula total de un pienso industrial. Si la presente propuesta entra en vigor, puede afectar gravemente a la demanda y oferta de alimentos y piensos en la UE. El efecto que ello pueda tener para la agricultura europea y, posteriormente, para la PAC debe evaluarse rigurosamente. La normativa europea que asegura la correcta trazabilidad de la presencia de OGM en los alimentos y los piensos debe ampliarse para etiquetar también los productos sin OGM cuando verdaderamente estén libres de OGM.

2.4. Sin embargo, en la legislación europea destinada a alimentación humana no se ha hecho un esfuerzo similar en trazabilidad, lo que el CESE lamenta y desea poner en evidencia.

3. Marco normativo vigente

3.1. Desde la entrada en vigor del Reglamento (CE) n° 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾, nunca se ha alcanzado en el Consejo una mayoría cualificada de Estados miembros a favor o en contra de un proyecto de decisión de la Comisión para la autorización de OGM o de alimentos o piensos que contengan OGM. El resultado ha sido siempre una «ausencia de dictamen» en todas las fases administrativas del procedimiento. Como consecuencia de ello, la Comisión ha adoptado las decisiones de autorización, de conformidad con la legislación aplicable, pero sin el apoyo de los Estados miembros.

3.2. La devolución del expediente a la Comisión para adopción de una decisión final se ha convertido en norma, cuando debería ser solo una excepción.

3.3. A falta de mayoría cualificada entre los Estados miembros, la Comisión, en tanto que gestora del riesgo, ha de adoptar una decisión (concediendo o denegando la autorización) en un plazo de tiempo razonable.

4. Propuesta de la Comisión

4.1. La propuesta de la Comisión consiste en añadir un nuevo artículo 34 bis al Reglamento (CE) n° 1829/2003. Según dicho artículo, los Estados miembros podrán adoptar medidas para restringir o prohibir el uso de OGM siempre que esas medidas:

- estén motivadas, se basen en razones imperiosas conformes con el derecho de la Unión y, en ningún caso, entren en conflicto con la evaluación del riesgo efectuada, y
- sean proporcionales y no discriminatorias.

4.2. Cuando un Estado miembro tenga la intención de adoptar medidas con arreglo al nuevo régimen, deberá transmitir a la Comisión el proyecto de dichas medidas, así como su correspondiente justificación.

4.3. Las medidas adoptadas no afectarán al uso de alimentos y piensos que contengan una presencia accidental o técnicamente inevitable.

4.4. Estas medidas no se aplicarán a los OGM destinados al cultivo.

4.4.1. No obstante, recientemente se adoptó un procedimiento similar mediante la Directiva (UE) 2015/412 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾, que da a los Estados miembros más libertad para poder restringir o prohibir el cultivo de OGM en su territorio. La propuesta de la Comisión analizada ahora tiene por objeto crear un procedimiento análogo para alimentos y piensos modificados genéticamente, que sea coherente con la solución acordada recientemente para el cultivo de OGM.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ DO L 268 de 18.10.2003, p. 1.

⁽³⁾ DO L 68 de 13.3.2015, p. 1.

5. Advertencia preliminar

5.1. Es la de los OGM una cuestión muy espinosa que levanta pasiones tanto favorables como contrarias. Por ello, este dictamen del CESE va a limitarse estrictamente a los «pros» y «contras» de la propuesta, sin entrar a hacer una valoración más general sobre la «bondad» o «maldad» de los OGM, ya efectuada por el Comité en ocasiones anteriores ⁽⁴⁾.

6. Razones a favor de la propuesta de la Comisión

6.1. *Reequilibrio de competencias nacionales y de la Unión Europea*

6.1.1. Las limitaciones operativas y presupuestarias de la actual política agrícola común hacen que, de manera notoria, muchos países cuestionen las competencias atribuidas por los Tratados en este ámbito, con el consiguiente desgaste político de las instituciones europeas.

