

Diario Oficial

de la Unión Europea

C 229



Edición
en lengua española

Comunicaciones e informaciones

55° año
31 de julio de 2012

<u>Número de información</u>	Sumario	Página
I <i>Resoluciones, recomendaciones y dictámenes</i>		
DICTÁMENES		
Comité Económico y Social Europeo		
481ª sesión plenaria de los días 23 y 24 de mayo de 2012		
2012/C 229/01	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado digital como motor del crecimiento» (dictamen exploratorio)	1
2012/C 229/02	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Paraísos fiscales y financieros: una amenaza para el mercado interior de la UE» (dictamen de iniciativa)	7
2012/C 229/03	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento» (dictamen de iniciativa)	13
2012/C 229/04	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de seguimiento 2011 relativo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea: evaluación del CESE» (dictamen de iniciativa)	18

ES

Precio:
7 EUR

(continúa al dorso)

III Actos preparatorios

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

481ª sesión plenaria de los días 23 y 24 de mayo de 2012

2012/C 229/05	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico» COM(2011) 782 <i>final</i> ...	24
2012/C 229/06	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020» COM(2011) 398 <i>final</i> — 2011/0177 (APP) y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un presupuesto para Europa 2020» COM(2011) 500 <i>final</i>	32
2012/C 229/07	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Las asociaciones en la investigación y la innovación» COM(2011) 572 <i>final</i>	39
2012/C 229/08	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa en favor del emprendimiento social — Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales» COM(2011) 682 <i>final</i>	44
2012/C 229/09	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas empresas en un mundo grande: una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales» COM(2011) 702 <i>final</i>	49
2012/C 229/10	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de emprendimiento social europeos» COM(2011) 862 <i>final</i> — 2011/0418 (COD)	55
2012/C 229/11	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un programa de investigación complementario para el proyecto ITER (2014-2018)» COM(2011) 931 <i>final</i> — 2011/0460 (NLE)	60
2012/C 229/12	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias COM(2011) 746 <i>final</i> — 2011/0360 (COD)	64



I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

481ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 23 Y 24 DE MAYO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «El mercado digital como motor del crecimiento» (dictamen exploratorio)

(2012/C 229/01)

Ponente: **Laure BATUT**

El 11 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia danesa de la Unión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el tema

«El mercado digital como motor del crecimiento»

(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 10 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 141 votos a favor, 7 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Introducción

1.1 La economía digital induce cambios importantes en los hábitos que afectan a todo el entramado social y económico de nuestra sociedad. En este contexto, la seguridad y la interoperabilidad resultan fundamentales. La Agenda Digital de la Unión es una de las iniciativas emblemáticas de la Estrategia Europa 2020. El Comité ya ha aprobado numerosos dictámenes sobre las consecuencias de la tecnología digital⁽¹⁾ en nuestras sociedades.

1.2 Consciente de lo que está en juego, la Presidencia danesa ha pedido al CESE que detecte lo que falta para hacer de la tecnología digital un motor de crecimiento. El Comité considera necesario que el diálogo social y civil formen parte integrante de todas las reflexiones sobre la economía digital, junto con la concertación y la cooperación.

1.3 El mercado por el mercado⁽²⁾ no es un fin en sí mismo. La tecnología digital debe ser un medio al servicio de la economía sin poner en peligro los logros económicos, sociales, humanos y culturales. La producción y los intercambios en línea y el desarrollo de la economía digital están cambiando el mercado de trabajo. El CESE **desea más visibilidad e información** para los actores empresariales y para los consumidores, y **garantías pertinentes** para todos.

1.4 La UE se encuentra a la zaga de los grandes diseñadores y *providers* (Estados Unidos) y de los principales fabricantes (Asia). Debe poner en práctica **urgentemente** toda su estrategia digital y reorientar su enfoque para hacer frente a los desafíos a corto (como los DPI) y largo plazo (envejecimiento demográfico). Para el CESE las prioridades son: aspirar al objetivo de la

⁽¹⁾ Principales dictámenes del CESE sobre el asunto:

DO C 318 de 23.12.2006, p. 20 - DO C 157 de 25.5.1998, p. 1 - DO C 376 de 22.12.2011, p. 62 - DO C 143 de 22.5.2012, p. 69 - DO C 318 de 29.10.2011, p. 99 - DO C 318 de 29.10.2011, p. 105 - DO C 68 de 6.3.2012, p. 28 - DO C 248 de 25.8.2011, p. 144 - DO C 97 de 28.4.2004, p. 21 - DO C 175 de 27.7.2007, p. 91 - DO C 77 de 31.3.2009, p. 60 - DO C 175 de 28.7.2009, p. 8 - DO C 218 de 11.9.2009, p. 36 - DO C 277 de 17.11.2009, p. 85 - DO C 48 de 15.2.2011, p. 72 - DO C 54 de 19.2.2011, p. 58 - DO C 107 de 6.4.2011, p. 44 - DO C 107 de 6.4.2011, p. 53 - DO C 107 de 6.4.2011, p. 58 - DO C 376 de 22.12.2011, p. 92 - DO C 24 de 28.12.2012, p. 40 - DO C 318 de 29.10.2011, p. 9 - DO C 143 de 22.5.2012, p. 120.

⁽²⁾ DO C 175 de 28.7.2009, p. 43.

inteligencia económica, procurar que surjan líderes europeos, fijarse como objetivo que los centros de decisión y sus I+D estén situados en la Unión y que todos sus ciudadanos se beneficien de ello, generar confianza, aumentar las capacidades de todos, desarrollar la productividad e incluir la tecnología digital en la estrategia de crecimiento sostenible.

Los siguientes puntos constituyen las recomendaciones del CESE:

2. Avivar el crecimiento con la tecnología digital

2.1 **Las infraestructuras** útiles deben completar rápidamente su extensión por todo el territorio europeo, incluidos los países y territorios de ultramar⁽³⁾. Los operadores deben garantizar el **acceso universal** en todas las zonas, sin olvidar las zonas aisladas. El CESE considera que la Comunicación COM(2011) 942 relativa al aumento de la confianza en el mercado único digital tal vez no sea suficiente.

2.2 **La accesibilidad de todos los públicos**⁽⁴⁾ **a los equipos y programas informáticos, así como a la formación en la tecnología digital**, son requisitos previos fundamentales. Las personas mayores constituyen una cuarta parte de la población. Es preciso lograr la integración de esta fuerza económica. El Comité considera que la accesibilidad debe ser una prioridad de la Agenda.

2.3 **Las TIC (tecnologías de la información y de la comunicación)** deberían ser objeto de normas definidas en colaboración con la industria, las PYME y todas las demás partes interesadas de la sociedad civil⁽⁵⁾, con el fin de garantizar la plena interoperabilidad y compatibilidad de las aplicaciones y los servicios de las TIC y de establecer una política de normalización en el sector de las TIC que apoye las políticas de la Unión (Resolución del Parlamento Europeo de 21 de octubre de 2010⁽⁶⁾, puntos 69 y 72. El CESE considera útil la idea de prestar ayuda económica a las PYME y a los agentes sociales que participan en el proceso de normalización.

2.4 **Las interconexiones de las redes europeas** deben completarse para desarrollar la implantación de la economía digital y aumentar la oferta de bienes y servicios (Dictamen CESE 490/2012 - TEN/469).

2.5 El Comité considera necesario organizar la **interoperabilidad** de la oferta a escala de la UE. **La normalización** permitirá que los intereses europeos accedan a nuevos mercados a escala internacional.

2.6 El Comité ya se ha pronunciado **a favor de una Internet neutral y abierta**⁽⁷⁾.

2.7 El mercado interior debe ofrecer **plenas garantías** de utilización para liberar el potencial de la demanda mediante el uso de **programas informáticos libres y abiertos**.

2.8 El CESE apoya el desarrollo de normas de interfaces comunes.

2.9 El CESE considera esencial lograr la **cooperación administrativa** entre los Estados miembros, así como la apertura de los servicios de administración electrónica transfronterizos, lo cual podría verse facilitado mediante la utilización generalizada del sistema IMI (sistema de Información del Mercado Interior). Esta evolución deberá llevarse a cabo en el marco de una gobernanza europea multilateral⁽⁸⁾.

2.10 **El comercio electrónico favorece la armonización de los tipos nacionales del IVA**: el CESE considera que esto constituirá una ventaja real para las empresas y para los ciudadanos si no se utiliza como pretexto para nivelar los tipos en los valores más altos.

2.11 Tanto los operadores como los ciudadanos deberían poder **encontrar fácilmente toda la información** acerca de sus derechos, para poder realizar sus operaciones transfronterizas con toda tranquilidad.

2.12 El Comité considera que **los representantes de la sociedad civil deberían estar presentes** (véase Estrategia Europa 2020 «*Interlocutores sociales y sociedad civil*») en la construcción de la economía digital europea, y que se les debería invitar a participar en los procesos de concertación y de asociación. Habida cuenta de su carácter arborescente, se extiende a toda la sociedad. Todo proyecto debería incluir un capítulo digital y social.

2.13 La tecnología digital propicia una economía de servicios que puede llevar a la **desindustrialización**, o incluso a la destrucción de puestos de trabajo europeos. Según el CESE, en la búsqueda de nuevos mercados conviene vincular innovación y fabricación (constructores) tecnológica en Europa. Las «*start-up*» del sector de las TIC deberían poder desarrollar todo su potencial de crecimiento rápido. El CESE considera que es urgente preguntarse por qué el contexto no favorece el establecimiento de grandes proveedores de acceso europeos y de grandes sitios de venta europeos que sean conocidos en todo el mundo.

2.14 **La formación y el aprendizaje** permanentes ayudan a los trabajadores a mantenerse en el mundo laboral. La tecnología digital puede facilitar este objetivo, especialmente en el caso de la población de los territorios aislados o en situación de vulnerabilidad. Se necesitan formaciones cualificadoras para todos en materia de tecnología digital.

2.15 De aquí a 2015, el 95 % de los puestos de **trabajo** exigirán **competencias** relacionadas con Internet. El Comité desea que las medidas adoptadas eviten consecuencias negativas para el mundo laboral como, por ejemplo:

- trabajadores esclavos de la urgencia y sometidos a una vigilancia «cuasi policial»;
- el teletrabajo, remunerado a precios muy bajos y eludiendo la intervención de los sindicatos, en su calidad de mediadores de conflictos sociales, en detrimento tanto de las personas como de los derechos colectivos.

⁽³⁾ DO C 44 de 11.2.2011, p. 178.

⁽⁴⁾ DO C 318 de 29.10.2011, p. 9.

⁽⁵⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 69.

⁽⁶⁾ DO C 70 E de 8.3.2012, p. 56-57.

⁽⁷⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 139.

⁽⁸⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 92.

En opinión del CESE, tanto en la economía digital como en otras economías sólo hay cabida para el trabajo digno, puesto que permite incrementar la demanda mundial.

3. Lograr el crecimiento a través de la confianza en la economía digital

3.1 Derechos fundamentales

3.1.1 El Comité desea preservar los derechos y la seguridad de los ciudadanos sin restringir su libertad. En 2012 se estudiará una estrategia global sobre **la seguridad de Internet** en Europa. La creación del centro europeo de la ciberdelincuencia de aquí a 2013 revestirá especial importancia. **El CESE espera que la UE propicie por fin el desarrollo de un motor de búsqueda europeo potente de tipo «Google».**

3.1.2 El Comité está preparando un dictamen sobre la protección de datos personales que representa un ámbito fundamental (COM (2012) 10 final). Ya se ha pronunciado a favor del derecho al olvido⁽⁹⁾ y de los derechos de los internautas, en particular respecto de los más jóvenes y de los públicos más vulnerables. Desea que la propuesta de la Comisión se apruebe lo antes posible y que se tengan en cuenta las observaciones que ha formulado, a pesar de la oposición que ya se está observando en los proveedores de acceso a Internet fuera de la UE.

3.1.3 El CESE espera que la Unión favorezca la innovación y que **proteja sus propias creaciones**. La patente europea es una necesidad urgente que representa una oportunidad para el mercado único digital.

3.2 Desarrollar el comercio electrónico

3.2.1 **La oferta de bienes comerciales** debe dejar de estar compartimentada y las fronteras han de estar abiertas a profesionales y consumidores para que puedan acceder a ella a precios competitivos (http://ec.europa.eu/consumers/consumer_research/editions/cms6_en.htm).

3.2.2 El Comité considera necesario organizar la **interoperabilidad** de la oferta a escala de la UE. **La normalización** permitirá que los intereses europeos accedan a nuevos mercados a escala internacional.

3.2.3 **El CESE considera urgente solucionar los problemas relativos a las adquisiciones en línea eliminando las discriminaciones** por razón de nacionalidad o de lugar de residencia y crear las condiciones necesarias para un derecho de acceso igual para todos.

3.2.4 Los usuarios deberían poder ser fácilmente informados de sus derechos (COM(2011) 794 final) y sus posibilidades de defensa. Resulta necesario **crear ventanillas únicas electrónicas**. El Comité⁽¹⁰⁾ acoge con satisfacción el hecho de que la

Comisión haya señalado que un sistema de este tipo no debería privar ni a los consumidores ni a los comerciantes de sus derechos a solicitar una reparación ante los tribunales de justicia. La Comisión debería incorporar en su Directiva 2000/31/CE las interfaces inteligentes como BATNA (*Best Alternative to a Negotiated Agreement*), a fin de que sus reglamentos de «primera generación» no queden desfasados. La posibilidad de que los consumidores obtengan **una buena resolución de los conflictos**⁽¹¹⁾ que surgen de las relaciones comerciales es importante para aumentar la demanda en línea. Los usuarios deberían poder ser **informados fácilmente y de forma clara de sus derechos**. Deberían estar cubiertos todos los tipos de litigios en línea.