6.1.2. Por otro lado, algunos Estados miembros, no beneficiarios «naturales» de la PAC, critican con frecuencia la importancia presupuestaria de esta política común, así como otras políticas comunes del tercer pilar. Estas oposiciones políticas cuentan con un creciente apoyo en determinados Estados miembros, lo que no puede ser ignorado por el legislador ni por el CESE.

6.1.3. La propuesta de la Comisión sería en la práctica una retrocesión, dando así satisfacción a la pretensión de algunos Estados miembros (y sus respectivas opiniones públicas) de reequilibrar las competencias nacionales y de la Unión, particularmente en un ámbito en el que aún se permite el ejercicio de competencias nacionales (respecto al cultivo de OGM).

6.2. *Existencia en la propuesta de cautelas legales y cláusulas de salvaguardia que evitarán abusos por parte de los Estados miembros*

6.2.1. La exigencia de justificar caso por caso las medidas que adopten los Estados miembros hace que estas no puedan ser arbitrarias y que, además, deban ser compatibles con los Tratados y, en particular y de manera expresa, con los principios del mercado interior y las obligaciones internacionales de la Unión.

6.2.2. Estas cautelas, unidas al principio de responsabilidad de la gestión pública, propio de las administraciones nacionales modernas, deberían asegurar la toma de decisiones de exclusión de manera excepcional y proporcionada.

6.3. *Superación de una anomalía en la práctica jurídica de la Unión*

6.3.1. Tal y como afirma la Comisión en los antecedentes de la propuesta, el Reglamento (CE) n° 1829/2003 nunca ha sido cumplido cabalmente y ello tanto por las posturas nacionales no justificadas científicamente como por la anomalía jurídica de toma de decisiones directamente por la Comisión (comitología).

6.3.2. Esta situación, verdaderamente excepcional en el ámbito regulatorio europeo, se limitaría en caso de adoptarse la propuesta en los términos planteados por la Comisión. Así, aquellos Estados miembros que hasta ahora apostaban por la no emisión de decisiones o la oposición sistemática a la constitución de mayorías suficientes, no verían necesario oponerse políticamente en el seno del Consejo si, a nivel nacional, cuentan con otras herramientas para oponerse o excluir en sus territorios la eficacia de las decisiones del Consejo en esta materia.

6.4. *Cumplimiento de un mandato*

6.4.1. Al desarrollar la propuesta de modificación del Reglamento (CE) n° 1829/2003, la Comisión da cumplimiento efectivo al mandato recibido de presentar una propuesta que supere las limitaciones del marco normativo vigente de autorización de piensos y alimentos con OGM. En este sentido, la propuesta de la Comisión es necesaria y oportuna.

⁽⁴⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 56.

7. Razones en contra de la propuesta de la Comisión

7.1. Oposición generalizada de todos los sectores concernidos

7.1.1. La propuesta de la Comisión ha suscitado una oposición generalizada y de la que se han hecho eco los medios de comunicación, tanto de los sectores que se han señalado en favor del uso de OGM en alimentos y piensos como de todos aquellos que habitualmente se han manifestado en contra de la utilización de OGM. De manera significativa, hay que destacar las críticas hechas públicas a la propuesta por la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Seguridad Alimentaria del Parlamento Europeo, desde donde se ha recomendado su retirada, que será formalmente votada en octubre ⁽⁵⁾.

7.1.2. Las fuertes reservas expresadas por los sectores concernidos, si bien desde visiones diversas e incluso opuestas, se traducirán necesariamente en un difícil debate parlamentario de inciertos resultados que pudiera ser prudente evitar, reenviando la propuesta a una reconsideración más meditada.