3.2.5 El CESE considera que los textos europeos deben inculcar en los ciudadanos el mismo grado de **confianza** en el mercado digital que el que podrían esperar en su propio país. Los consumidores necesitan información sobre las oportunidades que ofrece el mercado para poder obrar con lucidez. A tal fin, podría difundirse ampliamente una **guía del sector digital al servicio de los consumidores**.

En el marco de la Directiva 2011/942 propuesta, el CESE alienta a las autoridades de la Unión a que adopten iniciativas en materia:

- de información de los operadores de los servicios en línea y de protección de los internautas,
- de sistemas inadecuados de pago y de entrega,
- de lucha contra los abusos demasiado frecuentes.

3.2.6 Medios como:

- la firma electrónica segura;
- la validación electrónica de los documentos con fecha y hora;
- la interoperatividad de los sistemas de firma electrónica;
- el reconocimiento mutuo de los organismos de certificación (SSCD - «Secure Signature Creation Devices»), junto con la acreditación de los proveedores de servicios de certificación electrónica (PSCE);
- el sistema de protección de los consumidores y la armonización de las vías de recurso (Directiva 2011/83/UE y documento COM (2012) 100 final);
- el informe relativo a la aplicación del Reglamento (CE) n° 2006/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de octubre de 2004, sobre la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la aplicación de la legislación de protección de los consumidores; y
- el Reglamento sobre la cooperación en materia de protección de los consumidores

deberían crear, si se generalizan, confianza entre los agentes del sector.

⁽⁹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 120.

⁽¹⁰⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 1.

⁽¹¹⁾ Dictamen CESE «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre resolución de litigios en línea en materia de consumo (Reglamento sobre RLL en materia de consumo)» (pendiente de su publicación en el DO).

3.2.7 El CESE sigue siendo partidario de las **acciones colectivas para la obtención de una reparación** efectiva de los daños sufridos en caso de violación de derechos colectivos. Ello completaría la protección que ofrecen las vías de recurso, tanto alternativas como judiciales ⁽¹²⁾ (véase Directiva 98/27/CE de 19 de mayo de 1998). Es preciso garantizar las condiciones de una competencia leal dentro del mercado interior (preámbulo del TFUE, apartado 4). El principio del derecho a una tutela judicial efectiva es un derecho fundamental de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 47).

3.2.8 El Comité acoge con beneplácito la Comunicación de la Comisión sobre un **derecho de compraventa** ⁽¹³⁾. Los consumidores necesitan seguridad jurídica. El CESE se congratula de que la Comisión haya adoptado su propuesta de un «segundo régimen», aun cuando haya manifestado su preferencia por la existencia de dos textos separados (uno para B2B y otro para B2C).

3.2.9 **El Comité espera con interés la Agenda del consumidor europeo** (COM(2011) 777 final/2) anunciada por la Comisión, que evaluará la repercusión de la revolución digital en el comportamiento de los consumidores. Se necesita un marco paneuropeo de identificación, autenticación y firma electrónicas para duplicar el volumen del comercio electrónico y convertirlo en factor de crecimiento (doc. COM(2011) 942 final).

3.3 Dar seguridad a los intercambios

3.3.1 Para **luchar contra la piratería y la falsificación**, el proyecto «FISCUS» ⁽¹⁴⁾ en materia de aduanas tiene por objeto establecer controles en línea en toda la UE. Según el CESE, debe potenciarse el papel de las aduanas en lo que respecta al personal y a los controles que realizan. El Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería podría definirse con más precisión y se le debería dotar de instrumentos a la altura de los retos económicos y de seguridad pública que implica su función.

3.3.2 La reglamentación debe ayudar a las administraciones a realizar investigaciones a partir de flujos financieros sospechosos en Internet. Las aduanas podrían asumir la responsabilidad de proteger el patrimonio cultural e inmaterial europeo y ver fortalecida su función de ayudar a las PYME con bases de datos como la relativa al acceso a los mercados, el «Export Helpdesk» o el portal de información virtual único.

3.4 **El Comité desea una Carta de la gobernanza y de la transparencia** para los ciudadanos. Considera urgente la regulación del comercio electrónico, incluyendo los pagos por teléfono móvil y por vía electrónica.

3.4.1 El CESE considera necesario garantizar la seguridad de los nuevos medios de pago digitales a través de normas públicas. Actualmente, quienes crean y controlan sus normas y su

⁽¹²⁾ DO C 162 de 25.6.2008, p. 1.

⁽¹³⁾ Dictamen CESE «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a una normativa común de compraventa europea» y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Una normativa común de compraventa europea para facilitar las transacciones transfronterizas en el mercado único», DO C 181 de 21.6.2012, p. 75.

⁽¹⁴⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 48.

interoperabilidad son exclusivamente agentes privados (operadores). El CESE considera que sería deplorable que un tercer país tuviera la posibilidad de controlar cualquier movimiento financiero europeo.

4. Desarrollar la productividad y el crecimiento integrador

4.1 Contexto de utilidad para el crecimiento

4.1.1 El mercado digital **necesita una gobernanza europea** leal que respete los derechos de los ciudadanos. Después de 2015, está previsto que la ventanilla única para los bienes y servicios preste asistencia a los agentes de la economía europea. Las empresas del entorno digital deben estar sujetas a los principios de la RSE y del diálogo social.

4.1.2 El mercado único digital sigue estando fragmentado en mercados nacionales. Una **legislación uniforme** permitiría a los agentes económicos realizar economías de escala. El CESE considera que la Comisión debería poner en sinergia los trabajos de sus Direcciones al objeto de construir el fuerte liderazgo necesario para desarrollar el sector digital en toda la Unión y recuperar todos los atrasos actuales; es urgente que la Unión Europea se dote de algo equivalente a un «Silicon Valley» europeo con cerebros y capitales públicos y privados capaces de arriesgar en «joint ventures» que cosechen éxitos.

4.1.3 El Comité recuerda su Dictamen sobre la inclusión digital, en el que señala cómo remediar las desigualdades de acceso a la tecnología digital; desea que la Unión reconozca el acceso a la infraestructura y a los equipos como un derecho fundamental y que convierta la **tecnología digital** en un instrumento de integración.

4.2 Las empresas en la acción «digital» por el crecimiento

4.2.1 La economía digital debe tener por objeto un rápido crecimiento del PIB, principalmente a través de la financiación de «start-up». Una conocida «start-up» americana cuenta actualmente con un capital de 75 000 millones de euros ... **El fomento de la innovación** exige utilizar modelos económicos basados en el conocimiento, y aumenta la oferta en línea.

4.2.2 La aceptación de nuevos servicios por parte del mercado depende de la **capacidad de las PYME** para pasar a la era digital ⁽¹⁵⁾ y ser interoperables. Para ello, necesitan ayudas que les permitan llevar a cabo proyectos concretos. **El CESE pide a la Presidencia que haga un balance** de las medidas siguientes:

- el inicio de la asociación entre los poderes públicos de cada uno de los Estados miembros y las principales partes interesadas en las TIC;
- la utilización de la dotación de 300 millones de euros para las empresas que desarrollan infraestructuras dedicadas al ahorro energético y a las tecnologías inteligentes asociadas a estas.

⁽¹⁵⁾ DO C 80 de 3.4.2002, p. 67.

4.2.3 Los **pagos electrónicos por tarjeta y por móvil**. Europa debería mantener en estos ámbitos un liderazgo comparable al de la tarjeta inteligente, que ha traído consigo una notable reducción del fraude.

4.2.4 El proyecto SEPA (*Single Euro Payments Area* - Zona Única de Pago en euros, Reglamento de febrero de 2012 por el que se fija la sustitución de las transferencias y adeudos nacionales por su equivalente europeo a 1 de febrero de 2014) engloba los principales instrumentos de pago al por menor. En opinión del CESE, deberían armonizarse las comisiones entre bancos y entre Estados miembros. La competencia no debe impedir la innovación ni generar costes adicionales para los consumidores.

4.2.5 El CESE considera necesario establecer un marco adecuado para ayudar a las PYME a introducirse tanto en el mercado digital como en los otros mercados.

4.2.6 a) En el ámbito interno:

4.2.6.1 El CESE aboga por una definición a nivel europeo del **ámbito de la economía digital** y su integración en las normas contables. Este ámbito podría incluir tanto los bienes digitales y digitalizables como los bienes que requieren tecnología digital.

4.2.6.2 El Comité considera que las empresas deberían **integrar sus activos digitales** en su valoración global.

4.2.6.3 Deberían evaluarse las repercusiones reales del sector de las TIC en las empresas y en la riqueza nacional en función de criterios definidos a escala europea.

4.2.6.4 La **creación de un estatuto de la sociedad privada europea** (2008) ⁽¹⁶⁾ (propuesta legislativa COM(2008) 396 final) permitiría a las PYME desarrollarse, al facilitar sus actividades comerciales transfronterizas.

4.2.7 b) En el ámbito externo:

4.2.7.1 Un entorno industrial de apoyo es muy útil para la economía del conocimiento, al promover las inversiones, el uso transfronterizo de las TIC y la actividad digital. **Pero, antes que nada, las PYME sufren por la fragmentación reglamentaria y técnica**, la falta de transparencia, y unos medios de entrega que suelen ser inadecuados.

4.2.7.2 Los modelos de éxito, como DiSCwise (DG TREN, *In Freight Transport Logistics Action Plan*), podrían servir de inspiración a otras empresas para crear empleo y generar crecimiento (transporte inteligente).

4.2.7.3 **Globalización**: Para seguir siendo competitiva con sus productos de alto valor añadido, la UE necesita crear consorcios de exportación y agrupaciones empresariales (**clusters**) que impulsen la I+D, reconocidos en los Estados miembros, para promover la internacionalización de las PYME (http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=4968).

4.2.8 La computación en nube (**Cloud Computing**) puede ayudar a las PYME ⁽¹⁷⁾ si se garantiza realmente la seguridad de los datos, lo cual plantea un importante desafío para los

«gigantes» de los servicios en línea y los «PAI» (proveedores de acceso a Internet). La Comisión Europea debería hacer más hincapié en la *cloud* en beneficio de las PYME y ayudar a éstas a que accedan a la misma (formación y financiación).

4.2.9 La Unión debería apostar en mayor medida por informar a las empresas acerca de sus posibilidades de acceder a **financiación**, y difundir el concepto de obligaciones destinadas a la financiación de proyectos (**project bonds**) ⁽¹⁸⁾.

4.2.9.1.1 El CESE recomienda **fomentar las inversiones en capital riesgo** en beneficio de los investigadores y de las empresas innovadoras (COM(2011) 702 final – *Small Business, Big world*).

4.2.10 El Comité recomienda que se elabore una guía de acceso a la economía digital transfronteriza destinada a las empresas.

4.3 *Sobre la propiedad intelectual*

4.3.1 El CESE considera crucial que la Unión proteja la creación, garantía de su futuro, tanto en el ámbito interno como externo. Hay que preservar la **excepción cultural**, ya que forma parte de la diversidad europea. Las medidas de protección previstas no deberán ponerla en peligro en beneficio de las creaciones estadounidenses.

4.3.2 **En el ámbito interno**, el artículo 118 del TFUE garantiza en la actualidad la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial en la Unión; con todo, los 27 Estados miembros controlan de diferente manera el uso de Internet.

4.3.3 **En el ámbito externo**, la Unión revisa la política sobre la aplicación de los DPI (derechos de propiedad intelectual) en terceros países, incorporando un concepto de reciprocidad y de negociaciones multilaterales, como en el caso del Acuerdo ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement* separado de la OMC, firmado por la Comisión y 22 Estados miembros en enero de 2012).

4.3.4 **El Comité ha emitido un Dictamen sobre los derechos de propiedad intelectual** (DPI) en el que propone que no se aborden con un enfoque meramente patrimonial y financiero ⁽¹⁹⁾.

4.3.4.1 Habida cuenta de la futura propuesta legislativa de la Comisión (2012), el Comité insiste en que se consulte a las organizaciones representativas de los titulares de los referidos derechos e intereses afectados ⁽²⁰⁾. Insiste, además, en la transparencia y el control de los organismos de gestión de derechos de autor y derechos afines. Según el Comité, el canon por copia privada es poco equitativo porque considera que la posibilidad de realizar dichas copias es un elemento constitutivo del *fair use*. Hay que distinguir entre un ciudadano que ha realizado descargas para su propio uso y una persona que organiza una actividad lucrativa basada en la falsificación a gran escala. Las industrias culturales no deben convertirse en máquinas de hacer dinero, ni Internet en un instrumento de privatización de la cultura y del conocimiento.

⁽¹⁶⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 100.

⁽¹⁷⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 40.

⁽¹⁸⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 116 y DO C 143 de 22.5.2012, p. 134.

⁽¹⁹⁾ DO C 68 de 6.3.2012, p. 28.

⁽²⁰⁾ Véase la nota anterior.

4.3.4.2 El Parlamento Europeo ha recibido una petición europea firmada por más de dos millones de ciudadanos (sitio: avaaz.org) que hacen un llamamiento para que «se defienda una Internet libre y abierta y se rechace la ratificación del Acuerdo Comercial Anti-Falsificación (ACTA)». Cabe señalar que entre los países signatarios del Acuerdo ACTA no figuran China, Rusia, Brasil ni la India, de donde proceden muchos de los productos falsificados.

El Comité tiene la impresión de que no se le ha escuchado en relación con el Acuerdo internacional «ACTA»⁽²¹⁾. Propone que, en caso de que el ACTA se aplique, la Comisión vele por proteger la libertad de los ciudadanos y su capacidad de creación.

4.3.5 El CESE considera⁽²²⁾ que para evitar los desvíos de tráfico «digital» y el **dumping**, al tiempo que se protegen los derechos de autor, la creación de un código europeo de los derechos de autor podría despejar las dudas sobre la legislación fiscal aplicable.

4.4 El sector público

4.4.1 También debe dotarse de seguridad a la **contratación pública**, que representa el 20 % del PIB.

4.4.2 El CESE considera necesario que las **administraciones públicas** sean accesibles rápidamente en línea haciendo que la identificación electrónica y las firmas electrónicas sean seguras para todos, particulares, administraciones, empresas y contratación pública.

4.4.3 En lo que respecta al **sector público**, los Estados miembros llevan a cabo un ejercicio de «evaluación recíproca» con la Comisión para la aplicación de la Directiva «Servicios». El Comité preconiza la evaluación de los resultados de la **Directiva «Servicios»** en lo que se refiere a las oportunidades creadas para el mercado único digital.

4.4.3.1 El CESE está convencido de que el mercado interior digital puede desarrollar la oferta pública, gracias a la seguridad jurídica y la tecnología: las economías obtenidas con la implantación de soluciones para ofrecer servicios públicos inteligentes pueden propiciar la creación de un mercado de contratación pública transfronteriza sin fisuras.

4.4.4 La revisión por parte de la Comisión de la Directiva⁽²³⁾ relativa a la **reutilización de la información del sector público (ISP)** puede simplificar el trabajo de las empresas y de los particulares (véase el Dictamen TEN/478, en curso de elaboración).

5. Hacer de la tecnología digital un factor de crecimiento sostenible

5.1 Generar una economía social de mercado sostenible y altamente competitiva exige creación e innovación por parte de la UE. La tecnología digital es un medio, pero también un valor que no se limita a su dimensión de mercancía.

5.2 El Comité considera que falta una estrategia individualizada orientada a garantizar el **carácter «sostenible»** del mercado único digital.

5.3 Deberían realizarse encuestas para medir la huella de carbono de las empresas que desarrollan actividades en el mercado digital en el que se encuentran en expansión. El Comité considera que las tecnologías inteligentes pueden optimizar el consumo global de energía y reducir así las emisiones de CO₂.

5.4 Los materiales de la tecnología digital no deben dejar huella de carbono; **el tratamiento adecuado en Europa de los residuos** procedentes de los sistemas de tratamiento de la información (con recuperación de los metales raros) representa un **mercado potencial importante** y se evitaría así la contaminación en terceros países.

5.5 El Comité pide a la Presidencia que durante este año 2012 del **envejecimiento activo** se haga hincapié en el carácter productivo de la tecnología digital para la gestión de la atención médica y social, especialmente en lo que se refiere al envejecimiento demográfico: mantenimiento en la actividad aliviando la dificultad de las tareas correspondientes, y, en general, comunicación, lucha contra el aislamiento, telemedicina, robótica, seguridad de las personas, etc. Todas estas áreas representan oportunidades de mercado y la creación de nuevas formas de empleo y de crecimiento.

5.6 La Unión necesita la **plena realización de los proyectos espaciales** para lograr la integración de su mercado digital. Para ello, deben ser asignados los recursos necesarios. El CESE lamenta que ni Galileo ni su GNSS sean todavía operativos, mientras que el modelo americano GPS se está ya utilizando en toda Europa y en el mundo⁽²⁴⁾.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²¹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 139.

⁽²²⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 69.

⁽²³⁾ Dictamen CESE «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2003/98/CE relativa a la reutilización de la información del sector público», DO C 191 de 29.6.2012, p. 129.

⁽²⁴⁾ Dictamen CESE «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento y la explotación de los sistemas europeos de navegación por satélite», DO C 181 de 21.6.2012, p. 179.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Paraísos fiscales y financieros: una amenaza para el mercado interior de la UE» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 229/02)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

Coponente: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

El 14 de julio de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema:

«Paraísos fiscales y financieros: una amenaza para el mercado interior de la UE».

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 144 votos a favor, 30 votos en contra y 13 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La Unión Europea debe incrementar por todos los medios posibles su acción en el seno del G-20, de la OCDE y del GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional) para erradicar en el corto plazo la existencia de las jurisdicciones fiscales opacas y obligar a sus Estados miembros a luchar contra la criminalidad que tiene su base en muchas de ellas.

1.2 Los progresos realizados en materia de gobernanza fiscal en los foros internacionales, como la OCDE y el G-20, no deben impedir a la Unión Europea aplicar unas normas más estrictas, facilitando la recuperación de capitales desplazados al extranjero mediante actividades ilegales, en detrimento del mercado interior.

1.3 El CESE insta a las instituciones de la Unión a la adopción de medidas que impidan que se abuse del principio de «residencia», a través de regímenes de propiedad y residencia ficticios por los cuales sociedades holding que no ejercen ninguna actividad o empresas ficticias permiten que los propietarios no paguen impuestos en los países en los que tienen su domicilio. Acoge con satisfacción la decisión de la Comisión de presentar una nueva propuesta sobre los paraísos fiscales y financieros durante este año, y espera que se supere la resistencia de algunos Estados miembros a dar una respuesta eficaz e incisiva contra la utilización de actividades encaminadas a eludir los sistemas fiscales nacionales o a cometer fraude.

1.4 La Comisión ha publicado una propuesta de Directiva (COM(2012) 85 final) que introduce por primera vez el reglamento relativo al embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea. El CESE recomienda vivamente considerar la inclusión de los delitos de carácter fiscal ligados al disfrute de paraísos fiscales en el ámbito de aplicación de esta directiva. La propuesta forma parte de una iniciativa política más amplia destinada a proteger la economía lícita de la infiltración de la delincuencia y se basa en los artículos 82, apartado 2, y 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

1.5 Los paraísos fiscales, como es bien sabido, conforman un elevado número de territorios –44 en total– que o bien se vinculan desde un punto de vista jurisdiccional a un Estado soberano, o bien lo son por sí mismos. Incluso cuando no son Estados soberanos, gozan de una gran autonomía administrativa, aplican regímenes de exenciones y reducciones fiscales y de opacidad sobre la información, la titularidad y procedencia de los capitales, así como el funcionamiento de las entidades financieras y de las sociedades mercantiles establecidas en su territorio.

1.6 El Comité considera particularmente deplorables y graves las prácticas de asesores fiscales y jurídicos y de determinadas consultoras que, a través de información publicitaria, ofrecen la creación de entidades jurídicas destinadas a utilizar los paraísos fiscales y financieros como un medio para eludir las obligaciones de las empresas que operan en la Unión, con especial hincapié en sus obligaciones fiscales respecto del pago del impuesto de sociedades, la transparencia en sus operaciones empresariales y la financiación.

1.7 Los paraísos fiscales provocan un falseamiento del mercado interior: por este motivo se plantea la necesidad de una acción comunitaria decidida que pueda asegurar la justicia fiscal e impedir una opacidad desestabilizadora, la evasión fiscal y la corrupción a través de los paraísos fiscales. Tampoco debe excluirse la posibilidad de establecer un delito penal en este ámbito.

1.8 Se debe eliminar cualquier obstáculo al intercambio automático de información bancaria a fin de poder identificar fácilmente a los titulares reales de las operaciones y las cuentas bancarias. También se debe solicitar la elaboración de balances anuales de las empresas multinacionales, desglosados por país, donde se especifique la coherencia de las actividades, los empleados y los beneficios obtenidos en cada país.

1.9 Éste es el objetivo, aunque no excluye otros avances resultantes de iniciativas de carácter global, emprendidas en el seno de las organizaciones internacionales multilaterales y, en particular, la ONU y la OCDE. Todo ello se persigue en un clima de confianza que permita respetar el principio de equivalencia de las leyes y alcanzar niveles nuevos, y más elevados, de cooperación internacional en materia de paraísos fiscales.

1.10 El CESE espera la instauración de una estrategia coordinada con los principales países, y sobre todo con los Estados Unidos, para adoptar el planteamiento más global posible para la regulación de este ámbito. Al mismo tiempo, sin embargo, el CESE reitera que la dificultad de establecer un plan de acción internacional consensuado no puede frenar ni retrasar, bajo ningún concepto, la acción de la Unión Europea. Los estándares europeos figuran entre los mejores del mundo, como es el caso, por ejemplo, de los incluidos en la directiva sobre el ahorro en Europa. La ley estadounidense conocida como FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*) representa un esfuerzo importante por parte de este país para afianzar el respeto de la normativa fiscal entre los ciudadanos estadounidenses que son titulares de instrumentos financieros extranjeros o de cuentas fuera de su país. El fisco americano solicita a las instituciones financieras de otros países que les faciliten «automáticamente» los nombres de los ciudadanos con actividades en el extranjero.

1.11 Entre los países europeos, Bélgica posee una legislación muy avanzada que se inspira en el principio de «confidencialidad contra política antidelincuencia». ¡El secretismo es la coartada que menoscaba la agenda fiscal y el desarrollo de una política de lucha contra la evasión!

1.12 Es necesario elaborar políticas integradas e interconectar los distintos ámbitos de actuación. Los estándares contables internacionales se han ideado para salvaguardar los intereses de los inversores y del mercado: ahora debemos concentrarnos también en los intereses de la ciudadanía. Es preciso replantearse el papel de un organismo privado como el IASB (*International Accounting Standards Board*), y de su función a la hora de dictar las reglas contables, que deberían ser mucho más simples, accesibles y de lectura clara y transparente.

1.13 El CESE lamenta que hace mucho tiempo que todos los operadores policiales, jurídicos y económicos conocen que resultaría de imposible ejecución la mayor parte de las operaciones de corrupción de dinero público, de fraudes a la hacienda pública mediante el recurso a paraísos fiscales, de ocultación de bienes a través de testaferros, de blanqueo de capitales, de corrupción de responsables públicos, si no formase parte de esas redes un entramado técnico-legal que les da cobertura, que obtiene suculentos beneficios de ellas y que, en ocasiones, puede acabar situándose en la cúspide de las mismas. Por ello resulta necesaria una acción de la Unión en este ámbito.

1.14 El CESE es partidario de impulsar una estrategia coordinada de mejora de la lucha contra el fraude fiscal, en especial contra las «prácticas abusivas», y a favor de aprobar normativas que restrinjan el derecho al libre establecimiento en el caso de un montaje empresarial puramente artificial con fines exclusivamente fiscales.

2. Introducción

2.1 Las zonas conocidas como «paraísos fiscales» son un lugar donde se entremezclan los altos ejecutivos de las corporaciones financieras e industriales más importantes del planeta, con personajes de la «jet» artística o social, junto a multimillonarios que compaginan sus ingresos con el ocio, todos ellos codeándose con personajes más o menos oscuros y que utilizan los mismos recursos financieros con los que poder aflorar y utilizar unos capitales conseguidos no sólo a costa de la legalidad vigente, sino del crimen y de los delitos económicos, y que abarcan desde la máxima gravedad del asesinato hasta la extorsión, el narcotráfico, el tráfico de armas, la falsificación, el fraude, la estafa, la trata de blancas o el juego ilícito. Estos territorios se caracterizan por una serie de requisitos comunes, como la opacidad en su funcionamiento o un bajo nivel impositivo para los no residentes que, por otra parte, no ejercen ninguna actividad en dicho territorio. De este modo se crea una competencia perniciosa que, con una estructura secreta, genera un estatus jurídico carente de toda transparencia.

2.2 El tema de los paraísos fiscales se debe analizar atendiendo a tres dimensiones principales: la disciplina fiscal y la consiguiente posibilidad de evasión fiscal; la aparición de grietas en la arquitectura de la normativa financiera, con la consiguiente amenaza que ello supone para la estabilidad financiera; y la opacidad informativa, con la posibilidad de que la actividad delictiva se apoye en estos paraísos. El denominador común de estas dimensiones, vigiladas respectivamente por la OCDE, el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) y el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), es el secretismo o la dificultad del acceso a la información. La eliminación o limitación de la opacidad informativa permitiría restringir considerablemente los problemas y las amenazas de los paraísos fiscales. El debate en curso sobre los estándares de la OCDE debería seguir abierto, con el objetivo de reducir las cargas para las autoridades fiscales y jurisdiccionales. El riesgo real es que se consensúe un acuerdo con estándares demasiado débiles y complicados únicamente para responder a la opinión pública (*window dressing*). La solución más sencilla para superar este problema pasaría por el intercambio automático de la información.

2.3 El fenómeno de los paraísos fiscales y financieros es intrínseco a la historia del capitalismo y existen ejemplos desde la baja Edad Media. Las revoluciones francesa e industrial marcan un punto crucial de aceleración en el nacimiento y consolidación de los paraísos fiscales.

2.4 El fenómeno adquirió proporciones enormes después de la Segunda Guerra Mundial y se difundió en todas las zonas del mundo: Pacífico, Caribe e islas del Atlántico, pero también estados europeos pequeños y minúsculos. Sólo en los llamados paraísos fiscales, financieros y de sociedades distribuidos por la geografía europea se calcula que se ha constituido un millón de sociedades y el doble de *trust*. Según Raymond Baker, director del *Global Finance Integrity*, sólo en las Islas Vírgenes Británicas están registradas 619 916 sociedades, 20 por habitante.

2.5 El marco económico actual se caracteriza por la globalización de los intercambios de bienes y servicios, la libre circulación de capitales y el uso masivo de las nuevas tecnologías aplicadas a las transacciones financieras internacionales y comerciales. A pesar de que la mayor parte de las instituciones financieras cuenta con un departamento de verificación de la conformidad (*compliance*), no existen suficientes normas para regular las innumerables transacciones que se realizan cada día.

2.6 El mercado interior europeo, el correcto funcionamiento de los mercados financieros y comerciales y el desarrollo ordenado de la economía, respetuosa con normas comunes asumidas para salvaguardar el interés general, deben enfrentarse con gigantescas sumas de dinero reservadas en zonas y países de conveniencia, protegidas por enormes intereses y una gran capacidad para corromper y someter a sus propios fines administraciones públicas enteras.