7.2. Riesgo de falta de transparencia en la toma de decisiones nacionales

7.2.1. La Comisión mantiene un sistema común de evaluación de riesgos relativos a los OGM, previsto en la Directiva (UE) 2015/412. Sin embargo, la posibilidad concedida a los Estados miembros de limitar las evaluaciones de riesgo y las autorizaciones comunitarias por motivos nacionales (sin que se prevea un sistema obligatorio y transparente de información pública sobre las razones y justificaciones que motiven a los Estados miembros a optar por cláusulas de exclusión) puede contradecir de manera seria los compromisos de transparencia en la toma de decisiones públicas que se establece como exigencia prioritaria en las líneas políticas de la Comisión Juncker, tal y como fueron hechas públicas. Por ello, sería prudente la exigencia de prever en la norma tales sistemas de información pública nacionales y de asegurar su transparencia y libre acceso.

7.3. Riesgo de falta de predictibilidad

7.3.1. En caso de ser adoptada en los términos actuales, la propuesta de la Comisión podría traducirse en una situación anómala, por la que decisiones públicas, tomadas bajo criterios científicos y en el ámbito europeo, pudieran tener efectos jurídicos y económicos diversos en los diferentes Estados miembros. Este hecho puede restar predictibilidad y credibilidad a las decisiones comunitarias.

7.3.2. Falta una evaluación de impacto socioeconómico de la propuesta, con una detallada descripción de la repercusión en costes para la cadena alimentaria, para el cultivo, para el abastecimiento de materias primas o de las eventuales distorsiones en el mercado.

7.3.3. No se prevén herramientas para asegurar la trazabilidad de los OGM en el etiquetado de los alimentos destinados a consumo humano.

7.4. Riesgo de distorsiones comerciales internacionales

7.4.1. Si bien la propuesta de la Comisión exige el cumplimiento de las obligaciones internacionales de la Unión, la normativa no prevé límites específicos y determinados a las acciones de los Estados miembros (*opt-out*) que puedan contradecir esas obligaciones ni establece mecanismos para que las instituciones de la Unión puedan revertir dichas decisiones nacionales si incumplen ese principio respecto de las obligaciones internacionales. Hay que señalar que los socios comerciales de la Unión, y en particular EE. UU., han expresado públicamente sus reservas respecto a la propuesta normativa, supeditando incluso la adopción de negociaciones comerciales de alto nivel (TTIP) a la superación de dichas reservas.

7.4.2. Dentro de los acuerdos internacionales potencialmente afectados o limitados por la eventual aplicación de la propuesta en lo que pueda crear distorsiones equivalentes a barreras al comercio internacional se encuentran las obligaciones genéricas de la OMC o algunas disposiciones como el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) para los países en vías de desarrollo (PVD) e incluso la Iniciativa «Todo menos las armas».

(5) http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989es.pdf

7.5. Dudas sobre la conformidad con los principios de libre circulación

7.5.1. La propuesta de la Comisión alude a la necesidad de respeto a los principios del mercado interior, que no debería ser alterado por las medidas nacionales tomadas al amparo de esta propuesta, sobre todo cuando previsiblemente en la práctica distintos territorios de la Unión estarían aplicando disposiciones dispares relativas al cultivo, comercialización y transporte intracomunitario.

7.5.2. Sin embargo, la no determinación exhaustiva de las razones que justificarían la adopción de cláusulas de exclusión (ausencia de una lista positiva o negativa), así como la no previsión de mecanismos jurídicos para la suspensión de aquellas medidas nacionales que puedan ser consideradas abusivas, no suficientemente justificadas o discriminatorias, abre un riesgo evidente de incertidumbre jurídica.

7.5.3. Estas incertidumbres jurídicas solo podrán ser resueltas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, judicializando innecesariamente la labor administrativa de los Estados miembros e imponiendo potenciales retrasos y sobrecostos.

7.5.4. Esta última argumentación es la que plantea más dudas respecto a la oportunidad e idoneidad de la propuesta de la Comisión, tal y como ha sido planteada.

Bruselas, 16 de septiembre de 2015.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE

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



Oficina de Publicaciones de la Unión Europea
2985 Luxemburgo
LUXEMBURGO

ES