2.7 Los paraísos fiscales generan un falseamiento tanto macroeconómico como microeconómico. A nivel macroeconómico, como ya se ha recordado, pueden representar una amenaza para la estabilidad de los sistemas financieros. Además, la posibilidad de evadir o eludir la imposición sobre las inversiones reales y/o financieras reduce los ingresos del Estado, que deberá ineludiblemente recuperarlos mediante imposición fiscal al trabajo: los paraísos fiscales falsean, por lo tanto, el correcto equilibrio entre la imposición al capital y al trabajo. A nivel microeconómico, se genera una distorsión entre las empresas grandes, las pequeñas y las microempresas. De hecho, la posibilidad de que disponen estos tres tipos de empresa para beneficiarse de la hipotética evasión fiscal, o al menos de la planificación fiscal agresiva, que ofrecen los paraísos fiscales va de mayor a menor siguiendo ese mismo orden.

2.8 Durante la primera década del siglo XXI, a raíz de las dos catástrofes cuyo epicentro se situó en los Estados Unidos –los atentados criminales del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington y la crisis financiera desencadenada por la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008–, se impulsaron acciones concertadas de la comunidad internacional para regular el funcionamiento de los llamados «paraísos financieros y fiscales».

3. Paraísos fiscales y financieros

3.1 Las consecuencias perniciosas que generan estos regímenes han dado lugar en muchos casos a acciones judiciales penales por financiación del terrorismo internacional y la delin-

cuencia organizada, evasión fiscal y blanqueo de capitales, lo que ha provocado riesgos sistémicos en los mercados financieros y daños a los principios fundamentales de la libre competencia, entre otros.

3.2 En consecuencia, como se ha indicado antes, en los últimos años se han puesto en marcha medidas de alcance mundial y se ha decidido establecer estructuras y mecanismos de respuesta comunes a las amenazas para la seguridad de los estados y el bienestar de sus ciudadanos.

Entre las diversas decisiones adoptadas a nivel internacional, el acuerdo alcanzado en la cumbre de Londres del G-20, del 2 de abril de 2009, quizá suponga un cambio sustancial respecto de los planteamientos anteriores.

3.3 EL CESE es partidario del establecimiento de medidas que favorezcan la lucha contra el fraude fiscal y otras actividades ilegales que lesionen los intereses financieros de la UE y de los Estados miembros, destinadas a asegurar la cooperación administrativa mediante el intercambio de información sobre cuestiones fiscales, así como de que se autorice a la UE a entablar negociaciones para la celebración de un Acuerdo entre la Unión y la Confederación Suiza, relativo a la lucha contra el fraude fiscal directo y la evasión fiscal directa y destinado a asegurar la cooperación administrativa mediante el intercambio de información sobre cuestiones fiscales.

3.4 Tras dicho acuerdo del G-20, se abandona la técnica del análisis y la recomendación, propia de procedimientos anteriores de los organismos y los foros que tratan este problema, y se pide una condena de los llamados «países y territorios no cooperadores», donde se engloba a todos los paraísos fiscales y financieros, que incluye la presentación de propuestas de sanciones unilaterales, bilaterales y multilaterales, y la supresión gradual del secreto bancario junto con una publicación periódica de listas de los territorios incumplidores.

3.5 No obstante, la aplicación posterior de estos compromisos del G-20 ha sido muy decepcionante. Se aducen varias razones a este respecto.

3.6 Muchas zonas han salido de la lista de países y territorios no cooperadores con la simple firma de al menos doce acuerdos fiscales bilaterales que se celebran entre ellos (por ejemplo, el acuerdo entre Liechtenstein y Mónaco).

3.7 En sustancia, basta con garantizar el intercambio de información a instancias de las autoridades de aplicación de las medidas pertinentes (fiscales, penales, etcétera.), sin que las autoridades del territorio que recibe la solicitud puedan negarse aduciendo el interés nacional, el secreto bancario u otros motivos similares.

3.8 En estos casos es evidente la falta de eficacia del modelo de acción bilateral, por lo que debe insistirse en la mejora de la acción internacional (multilateral) y de los niveles supranacionales.

Así lo corrobora el Informe publicado por la Organización *Tax Justice Network* el 4 de octubre de 2011, que considera inútiles casi todos los acuerdos bilaterales suscritos desde 2009. Consiguientemente, esta organización ha elaborado un índice de opacidad fiscal a partir de dos criterios: los obstáculos a las peticiones de información provenientes de las autoridades competentes de otro país y la relevancia de las jurisdicciones sospechosas de opacidad en el mercado financiero global.

3.9 Además, como señalan diversos informes especializados (como el que ha elaborado *Global Financial Integrity*), los flujos de capitales ilícitos no dejan de aumentar en un porcentaje superior al 10 % anual, con consecuencias devastadoras que agravan, por ejemplo, las crisis adicionales de la deuda soberana que sufren muchos países de la comunidad internacional y, en especial, algunos Estados miembros de la Unión Europea.

3.10 Sin embargo, la UE solo ha elaborado un marco creíble de actuación en este ámbito que, además, es objeto de una aplicación insuficiente.

3.11 Un ejemplo evidente es la aplicación de la Directiva 2003/48/CE en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro de los no residentes (personas físicas) en forma de pago de intereses.

3.12 Es cierto que, desde su entrada en vigor, se han establecido sistemas para el intercambio automático de información fiscal entre todos los Estados miembros y se ha promovido la firma de acuerdos con cuatro estados europeos que antes se consideraban paraísos financieros y fiscales: Andorra, Liechtenstein, Principado de Mónaco y San Marino.

3.13 Sin embargo, estos países europeos, como Suiza, tienen vínculos distintos de la Unión que hacen que la aplicación de estos convenios sea muy compleja. Por ejemplo, Liechtenstein se ha adherido al Espacio Económico Europeo, pero no tiene la obligación en la jurisdicción civil y mercantil de cooperar al mismo nivel con las autoridades administrativas correspondientes, porque no es parte contratante del Convenio de Lugano II, de 30 de octubre de 2007, relativo a la competencia judicial y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

3.14 Cabe esperar que esta modificación del estatuto jurídico pronto dé lugar a los cambios deseados, habida cuenta de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ya que en el segundo apartado del artículo 8 del Tratado de la UE y la declaración n.º 3 anexa se defiende el establecimiento de relaciones estructurales con los países vecinos de pequeña dimensión territorial.

3.15 Es evidente que el instrumento ideal para regular la cuestión sería la celebración de un acuerdo multilateral para integrar mediante un único modelo estos países y territorios no cooperadores en el espacio geopolítico y jurídico económico natural.

3.16 Del mismo modo, la Comisión Europea ha denunciado a cuatro Estados miembros ante el Tribunal de Justicia por no transponer la Directiva 2005/60/CE relativa a la congelación de fondos.

3.17 Con el fin de impulsar una acción que tenga un verdadero impacto supranacional, el Comité Económico y Social Europeo debe alinearse con la posición enérgica del Parlamento Europeo en su resolución de abril de 2011 ⁽¹⁾ en la que, entre otras cosas, defiende reforzar la lucha contra la opacidad de la información sobre las transacciones financieras transnacionales. Se podría también establecer un instrumento de denuncia, parecido a las medidas de clemencia en materia de libre competencia, para alentar la denuncia de estos comportamientos y premiar económicamente a quienes actúen en ese sentido con una reducción de la pena impuesta.

3.18 Además, como complemento de la medida anterior, es necesario adoptar inmediatamente mecanismos concertados dentro del G-20 para colmar las lagunas normativas «offshore», que eluden de esta forma las leyes vigentes en los principales centros financieros del mundo.

3.19 Dentro del riguroso marco de competencias de la Unión Europea, es urgente adoptar normas vinculantes ad hoc del Derecho derivado que incluyan, entre otras, disposiciones que prohíban recibir fondos públicos a toda persona física o jurídica que controle fondos o entidades domiciliadas en paraísos fiscales y financieros.

3.20 En 2009 la OCDE estimó entre 1,7 y 11 billones de dólares los capitales depositados en estos paraísos y elaboró una lista que fue aceptada por el G-20 como base para librar un duro enfrentamiento con los países que no aplicaban ninguno o sólo algunos de los convenios internacionales en materia de transparencia bancaria fiscal.

3.21 El informe de la OCDE suscitó una ola de protestas, especialmente de Suiza, Luxemburgo y, obviamente, Uruguay. Se registraron animados debates sobre el caso de los Estados Unidos respecto de Delaware.

3.22 Los estadounidenses saben perfectamente que Delaware es una especie de paraíso fiscal: casi la mitad de las empresas cotizadas en Wall Street y el Nasdaq tienen su sede en el estado del Vicepresidente de los Estados Unidos, Joe Biden, para pagar menos impuestos locales, ya que no se gravan los beneficios. En cambio, si bien los que operan en el sector están al corriente desde hace tiempo, son muchos menos los que saben que el pequeño estado al sur de Pensilvania ofrece enormes ventajas a las empresas *offshore* y se presenta como una alternativa a las Islas Caimán o a las Bermudas. Los beneficios de las sociedades radicadas en Delaware son imputables en aras de la transparencia a los propietarios, los cuales, si no son ciudadanos americanos y si la actividad de la sociedad se desarrolla fuera de los Estados Unidos, no están sometidos a imposición fiscal en dicho país.

⁽¹⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de abril de 2011, sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea – Lucha contra el fraude – Informe anual 2009 (2010/2247(INI)).

3.23 Blanqueo de capitales, evasión fiscal y provisiones para operaciones de corrupción o para desviar fondos de las propias empresas son las prácticas más importantes y generalizadas de estos paraísos. De ahí salen los ataques a las deudas soberanas en dificultades y las grandes campañas de defensa de la libre circulación incondicional de capitales destinadas a medios de comunicación, partidos políticos y representantes de las instituciones.

3.24 Una mala gobernanza en asuntos fiscales fomenta el fraude y la evasión fiscales y tiene graves consecuencias para los presupuestos nacionales y para el sistema de recursos propios de la Unión Europea.

3.25 Gran parte de las empresas multinacionales están estructuradas de manera que puedan sacar provecho de la elusión fiscal en las diferentes jurisdicciones en las que operan. El diferente trato fiscal en la distintas jurisdicciones favorece a las empresas grandes, internacionales o bien establecidas por encima de las empresas pequeñas, domésticas o nuevas (en fase inicial). Estas estrategias de elusión fiscal chocan con el principio de competencia leal y la responsabilidad empresarial. Además, estos territorios se convierten en la base operativa de organizaciones y empresas que introducen mercancías en el mercado interior sin los certificados de origen apropiados ni las garantías exigidas por la UE, con grave perjuicio para los intereses de los consumidores y, en ocasiones, de la salud pública. Un sistema que se utiliza con esta finalidad es el abuso de la fijación del precio de transferencia, que fija los precios de las transacciones intergrupo basándose en parámetros de valoración conformes a los requisitos tributarios del grupo, en lugar de referirse a las condiciones normales del mercado.

3.26 Las empresas multinacionales cuentan seguramente con los recursos para facilitar, sin mayores agravios administrativos, un informe público, desglosado por países, de sus ventas, beneficios operativos, operaciones intergrupo, ganancias antes de impuestos o impuestos. Si esta información fuera de dominio público sería más evidente quien abusa de la fijación del precio de transferencia o adopta una planificación fiscal agresiva.

3.27 La falta de controles fiscales o la existencia de normas débiles de supervisión prudencial, la opacidad de la información para identificar a las personas físicas y jurídicas, o cualquier otra circunstancia de carácter jurídico o administrativo, permiten a las empresas que operan desde sus territorios gozar de una impunidad prácticamente total y disponer de ventajas competitivas intolerables, así como de una cobertura contra las acciones de las autoridades judiciales y administrativas de terceros países.

3.28 EL CESE condena expresamente el papel desempeñado por los paraísos fiscales, fomentando y beneficiándose de la elusión fiscal, la evasión fiscal y la fuga de capitales. La UE debe intensificar su acción contra las mismas y adoptar medidas sancionadoras concretas.

3.29 La comunidad internacional, consciente del grave daño que provoca la existencia de estos territorios al comercio internacional, a los intereses de las Haciendas públicas nacionales, a la seguridad y el orden público y, como demuestra la crisis desencadenada en 2008, al propio equilibrio de los sistemas financieros, ha impulsado algunas tímidas acciones destinadas a identificarlos y a intentar su progresiva eliminación.

3.30 Los esfuerzos combinados del G-20 y de las Naciones Unidas, junto con los realizados como parte de iniciativas de la OCDE, han dado lugar a resultados que siguen siendo insuficientes para hacer frente a los retos que plantean los paraísos fiscales y los centros financieros extraterritoriales y deben ir seguidos de acciones decisivas, eficaces y coherentes.

3.31 No obstante, las acciones del G-20, del GAFI y de la OCDE, entre otros, hasta ahora solo han reducido la gravosa carga de los daños causados por los paraísos fiscales y financieros.

3.32 Es preciso identificar las jurisdicciones no cooperadoras, el desarrollo de evaluación del cumplimiento y la aplicación de medidas disuasorias para promover la adhesión a las normas. El CESE considera, además, que el marco de la OCDE para la lucha contra los paraísos fiscales es insatisfactorio, puesto que necesita mejorar el indicador por el que se determina el estatus de jurisdicción cooperadora, dándole un valor cualitativo. Además, la OCDE no debe permitir a los gobiernos salir de su lista negra si simplemente prometen que van a cumplir los principios de intercambio de información, sin garantizar la auténtica puesta en práctica de los mismos.

3.33 Existen indicios suficientes para afirmar que la crisis financiera ha sido impulsada en parte por operaciones complejas y poco transparentes a cargo de operadores financieros domiciliados en jurisdicciones que aplican el secreto fiscal, lo que causa grandes perjuicios a los inversores y a quienes contratan estos productos financieros. Los paraísos fiscales albergan operaciones no incluidas en balances de las instituciones financieras, al igual que complejos productos financieros que no han contribuido a la innovación del sector financiero y provocan inestabilidad financiera. Existen suficientes pruebas de que, sobre todo en los países en vías de desarrollo, muchas de las inversiones directas extranjeras provienen de paraísos fiscales.

3.34 La Unión Europea, consciente de la situación, ha expresado oportunamente la condena de tales regímenes por parte de las distintas autoridades institucionales. Sin embargo, no ha sido capaz de fomentar un marco normativo supranacional y administrativo que contribuya a reducir la impunidad.

3.35 La acción de la UE se ha concentrado en eliminar cerca de cien regímenes fiscales perniciosos, bajo la jurisdicción de sus Estados miembros y con escaso control financiero, o en el exterior, en el territorio de terceros países. En este sentido, se han adoptado dos Comunicaciones por la Comisión Europea, en 2009 y 2010, sobre una buena gobernanza fiscal, así como un Código de Conducta y, están en vigor tres directivas relativas a

los beneficios de los recursos recuperados de la evasión fiscal, la cooperación administrativa y la fiscalidad del ahorro (en curso de revisión). Además, el estatuto de las cláusulas de conformidad de buenas prácticas o la buena gobernanza en materia de imposición fiscal es muy vaga en los acuerdos de la UE con terceros países en el ámbito de la asociación, el comercio y la cooperación.

3.36 No obstante, los avances son escasos porque las competencias de investigación y sanción pertenecen a los Estados miembros.

3.37 Según los bancos, la referida normativa estadounidense ha puesto de manifiesto que la adopción unilateral de este tipo

de medidas puede plantear problemas para las entidades financieras derivadas de la incompatibilidad de las obligaciones de comunicación, retención y cierre de cuentas impuestas por FATCA con la normativa europea y/o interna del país de residencia de la entidad financiera.

3.38 El 4 de marzo de 2009, el entonces Primer Ministro británico pronunció un importante discurso ante el Congreso estadounidense en el que instó a su aliado a asumir un compromiso común en favor de un sistema económico regulado a nivel mundial y a luchar contra el uso de los sistemas financieros para el enriquecimiento personal exclusivamente.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 229/03)

Ponente única: **Renate HEINISCH**

El 14 de julio de 2011, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el

«Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento»

(Dictamen de iniciativa).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 184 votos a favor, 3 en contra y 4 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Para afrontar los grandes desafíos y aprovechar las oportunidades asociados al cambio demográfico para la futura evolución social y económica, los Estados miembros de la Unión Europea deben adoptar medidas adecuadas en los próximos años a diferentes niveles y en numerosos ámbitos.

1.2 Una investigación coordinada puede contribuir significativamente a la adopción de medidas adecuadas a nivel regional, nacional y europeo, facilitando principios de planificación y toma de decisiones fundamentados.

1.3 El CESE respalda plenamente la petición ya formulada en repetidas ocasiones acerca de que debe llevarse a cabo una investigación europea a largo plazo, interdisciplinaria y transfronteriza, o al menos comparable, en el ámbito del envejecimiento y el cambio demográfico.

1.4 Para lograr la excelencia de la investigación europea, es esencial una infraestructura adecuada y una coordinación integrada de las actividades de investigación. También es necesaria una coordinación central para la fijación de un presupuesto y el reparto de los fondos. Por lo tanto, el Comité recomienda crear un Centro Europeo de Investigación sobre el Envejecimiento que pueda asumir las tareas de coordinación.

1.5 Las hojas de ruta para la concepción de programas de investigación a largo plazo representan instrumentos útiles para determinar las prioridades de la futura investigación. Las actuales hojas de ruta sobre el envejecimiento y el cambio demográfico ya han puesto de relieve aspectos importantes que son relevantes para «Horizonte 2020»⁽¹⁾.

1.6 El Comité acoge favorablemente que la prioridad «Retos sociales» del 8PM prevea un objetivo de investigación sobre «salud, cambio demográfico y bienestar»⁽²⁾.

1.7 Más allá de las prioridades de investigación mencionadas en las actuales hojas de ruta y «Horizonte 2020», el Comité alienta a abordar, junto con la futura investigación europea, los aspectos considerablemente más innovadores y potencialmente más problemáticos del envejecimiento y el cambio demográfico. Esto incluye temas como el mantenimiento de la salud y la rehabilitación, la prolongación de la vida laboral, los requisitos de una vida cada vez más autorresponsable y corresponsable, el aprendizaje para vivir más, los efectos de la creciente tecnificación de los ámbitos de la vida y las preguntas que surgen en la sociedad europea con respecto al cambio demográfico, social y técnico.

2. Exposición de motivos / observaciones generales

2.1 Para afrontar los desafíos y aprovechar las oportunidades asociados al cambio demográfico, en los próximos años deben presentarse principios de planificación y toma de decisiones urgentes y bien fundamentados para la adopción de medidas que sirvan de guía. Estos principios se facilitarán en especial a través de una investigación adecuada. Los resultados de los programas europeos de investigación de años anteriores, como por ejemplo los Programas Marco 5º, 6º y 7º⁽³⁾, el programa conjunto «Vida cotidiana asistida por el entorno»⁽⁴⁾ (AAL)⁽⁵⁾, el Programa marco para la competitividad y la innovación (CIP)⁽⁶⁾ y las actividades de ERA-Net, ya han demostrado claramente la utilidad de la investigación. Por lo tanto, la investigación puede ayudar significativamente a hacer frente al cambio demográfico y a aprovechar su potencial positivo a nivel regional, nacional y europeo.

⁽²⁾ Véase la nota 1.

⁽³⁾ DO L 26 de 1.2.1999, p. 1, DO L 232 de 29.8.2002, p. 1, DO L 412 de 30.12.2006, p. 1 y DO C 65 de 17.3.2006, p. 9.

⁽⁴⁾ <http://www.aal-europe.eu>.

⁽⁵⁾ Véase <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1726&format=HTML&aged=1&language=ES>.

⁽⁶⁾ DO L 310 de 9.11.2006, p. 15. y DO C 65 de 17.3.2006, p. 22.

⁽¹⁾ COM(2011) 809 final.

2.2 Las hojas de ruta (*roadmaps*) se utilizan para diseñar programas de investigación a largo plazo. Permiten mostrar posibles vías de desarrollo o escenarios futuros, precisar los vínculos intersectoriales necesarios, identificar a los socios de cooperación y actores pertinentes, analizar los márgenes políticos de maniobra y las opciones financieras y elaborar estrategias para la aplicación de procesos y resultados.

2.3 En los últimos años se han elaborado y utilizado hojas de ruta relacionadas con la investigación en muchos ámbitos. Algunos ejemplos de las numerosas hojas de ruta nacionales e internacionales actuales son: la Hoja de ruta de Suiza para la infraestructuras de investigación ⁽⁷⁾; el proyecto del Ministerio de Educación e Investigación alemán «Hoja de ruta para las tecnologías ecológicas 2020» ⁽⁸⁾; la Hoja de ruta para el futuro de los Estados Unidos presentada por los republicanos estadounidenses ⁽⁹⁾; las hojas de ruta de ERA para la construcción de edificios con un consumo eficiente de energía ⁽¹⁰⁾; o la Hoja de ruta de investigación VPH-FET (Virtual Physiological Human-Future and Emerging Technologies) ⁽¹¹⁾.

2.4 Las hojas de ruta para la investigación e innovación futuras en el ámbito del envejecimiento y el cambio demográfico se han elaborado poniendo un especial énfasis en los aspectos de la salud en su sentido más amplio. Entre ellas se incluyen las hojas de ruta de los proyectos europeos *Future BNCI: Future Directions in Brain/Neuronal Computer Interaction (BNCI) Research (2010-2011)*; *DIAMAP: Road Map for Diabetes Research in Europe (2008-2010)*; *ROAMER: A Roadmap for Mental Health Research in Europe (2011-2014)*; *WhyWeAge: A road map for molecular biogerontology (2008-2010)* ⁽¹²⁾, pero también hojas de ruta nacionales como la Hoja de ruta para el programa de investigación sanitaria del Gobierno federal alemán ⁽¹³⁾.

2.5 También las hojas de ruta temáticas más amplias en el ámbito del envejecimiento y el cambio demográfico, es decir, las hojas de ruta desarrolladas en los proyectos europeos *FUTURAGE – A Road Map for Ageing Research* ⁽¹⁴⁾ y *BRAID: Bridging Research in Ageing and ICT Development (2010-2012)* ⁽¹⁵⁾, mencionan los aspectos sanitarios como prioridades de investigación. La hoja de ruta *FUTURAGE* presenta tres prioridades relacionadas con la salud: «*Healthy Ageing for More Life in Years*», «*Maintaining and Regaining Mental Capacity*» y «*Biogerontology: from Mechanisms to Interventions*» ⁽¹⁶⁾. En el proyecto *BRAID* aparece el apartado «*Health and Care in Life*».

⁽⁷⁾ Confederación Suiza, Departamento Federal de Interior, Secretaría de Estado para la Educación y la Investigación, Sección de Investigación Nacional, 2011: Hoja de ruta de Suiza para las infraestructuras de investigación (*Schweizer Roadmap für Forschungsinfrastrukturen*). Puede descargarse en: http://www.sbf.admin.ch/html/dokumentation/publikationen/forschung/11.03.30.NFO.RoadmapForschungsinfrastrukturen_d.pdf

⁽⁸⁾ Schippl, J. et al.: Hoja de ruta para las tecnologías ecológicas 2020 (*Roadmap Umwelttechnologien 2020*) – informe final. Karlsruhe: Forschungszentrum Karlsruhe 2009 (Wissenschaftliche Berichte FZKA 7519).

⁽⁹⁾ <http://www.roadmap.republicans.budget.house.gov>.

⁽¹⁰⁾ <http://www.eracobuild.eu>.

⁽¹¹⁾ https://www.biomedtown.org/biomed_town/VPHFET.

⁽¹²⁾ <http://future-bnci.org>; <http://www.diamap.eu>; <http://www.roamer-mh.org>; <http://www.whyweage.eu>.

⁽¹³⁾ Consejo Federal sobre Investigación Sanitaria (GFR) del Ministerio de Educación e Investigación (2007): Hoja de ruta para el programa de investigación sanitaria del Gobierno federal. Bonn/Berlín: BMBF.

⁽¹⁴⁾ <http://futurage.group.shef.ac.uk/road-map.html>.

⁽¹⁵⁾ <http://www.braidproject.eu>.

⁽¹⁶⁾ The Future of Ageing Research in Europe. A Road Map.

2.6 La Comisión quiere facilitar a través de asociaciones público-privadas y públicas ⁽¹⁷⁾ nuevos instrumentos para afrontar los actuales retos sociales ⁽¹⁸⁾. Entre las iniciativas conjuntas se incluyen especialmente las asociaciones europeas para la innovación (AEI), entre ellas la Asociación Europea para la Innovación sobre un Envejecimiento Activo y Saludable ⁽¹⁹⁾, la Agenda Digital para Europa ⁽²⁰⁾, la iniciativa de programación conjunta «Una vida más larga y mejor: posibilidades y desafíos del cambio demográfico» ⁽²¹⁾ y el programa previsto «Horizonte 2020» ⁽²²⁾.

2.7 A pesar de estos enfoques importantes y necesarios sobre la creación de asociaciones de investigación e innovación, existe una acuciante necesidad de nuevas actividades de investigación. El mundo, la sociedad, la técnica, la medicina, el envejecimiento humano siguen cambiando continuamente. Por ello, se requieren cada vez más nuevas investigaciones, con el fin de poder adoptar las medidas (políticas) adecuadas y oportunas en las nuevas circunstancias y no quedarse atrás en el desarrollo.

2.8 Por lo tanto, el CESE acoge favorablemente el apoyo de la Comisión Europea a las iniciativas de programación conjunta y a la elaboración de hojas de ruta para las futuras actividades de investigación en el ámbito del envejecimiento y el cambio demográfico ⁽²³⁾, así como la previsión de un objetivo de investigación sobre «salud, cambio demográfico y bienestar» en la prioridad «Retos sociales» de «Horizonte 2020» ⁽²⁴⁾.

3. Observaciones específicas

3.1 Infraestructura necesaria

3.1.1 Desde hace mucho tiempo se pide llevar a cabo una investigación europea a largo plazo, interdisciplinar, transfronteriza o al menos comparable ⁽²⁵⁾. Estas peticiones pueden adoptarse plenamente y reiterarse. Es evidente que para llevar a cabo una investigación comparativa deben tenerse en cuenta las condiciones estructurales correspondientes.

3.1.2 Además, la investigación en el ámbito del envejecimiento debe involucrar a todos los actores que se ocupan de este tema. Entre ellos se incluyen científicos y sociólogos, ingenieros y diseñadores, fabricantes y proveedores de servicios,

⁽¹⁷⁾ Como ejemplos de asociaciones públicas se citan ERA-Net y ERA-Net Plus, las Iniciativas del artículo 185 y la Programación Conjunta (*Joint Programming – JP*). Entre las asociaciones en público-privadas de investigación e innovación se incluyen por ejemplo las iniciativas tecnológicas conjuntas (ITC) y la «Internet del futuro».

⁽¹⁸⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (COM(2011) 572 final de 21.9.2011).

⁽¹⁹⁾ Véase IP/10/1288.

⁽²⁰⁾ Véase IP/10/581, MEMO/10/199 y MEMO/10/200.

⁽²¹⁾ Véase <http://www.jp-demographic.eu>.

⁽²²⁾ MEMO-11-435.

⁽²³⁾ Véase, entre otros, DO C 132 de 3.5.2011, p. 39 para la COM(2010) 546 final.

⁽²⁴⁾ COM(2011) 809 final.

⁽²⁵⁾ Véase, entre otros, DO C 74 de 23.3.2005, p. 44.

responsables políticos, arquitectos, urbanistas, representantes de la economía y la sociedad civil y especialmente las propias personas que envejecen. Por lo tanto, cabe celebrar la integración prevista de los distintos instrumentos europeos de financiación (ERA-Net, Era-Net Plus, INNOVA y PRO INNO) en un instrumento flexible ERA-Net que facilite la participación de los actores pertinentes.

3.1.3 Para lograr la excelencia de la investigación europea en un Espacio Europeo de Investigación (EEI), también es esencial una infraestructura adecuada y una coordinación integrada de las actividades de investigación. Asimismo, es necesaria una coordinación central para la fijación de un presupuesto y el reparto de los fondos. De esta forma, las actividades de investigación a nivel de país no son en modo alguno innecesarias. Sin embargo, conviene que la compatibilidad entre las investigaciones nacionales sea máxima para poder analizar y evaluar los resultados de forma comparable. Por lo tanto, el Comité recomienda crear un Centro Europeo de Investigación del Envejecimiento que pueda asumir las tareas de coordinación.

3.2 Otras necesidades de investigación

3.2.1 Entre los requisitos generales mencionados se destacan cuestiones que deben estudiarse más en el futuro. En la actualidad no solo estamos experimentando un cambio demográfico sin precedentes, sino también un progreso técnico que puede cambiar permanentemente la vida social, la atención sanitaria y nuestra relación con el entorno.

3.2.2 Mantenimiento de la salud

El primer gran ámbito de investigación debe englobar todas las cuestiones relacionadas con el tema del mantenimiento de la salud, puesto que la salud física y mental es esencial para llevar una vida activa y responsable en la vejez. Algunas cuestiones de investigación relevantes son por ejemplo las siguientes:

- ¿Cómo se puede motivar a las personas para que lleven un estilo de vida saludable desde la infancia?
- ¿Qué estrategias se requieren para lograr un apoyo específico y el desarrollo de medidas de prevención?
- ¿Qué tipos de tratamiento y rehabilitación ha demostrado ser particularmente eficaces en relación con los parámetros internacionales? ¿Qué ámbitos presentan deficiencias o precisan una mayor investigación y desarrollo?
- ¿Cómo puede aumentarse la competencia de los pacientes?
- ¿Cómo pueden evitarse, o al menos detectarse y tratarse antes, las amenazas transnacionales para la salud, las enfermedades raras, las enfermedades crónicas, la demencia y otras enfermedades neurodegenerativas?
- Existen lagunas en el estudio de la eficacia de los medicamentos y sus interacciones en las personas de edad avanzada, sobre todo en las mujeres de edad avanzada. Hasta ahora los medicamentos se han probado principalmente en las personas jóvenes; sin embargo, los toman sobre todo las personas más mayores.

- Deberíamos hacer hincapié en el papel de los dolores crónicos en el estado de salud de las personas de edad avanzada, especialmente en la forma de reducir los dolores y el malestar de la población europea de edad avanzada.
- Hasta ahora no se ha investigado mucho el abuso de alcohol y drogas en la vejez, sus causas ni las consecuencias físicas, psíquicas y sociales relacionadas.

3.2.3 Una vida laboral activa más larga

La prolongación de la vida laboral constituye una necesidad imperiosa, en vista de los cambios estructurales en la composición por edades de la población y el aumento de la esperanza de vida. De ello surgen cuestiones de investigación como las siguientes:

- ¿Cuál es la opinión de los trabajadores con respecto a una flexibilización del límite de edad? ¿De qué dependen las opiniones (por ejemplo, tipo de trabajo, condiciones del estado de bienestar, circunstancias regionales, etc.)?
- ¿Cómo deben crearse las condiciones de formación y prevención para posibilitar o ampliar la flexibilización? ¿Qué experiencia tienen los países? ¿Pueden utilizarse?
- ¿Cómo se pueden crear puestos de trabajo, organizar las horas de trabajo y reducir las cargas de trabajo para permitir a los trabajadores disfrutar de una vida laboral activa más larga? ¿Qué papel pueden desempeñar las innovaciones técnicas?
- ¿Qué posibilidades de fomento del compromiso cívico aplican o pueden aplicar las empresas para fomentar el compromiso cívico ya durante la actividad profesional? ¿Qué experiencias existen en los distintos países?

3.2.4 Una vida independiente, autorresponsable y corresponsable

Debido a la decreciente proporción de jóvenes en la población también disminuyen las oportunidades de apoyo personal para las personas de edad avanzada. Por ello, las personas de edad avanzada deberán asumir en el futuro con más frecuencia la responsabilidad de mantener su independencia y participación social. Entre las cuestiones de investigación relacionadas están las siguientes:

- ¿Qué comprensión de la autorresponsabilidad de las personas de edad avanzada puede observarse en los distintos países y qué consecuencias se derivan para el fortalecimiento y el fomento sistemáticos de un estilo de vida adecuado?
- ¿Qué comprensión de la corresponsabilidad de las personas de edad avanzada puede observarse en los distintos países (por ejemplo para las generaciones posteriores, para el medio ambiente) y qué consecuencias se derivan de ella? ¿Cómo se organizan las personas de edad avanzada, cómo organizan las ofertas para su generación y para las generaciones posteriores? ¿Cómo se comprometen con los demás, con su vecindario, con su entorno?

- ¿Qué formas de apoyo comunitario favorecen esta organización autónoma? Esto también debería estudiarse en contextos estructuralmente comparables (municipales, regionales).
- Por lo general debería estudiarse en contextos distintos estructuralmente comparables (por ejemplo en las regiones urbanas y rurales de los diversos países) cómo pueden fomentar los municipios una vida activa y responsable entre las personas de edad avanzada, por ejemplo a través de una política urbanística, de vivienda y de transporte adecuada para las personas de todas las edades.
- ¿Cómo pueden crearse comunidades que se ocupen de estas personas como expresión de la responsabilidad compartida y cómo se las puede apoyar? ¿Cómo trabajan conjuntamente en la actualidad las familias, las personas con compromiso cívico y las personas profesionalmente activas en el contexto de la atención (por ejemplo a las personas con enfermedades físicas crónicas o demencia)? ¿Cómo puede apoyar el uso de sistemas de asistencia técnica a estas comunidades? ¿Cómo se ocupan las empresas de sus necesidades? ¿Qué formas de responsabilidad compartida se observan en los países? ¿Cómo encajan estas comunidades en la política social de los países y en la planificación (estructural) social de los municipios?
- ¿Qué formas de vida y alojamiento han funcionado bien— una vez más en relación con los parámetros internacionales— para las personas de edad avanzada, y especialmente las personas de edad avanzada que viven solas o que padecen demencia? ¿Pueden transferirse?

3.2.5 Educación

En la actualidad se da por supuesto que una sociedad que envejece exige de cada individuo un aprendizaje permanente. De ello surgen cuestiones de investigación como las siguientes:

- ¿Cómo puede transformarse el aprendizaje permanente en un aprendizaje para vivir más?
- ¿Qué oportunidades de aprendizaje se ofrecen, aparte de las ofertas de formación profesional continua, a la población que envejece? ¿Cómo deben crearse estas oportunidades para estimular el aprendizaje activo?
- ¿Qué tipo de oferta educativa específica necesitan las personas que asumen un compromiso cívico?
- ¿Qué importancia tiene la educación estética para la conservación de la plasticidad cognitiva y emocional y la creatividad en la vejez? ¿Qué conclusiones pueden extraerse de la comparación internacional de las respectivas oportunidades educativas?
- ¿Qué función cumplen las diferentes instituciones educativas (universidades, universidades populares, etc.) en el fortalecimiento de las distintas competencias, por ejemplo para el uso de las nuevas tecnologías, el compromiso cívico, la asistencia, la difusión de conocimientos sociales o especializados, etc.?

3.2.6 La tecnificación de todos los ámbitos de la vida

Apenas se han investigado los efectos a largo plazo de la creciente tecnificación de todos los sectores sociales y la necesidad de utilizar sistemas técnicos como apoyo para llevar una vida independiente, activa y participativa en la vejez. De ello se deriva la necesidad urgente de investigar cuestiones como las siguientes:

- ¿Qué medidas técnicas, organizativas, creativas, y de fomento de la aceptación son necesarias para poder utilizar de manera eficiente y ética el potencial de la televigilancia, la telesalud y la tele-rehabilitación a fin de mejorar la atención de la salud?
- ¿Qué requisitos técnicos de protección de datos, organizativos, legales y éticos exige la implantación generalizada de sistemas para la organización y la regulación a nivel municipal, regional, nacional y europeo?
- ¿Qué efectos a largo plazo tiene el aumento del uso de los sistemas técnicos en las relaciones entre las personas de edad avanzada y sus familias, entre los pacientes y los médicos y entre las personas dependientes y los cuidadores informales o profesionales?
- Tampoco se han investigado mucho las implicaciones psicológicas, sociales y éticas relacionadas con la implantación cada vez más extendida de sensores y otros artefactos técnicos en el cuerpo humano. ¿Qué efectos tienen en la imagen e identidad propias de las personas afectadas, por un lado, y en la percepción social de la enfermedad, la salud y la discapacidad por el otro?

Asimismo, se sabe poco sobre la posibilidad de acompañar a las personas a un final digno de su vida mediante apoyo técnico —y sin embargo emocional— por ejemplo a través de la música y la iluminación.

3.2.7 La sociedad europea del futuro

El último ámbito de investigación debería abarcar todas las cuestiones relacionadas con los cambios actuales y futuros de las sociedades europeas. Las cuestiones de investigación relevantes se refieren, entre otras cosas, a la imagen de la vejez, las diferencias culturales, las experiencias divergentes y las desigualdades existentes en las condiciones de vida en Europa:

- ¿Qué idea tenemos del envejecimiento activo y de la edad en los distintos países de Europa en vista del cambio demográfico? ¿Cómo puede el intercambio entre los países fomentar el desarrollo de una imagen de la vejez realista en lugar de estereotipada?
- ¿Cómo envejecen las personas en las diferentes culturas que están representadas en los Estados miembros con una diversidad cada vez mayor? ¿Qué importancia tienen la edad, la enfermedad y la muerte en las respectivas culturas? ¿Cómo puede organizarse el intercambio de experiencias y contribuir al entendimiento y el enriquecimiento mutuos?

- ¿Qué importancia tienen la música y las artes plásticas en el proceso de envejecimiento en las distintas culturas? ¿Qué efectos se derivan de ello y cómo pueden aprovecharse los efectos positivos para otras personas?
- ¿Cómo pueden superarse las experiencias que difieren cada vez más entre las generaciones y dentro de ellas debido al aumento de la esperanza de vida y al rápido cambio social y técnico? ¿Cómo son posibles el entendimiento y aprendizaje mutuos en estas circunstancias?
- Con respecto a las desigualdades existentes —incluso crecientes— en las condiciones de vida entre los países europeos y dentro de ellos, se plantean preguntas similares.
- Otra cuestión sin resolver es cómo repercuten en las personas que envejecen y en la sociedad en su conjunto las diferentes formas específicas de abordar la muerte en cada país. Precisamente en una sociedad que envejece no debe dejarse de lado esta pregunta y las posibles consecuencias que podrían estar relacionadas con ella.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el «Informe de seguimiento 2011 relativo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea: evaluación del CESE» (dictamen de iniciativa)

(2012/C 229/04)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

El 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 29, apartado 2, del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el:

«Informe de seguimiento 2011 relativo a la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Unión Europea: evaluación del CESE».

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 138 votos a favor, 9 en contra y 12 abstenciones el siguiente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE considera que el informe de seguimiento de Eurostat (*2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*) resulta un instrumento útil e importante para:

- hacer un balance de los progresos conseguidos hasta ahora hacia la consecución de los objetivos y las metas de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE;
- revisar y perfilar los objetivos, las acciones y las medidas de la propia Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, así como perfeccionar las metodologías y los instrumentos utilizados actualmente para evaluar el desarrollo sostenible;
- afrontar los nuevos desafíos que se planteen, en particular en vista de los efectos que ha tenido la crisis económica y financiera mundial en la Estrategia de Desarrollo Sostenible.

1.2 En este sentido, el CESE lamenta la ausencia de un informe de la Comisión sobre el estado de aplicación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible en la UE y pide una respuesta de la Comisión y de las demás instituciones de la UE a los resultados del informe Eurostat, como parte de la propia estrategia y como instrumento esencial para realizar una evaluación política de las medidas adoptadas hasta ahora y también para definir las directrices que han de seguirse en el futuro.

1.3 El CESE considera, por tanto, que resulta necesario un compromiso político más eficaz para alcanzar los objetivos de la estrategia, empezando por los esfuerzos para realizar una medida correcta del estado del desarrollo sostenible, lo que implica una evaluación de carácter científico y político de la eficacia de las medidas políticas desarrolladas en apoyo de la sostenibilidad.

1.4 A tal fin, el Comité Económico y Social Europeo vuelve a instar a que se tengan en cuenta los impulsos y las reflexiones provenientes de su Observatorio del Desarrollo Sostenible, con la intención de dar voz a la sociedad civil. La transición hacia un modelo de desarrollo más sostenible podrá resultar eficaz

solo si se aplican procesos democráticos que fomenten la concienciación y la participación del público en los procesos de toma de decisiones, a través del desarrollo de estructuras de diálogo entre la sociedad civil y los responsables políticos.

1.5 El CESE destaca la oportunidad de reforzar los vínculos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible con el resto de iniciativas políticas importantes de la UE. La naturaleza transversal y generalizada del concepto de la sostenibilidad en el desarrollo requiere un estrecho vínculo con el resto de prioridades políticas emergentes (la igualdad social, la lucha contra la pobreza y el desempleo, la justicia social, el uso eficiente de los recursos, la protección del capital natural, la cohesión social y la cooperación al desarrollo).

1.5.1 Este requisito de interconexión entre las distintas estrategias políticas de la UE reviste una importancia particular propia del actual momento histórico. Las graves consecuencias de la crisis económica mundial hacen que resulte necesario distinguir entre las repercusiones derivadas de la coyuntura económica mundial y el desarrollo de estrategias estructurales y profundas para el desarrollo sostenible a largo plazo.

1.5.2 En particular, el CESE reitera la necesidad de mejorar la cooperación e integración entre la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE y la Estrategia «Europa 2020» a fin de garantizar que las acciones de esta última estén realmente orientadas a conseguir un desarrollo más sostenible. El análisis y la búsqueda de nuevos indicadores permite evaluar la eficacia de las medidas de fomento de los modelos de consumo y producción sostenibles y asimismo alimentar el proceso de seguimiento de Europa 2020.

1.6 El CESE recomienda reforzar la dimensión social del desarrollo sostenible, sobre todo, a raíz de las repercusiones que la crisis económica ha tenido en las cuestiones sociales –en particular, en términos de aumento del desempleo, de las desigualdades y del riesgo de exclusión social–, que afectan en mayor medida a las categorías más vulnerables y producen un efecto «dominó» a largo plazo en las condiciones de vida de las personas, limitando además los márgenes de intervención en aras de la protección del medio ambiente.

1.7 El CESE apoya con firmeza la promoción de un desarrollo económico capaz de garantizar el crecimiento de la economía, de forma que se neutralice el impacto negativo para el medio ambiente y teniendo en cuenta los principios claves de igualdad, cooperación y justicia social (principios que subyacen al propio concepto del desarrollo sostenible).

1.7.1 El Comité Económico y Social Europeo apoya el concepto de crecimiento verde y el desarrollo de una economía verde que se concrete en el contexto de desarrollo sostenible a largo plazo, reduciendo las desigualdades o la falta de igualdad de oportunidades en la transición hacia un modelo de desarrollo con bajas emisiones de carbono ⁽¹⁾.

1.7.2 El CESE aprueba en este sentido las recomendaciones de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre el fomento de empleos verdes para que en la transición hacia una economía verde se garantice a los trabajadores y a las trabajadoras condiciones de trabajo decentes (*decent work*) y empleos de alta calidad, evitando así que la economía verde pueda reproducir las divisiones sociales que se han producido en otras fases de transformación.

1.8 En la transición hacia la sostenibilidad resulta fundamental que se refuerce la inversión en investigación e innovación, sobre todo en el ámbito energético, para fomentar un modelo de desarrollo basado en mayor medida en las fuentes de energía renovables y que dependa menos del consumo de combustibles fósiles y conseguir una reducción de la intensidad energética de la economía, pero también para lograr efectos externos positivos para el crecimiento y posibilidades de empleo, fomentando nuevas actividades y promoviendo la competitividad económica.

1.9 Junto a la calidad de la investigación y la innovación tecnológica, la formación también desempeña una función esencial: acompañar a la sociedad civil en su camino hacia un modelo distinto de desarrollo, proporcionando los instrumentos adecuados para afrontar con eficacia los desafíos que conlleva y fortaleciendo el papel de agente activo en el cambio.

1.10 Por tanto, garantizar vías adecuadas de sensibilización y formación en materia de desarrollo sostenible es un objetivo fundamental, que debe ir de la mano del objetivo basado en la aplicación de parámetros más eficaces para evaluar los progresos realizados hacia una mayor sostenibilidad.

1.11 En particular, es necesario avanzar por el camino emprendido por el CESE al respaldar la elaboración de nuevos indicadores para evaluar el progreso económico más allá del PIB ⁽²⁾, y conjugar dimensiones de análisis cuantitativas y cualitativas, abarcando también el estudio de las modalidades de percepción y evaluación de los agentes sociales sobre cuestiones relacionadas con la sostenibilidad.

⁽¹⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río + 20)», ponente: Sr. Wilms, DO C 143 del 22.5.2012, p. 39

⁽²⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB», DO C 181 del 21.05.2012, p. 14.

1.12 Solo a través de un proceso participativo y compartido entre los expertos, las fuerzas políticas y sociales y la sociedad civil será posible construir una nueva cultura política y social capaz de generar una idea de desarrollo que abarque la combinación de los tres ámbitos –económico, social y medioambiental– sobre los que pueda basarse el concepto de calidad y sostenibilidad del progreso humano.

2. Introducción

2.1 El informe actual de seguimiento de Eurostat (*2011 Monitoring Report of the EU Sustainable Development Strategy*), que hace un análisis detallado de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE en 2011, ofrece una visión detallada de la situación de los Estados miembros de la Unión dos años después de la crisis y permite, por tanto, realizar una evaluación crítica en relación tanto con las profundas transformaciones que están teniendo lugar en nuestra sociedad como con el debate en curso sobre la posibilidad de que la transición a una economía de bajas emisiones de carbono constituya una oportunidad para combatir la recesión, estimulando un proceso de reactivación de la producción y contrarrestando la disminución del empleo.

2.2 Habida cuenta de su función de intermediario entre las instituciones de la UE y la sociedad civil organizada, el CESE pretende contribuir a la reflexión impulsada por el mencionado informe, favoreciendo la participación de las instituciones representativas de los ciudadanos europeos en la evaluación de los temas y de los proyectos relevantes para conseguir la sostenibilidad en el desarrollo económico, social y ambiental.

2.3 El presente Dictamen pretende asimismo dar continuidad a los dictámenes anteriores elaborados por el CESE para preparar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CNUDS) que se celebrará en Río de Janeiro (Río + 20) en junio de 2012.

2.3.1 El Dictamen actual representa una contribución de la sociedad civil con respecto de las negociaciones en la cumbre «Río + 20», en particular en relación con uno de los dos principales desafíos que serán el foco de la cumbre: *el marco institucional del desarrollo sostenible*.

3. Consideraciones generales

3.1 El análisis de los datos del informe 2011 pone de manifiesto cómo algunos de los logros conseguidos, en la dirección que trazan los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE, pueden atribuirse más al efecto de la coyuntura económica mundial actual que a la aplicación de estrategias estructuradas a largo plazo destinadas a conseguir el desarrollo sostenible. Por tanto, resulta prioritario analizar y abordar las diferencias existentes entre los Estados miembros en la consecución de estos objetivos.

3.1.1 En relación con los **desarrollos favorables**, destacados en el informe en el marco temporal que abarca desde el año 2000 hasta la actualidad, nos encontramos ante:

— una reducción del número de personas en riesgo de pobreza o exclusión social (aunque haya aumentado la proporción de trabajadores pobres);

- un aumento de la esperanza de vida y una mejora del marco general de la salud pública (aunque siguen existiendo desigualdades en el ámbito del acceso a la protección del medio ambiente);
- una reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y un aumento del consumo de energías renovables;
- una situación estable en la abundancia y la variedad de especies de aves comunes, lo cual es un buen ejemplo de la situación general de la biodiversidad y de la integridad de los sistemas naturales.

3.1.2 Por cuanto atañe a las **evoluciones de carácter desfavorable**, nos encontramos ante:

- un aumento de la demanda de materiales, a pesar de haberse registrado una tendencia positiva en el aumento de la productividad de los recursos;
- un aumento de la tasa de empleo de los trabajadores de más edad que todavía no alcanza el objetivo previsto para 2010;
- el mantenimiento de las actividades pesqueras más allá de los niveles de sostenibilidad de las poblaciones de peces;
- el logro de una *disociación*, que en la actualidad es solo *relativa*, entre el desarrollo económico y el consumo de energía en el transporte, y la falta de un cambio del transporte de mercancías y personas de la modalidad actual a otra modalidad de menor impacto ambiental;
- la no consecución del objetivo previsto para 2010 del 0,56 % de la renta nacional bruta destinada a la ayuda oficial al desarrollo.

3.2 En cuanto a la influencia de la crisis en el desarrollo favorable/desfavorable de las tendencias analizadas en el informe de Eurostat, se observa que la reducción de las emisiones de gases perjudiciales para el medio ambiente, por un lado, puede atribuirse a un uso más eficiente de la energía y a un mayor consumo de combustibles con bajas emisiones de carbono pero, por otro, también ha estado determinada por el efecto de recesión provocado por la crisis.

3.2.1 La energía, tal como se presupone en todas las actividades económicas, destaca como la variable más estrechamente relacionada con el crecimiento de la economía, como bien revela la reducción del consumo de energía final en paralelo con la caída del PIB. Esto hace que resulte fundamental avanzar en lo que respecta a la disociación entre crecimiento económico y presión medioambiental mediante la disociación entre la producción de riqueza y el consumo de energía.

3.3 Por último, el escenario representado en el informe de Eurostat revela que la Unión Europea ha conseguido importantes progresos en el camino hacia un desarrollo sostenible en materia ambiental, económica y social; sin embargo, la economía de la UE aún está bastante basada en la energía y el carbono y, por tanto, cabe intensificar los esfuerzos en favor de cambios estructurales profundos capaces de promover un proceso de transición a largo plazo, en el que no repercutan los efectos de la actual coyuntura económica mundial.

4. Observaciones particulares

4.1 El análisis de los indicadores que miden la dimensión del **desarrollo socioeconómico** en su evolución entre los años 2000 y 2011 muestra de un modo especialmente marcado los efectos de la recesión generada a raíz de la crisis económica mundial. Esto resulta evidente sobre todo en el análisis del PIB, de las *inversiones* y de la *productividad del trabajo*.

4.1.1 Se registran tendencias negativas en relación al *desempleo* y el *empleo*, con tasas especialmente preocupantes en lo que se refiere al desempleo juvenil. En cambio, se registran tendencias positivas en la recuperación del *ahorro de los hogares* como respuesta a la crisis, en el crecimiento del *gasto en investigación y desarrollo*, y en la mejora de la *intensidad energética*, para la que se registra una *disociación* absoluta.

4.1.2 El ámbito del desarrollo socioeconómico mide los progresos conseguidos en la construcción de una sociedad basada en una economía innovadora y ecoeficiente que ofrece altos estándares de vida a la sociedad civil. La crisis económica ha influido negativamente en la consecución de estos objetivos. Sin embargo, el desarrollo de un proceso de transformación ecológica (*greening*) de la economía puede suponer un fuerte impulso para hacer frente a la recesión, contribuyendo a la reactivación de la productividad y el empleo.

4.2 El análisis de los progresos alcanzados a favor de los modelos de **producción y consumo sostenibles** revela tendencias contradictorias. Aunque la UE ha conseguido hacer un uso más eficiente de los recursos, observamos un aumento constante de la *demandas de materiales*. En el ámbito energético, aumenta el *consumo de electricidad*, pero se observa una reducción en el *consumo de energía final*. En relación con la cuestión de los residuos, aunque se señala un aumento de la producción de *residuos peligrosos*, se observa en cambio una reducción de la cantidad de *residuos no minerales* y un aumento del *reciclaje*. Además, se destaca el aumento constante del *número de automóviles*, pero se registra una reducción de las *emisiones de sustancias contaminantes*, en gran medida a raíz de la reducción registrada en el sector de los transportes y a la creciente utilización de motores más eficientes.

4.2.1 El conjunto de tendencias contradictorias que reflejan los indicadores analizados muestra que, pese a los progresos conseguidos, se requieren más esfuerzos para conseguir el propósito de romper el vínculo entre el crecimiento económico y el uso de los recursos, respetando la capacidad de carga de los ecosistemas. Asimismo, es fundamental tener en cuenta el consumo y la producción de manera más interdependiente, promoviendo así el concepto del ciclo de vida de los productos. Por tanto, es preciso invertir más en campañas de sensibilización a favor de modelos productivos y de consumo más responsables con el medio ambiente.

4.3 Los indicadores relativos a la **inclusión social** muestran una tendencia de desarrollo bastante favorable, con una reducción del *riesgo de pobreza o de exclusión social*. Sin embargo, se observa un aumento del riesgo de pobreza para el grupo de personas con edades comprendidas entre los 25 y los 49 años, y en menor medida para el grupo de edad entre 18 y 24 años, así como un aumento de la tasa de desempleo juvenil. En cambio se han reducido la *intensidad de la pobreza*, las *desigualdades en términos de ingresos*, la *tasa de desempleo a largo plazo* y la *diferencia de salarios entre mujeres y hombres*.

4.3.1 Entre las tendencias de carácter desfavorable cabe señalar el aumento de la *cuota de trabajadores pobres*, el hecho de que la *participación en la formación permanente* no haya aumentado de forma suficiente como para cumplir el objetivo previsto para 2010, y la necesidad de reducir significativamente la *tasa de abandono escolar*.

4.3.2 Aunque el cuadro descrito en el informe de Eurostat es bastante favorable, es necesario mejorar los resultados relativos al abandono escolar y a la formación permanente. El *riesgo de pobreza* afecta de hecho en mayor medida a las personas que tienen poca formación. Asimismo, la enseñanza y la formación desempeñan una función importante a la hora de que una persona pueda beneficiarse de las oportunidades de empleo relacionadas con el desarrollo de la economía verde, que requiere el desarrollo de nuevas tecnologías ecoeficientes y la readaptación de las competencias en consonancia con los procesos de innovación tecnológica. La actividad de la formación resulta por tanto fundamental, tanto para la inserción laboral de los jóvenes como para responder a las necesidades de aquellos que ya están trabajando y que han de hacer frente a las nuevas exigencias derivadas de las transformaciones en curso.

4.4 El análisis de los **cambios demográficos** presenta mejoras significativas relativas a la tasa de empleo de los trabajadores de más edad, a la esperanza de vida más allá de los 65 años y a la reducción del riesgo de pobreza de las personas mayores de 65 años.

4.4.1 Sin embargo, a pesar de estas mejoras, se observa un aumento de los niveles cuantitativos y cualitativos de los gastos en bienestar y de la deuda pública. Los cambios demográficos que presenciamos –en particular, las tasas más bajas de fertilidad y una mayor esperanza de vida– y los desequilibrios generacionales que de ellos se derivan hacen necesario responder al desafío de crear una sociedad mutuamente integradora manteniendo niveles sostenibles de gasto público y adaptando el gasto en bienestar a las nuevas exigencias que implica el aumento de la demanda a largo plazo de pensiones, servicios de salud y servicios de atención.

4.5 El análisis de la **salud pública** revela mejoras en aras de una vida más larga y más saludable: aumenta la esperanza de vida, se reducen los *fallecimientos por enfermedades crónicas* y el número de *suicidios*, se registra además una menor *producción de sustancias químicas tóxicas*, y se observan reducciones en la *tasa de accidentes laborales graves* y en la exposición a la *contaminación acústica*. A pesar de este panorama favorable, aún persisten diferencias en términos de *acceso a la asistencia sanitaria* entre los distintos grupos socioeconómicos.

4.5.1 El concepto de la salud pública abarca varios aspectos sociales, económicos y ambientales del desarrollo (*la salud y la seguridad en los entornos de trabajo, la financiación de la atención médica, la exposición a los agentes contaminantes, etc.*), que representan uno de los desafíos clave de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE que requiere mayores esfuerzos a fin de conseguir un enfoque analítico integrado para combinar los tres ámbitos de la sostenibilidad que con frecuencia suelen considerarse por separado.

4.6 El análisis de los indicadores relacionados con el **cambio climático y la energía** revela algunas mejoras significativas; en cambio, la crisis económica también ha repercutido considerablemente en estas tendencias a causa del estrecho vínculo que interrelaciona la energía y el desarrollo económico. En lo que respecta a los cambios de carácter favorable, se observa la reducción de las *emisiones de gases de efecto invernadero*, que ha permitido que la UE se acerque a la consecución del objetivo de la reducción del 20 % en 2020 y al objetivo de Kyoto establecido para 2012; el aumento de la *cuota de energía de fuentes renovables*, que en 2020 podría alcanzar el objetivo del 20 % de energía procedente de fuentes renovables para cubrir el consumo interior bruto de energía; y el aumento del *uso de energías renovables en el transporte*. Por último, se observa una reducción de la *demandas de energía*.

4.6.1 En lo que respecta a los cambios de carácter desfavorable, se observa el aumento entre los años 2000 y 2009 de la dependencia de la *energía importada*; la no consecución de la cuota del 21 % en el uso de energías renovables en la *producción de electricidad*; y un progreso discreto en la *cogeneración* y en la *transferencia de la carga fiscal del trabajo al uso de los recursos*.

4.6.1.1 La producción y el consumo de energía son los factores principales de las emisiones de CO₂ y, por tanto, del impacto ambiental a escala mundial. Esto hace que resulte realmente importante la *innovación tecnológica en el sector energético*. Por otra parte, el desarrollo de fuentes renovables y de la eficiencia energética, además de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, también puede aportar beneficios económicos y sociales que den como resultado nuevas actividades que creen puestos de trabajo, combinando las medidas de protección del medio ambiente con las que regulan el crecimiento económico y el empleo.

4.6.1.2 Para ello es necesario evitar que la crisis económica ponga en peligro los procesos de transformación ecológica de la economía que se están desarrollando, pero que parecen especialmente vulnerables en esta fase de recesión.

4.7 Los cambios observados en el ámbito del **transporte sostenible** también puede ser atribuidos en parte a las consecuencias de la crisis económica. En particular, cabe atribuir al menor volumen de transportes resultante la reducción de los *accidentes de tráfico*, así como la *disminución de las emisiones de gases de efecto invernadero* y del *consumo de energía*, que han permitido registrar una *disociación* que, por lo demás, es solo relativa.

4.7.1 En relación con las tendencias de carácter positivo se registran avances en la reducción de las *emisiones de CO₂* generadas por los nuevos automóviles y en la reducción de las *emisiones contaminantes en el aire*. Con respecto a las tendencias negativas, se observa en cambio que, en el ámbito del *transporte de mercancías* y de *pasajeros*, no se percibe un cambio de modalidad a un tipo de *transporte con un menor impacto ambiental*.

4.7.1.1 El transporte es un sector complejo cuyos elementos fundamentales obedecen a causas de diversa naturaleza, que incluyen asimismo los estilos de vida y los patrones culturales de consumo. En este sentido, los transportes son un ejemplo de

que la lucha contra el cambio climático, para ser eficaz, no debe limitarse a cuestionar solo la acción política y la elección de técnicas, sino también, en primera persona, los comportamientos cotidianos de los ciudadanos.

4.8 Los esfuerzos realizados en el ámbito de la protección de los **recursos naturales** han generado algunos resultados positivos, pero aún debemos realizar avances importantes. Aunque resulta estable la *abundancia y la variedad de muchas especies de aves comunes*, sigue destacando, en cambio, la cuestión de la sobreexplotación de las poblaciones de peces ⁽³⁾. Aunque aumenta la *designación de áreas como espacios naturales*, también continúa la *expansión de las zonas urbanas a expensas de tierras agrícolas y seminaturales*.

4.8.1 Los recursos naturales no son solamente un requisito previo para el desarrollo de la actividad de producción y consumo de los seres humanos, sino que de ellos dependen los equilibrios de los ecosistemas, cuya alteración puede tener consecuencias irreversibles para todo el planeta. Por esta razón es necesario asumir un mayor compromiso para detener la degradación ambiental mediante la conservación del *capital natural del suelo* y de sus *recursos en términos de biodiversidad*.

4.8.2 Existe la necesidad urgente de afrontar las lagunas que muestran los indicadores ecológicos añadiendo indicadores adicionales a fin de reflejar mejor la condición de los recursos biológicos y los beneficios públicos, actuales y futuros, derivados del funcionamiento de los ecosistemas.

4.9 El desarrollo de la **asociación mundial**, a partir del año 2000, revela indicios positivos, a pesar del impacto negativo que la crisis ha tenido en los *flujos comerciales* (a través del incremento de las *importaciones procedentes de países en vías de desarrollo* y la *reducción de las subvenciones a la agricultura en la UE*), en la *financiación del desarrollo sostenible* y en la *gestión de los recursos naturales*.

4.9.1 Por otro lado, sin embargo, se observa un bajo incremento del porcentaje de la renta nacional bruta utilizada para la *ayuda oficial al desarrollo de los países en desarrollo* que no permite alcanzar el objetivo previsto para 2010. Además, se observa una *reducción de la brecha de las emisiones de CO₂ entre la UE y los países en desarrollo* debido a un aumento de las emisiones de estos últimos en comparación con una reducción registrada en los países de la Unión.

4.9.2 La *asociación mundial* es una dimensión fundamental de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE: combatir la pobreza generalizada, la desigualdad y la falta de acceso a los recursos en los países menos desarrollados y en los países en desarrollo es de hecho un reto clave en el ámbito del desarrollo sostenible. De ahí se deriva el compromiso de ayudar a los países más pobres a mantener el ritmo de la transición hacia

la sostenibilidad, afrontando el crecimiento de la población mundial y las expectativas crecientes de calidad de vida y el aumento del consumo de materias primas.

4.10 Los indicadores que miden el nivel de **buena gobernanza** revelan tendencias tanto positivas como negativas. Por cuanto atañe a los desarrollos de carácter favorable, destacan: a) una reducción significativa de los casos de *infracción de las leyes de la UE* a escala nacional; b) el hecho de que entre 2007 y 2009 la *transposición de las directivas europeas* ha superado el objetivo del 98,5 %; c) un aumento de la disponibilidad de la administración electrónica (*e-government*) para los servicios públicos básicos y de su utilización por los ciudadanos de los Estados miembros; d) el hecho de que la mitad de los ciudadanos entrevistados ha declarado tener *confianza en el Parlamento Europeo*. En relación con los desarrollos desfavorables, se observa: e) una disminución de la *participación* en las elecciones nacionales y también en la de las elecciones al Parlamento Europeo, que ha resultado inferior a la de las elecciones nacionales (más de 20 % de diferencia en 27 países, con un solo país que presenta el resultado contrario); f) el hecho de que aún no se hayan conseguido los avances suficientes en la transición de la fiscalidad hacia una cuota más amplia de *impuestos ambientales* sobre el total de los ingresos fiscales.

4.10.1 El concepto de *gobernanza* está estrechamente relacionado con el desarrollo sostenible y con la afirmación de un principio de equidad social e intergeneracional que exige que los intereses de las generaciones futuras se tengan en cuenta en los acuerdos de las generaciones actuales. Una *buena gobernanza* requiere el desarrollo de una sociedad democrática, a través de una participación plena de la economía, de los agentes sociales y de la sociedad civil mediante la puesta en marcha de estructuras de diálogo entre los ciudadanos y los responsables políticos.

4.11 El CESE considera de vital importancia la implicación y la participación de la sociedad civil para conseguir mayores progresos hacia el desarrollo sostenible y para consolidar la propia Estrategia de Desarrollo Sostenible de la UE. A fin de garantizar la participación de la sociedad civil y permitirle contribuir al desarrollo sostenible es necesario ampliar el acceso al conocimiento y a la información sobre los temas de la sostenibilidad.

4.12 Para garantizar una comunicación más eficiente, también es necesario aplicar parámetros más eficaces para medir los progresos alcanzados en la realización del desarrollo sostenible. En particular, es necesario seguir el camino emprendido por el CESE al respaldar la elaboración de nuevos indicadores para evaluar el progreso económico más allá del PIB ⁽⁴⁾ que permitan incluir la evaluación de la calidad ambiental y social en la económica; además, es necesario conjugar las dimensiones cuantitativas y cualitativas, incluido también el estudio de las modalidades de percepción y evaluación de los agentes sociales sobre cuestiones relacionadas con la sostenibilidad.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece la organización común de mercados en el sector de los productos de la pesca y de la acuicultura», DO C 181 del 21.05.2012, p. 183.

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el tema «Más allá del PIB – Participación de la sociedad civil en el proceso de selección de los indicadores complementarios del PIB», DO C 181 del 21.05.2012, p. 14.

4.13 Sin embargo, el desarrollo de un *sistema de información* válido, lejos de tener un mero interés cognitivo, se inscribe en el proceso político y de toma de decisiones, formando la base sobre la que se puede integrar el sistema de las preferencias sociales. Por este motivo, la reflexión sobre el significado mismo del progreso social y medioambiental y la búsqueda posterior de nuevos indicadores e instrumentos de interpretación ha de producirse con la participación activa de expertos, de las fuerzas políticas y sociales y de la sociedad civil, a través de una participación democrática en las decisiones.

4.14 El CESE también debería tomar nota de la ausencia de un informe sobre las perspectivas futuras realizado a partir del trabajo de Eurostat y pedir aclaraciones sobre cómo se incorporará el desarrollo de las políticas y de las trayectorias futuras en el trabajo de la Comisión y en el de los Estados miembros.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

III

(Actos preparatorios)

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

481ª SESIÓN PLENARIA DE LOS DÍAS 23 Y 24 DE MAYO DE 2012

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico»

COM(2011) 782 final

(2012/C 229/05)

Ponente: **Luis Miguel PARIZA**

El 13 de julio de 2011, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen de iniciativa sobre el tema

«Estrategia de la UE para la región del Atlántico».

El 21 de noviembre de 2011, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo, en virtud del artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico»

COM(2011) 782 final.

El 6 de diciembre de 2011 la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social la preparación de los trabajos en este asunto, convirtiendo el dictamen de propia iniciativa en consulta.

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 7 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo 2012 (sesión del 24 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 151 votos a favor, 2 votos en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 La fachada atlántica europea, que es la puerta occidental de Europa, debe reforzar su centralidad y evitar el riesgo de alejamiento del centro político y económico de Europa. A través del Atlántico Europa establece vínculos económicos y políticos con América y África.

1.2 La macrorregión atlántica incluye a las regiones e islas de la fachada atlántica de Irlanda, Reino Unido, Francia, España y Portugal. Islandia, que está en proceso de adhesión, debe estar

vinculada, así como Noruega, que pertenece al EEE. También Groenlandia y las Islas Faroe. Aunque las regiones del Mar del Norte comparten intereses en el espacio atlántico, podrían poner en marcha en el futuro una estrategia específica.

1.3 El Atlántico europeo cuenta con una importante trayectoria de cooperación política para el impulso de acciones de interés común en proyectos enmarcados en programas transnacionales europeos. En esta cooperación participan tanto las autoridades regionales como la sociedad civil.

1.4 El CESE valora positivamente la propuesta de la Comisión Europea para el Atlántico en el marco de la Política Marítima Integrada: el apoyo tanto a los nuevos sectores económicos emergentes como a un impulso renovado a los sectores tradicionales, en el marco de un enfoque de desarrollo sostenible.

1.5 Pero el CESE propone un enfoque más ambicioso: una Estrategia Macrorregional, que junto con el pilar marítimo incorpore el pilar territorial, teniendo en cuenta las experiencias de las regiones del mar Báltico y de la región del Danubio.

1.6 La propuesta del CESE está acompañada de la posición del Parlamento Europeo, de los Gobiernos de las Regiones de la Comisión del Arco Atlántico, de los Consejos Económicos y Sociales en la Red Transnacional Atlántica, así como de numerosos actores de la sociedad civil (empresarios, sindicatos, cámaras de comercio, ciudades, etc.).

1.7 El CESE considera que el Foro Atlántico previsto en la Estrategia Marítima Atlántica constituye un primer paso para acompañar al proceso de transformación de la estrategia marítima atlántica en la estrategia macrorregional. El Foro utilizará la experiencia acumulada en la elaboración, seguimiento y evaluación de los asuntos marítimos, para transformarse en el futuro Foro macrorregional, que defina las líneas estratégicas de actuación que son comunes y los proyectos prioritarios para la cohesión territorial de las regiones atlánticas.

1.8 El CESE, que participa en el «*Leadership Group of the Atlantic Forum*», ha propuesto que la Red Transnacional Atlántica (RTA) de Consejos Económicos y Sociales participe también en el Foro, pues son actores que actúan sobre el terreno y son indispensables para la identificación y la ejecución de los proyectos. Para que el Plan de Acción tenga éxito deben participar en su elaboración los actores sociales y regionales más importantes.

1.9 Los objetivos prioritarios de la macrorregión atlántica deben estar enmarcados en los pilares temáticos de la Estrategia UE2020. El CESE considera que la estrategia del Atlántico es muy importante, no solo para las regiones implicadas, sino también para toda la Unión Europea.

1.10 La Estrategia Atlántica deberá estar implicada tanto en las políticas sectoriales como en la política de cohesión, por lo que el CESE propone superar las limitaciones de «los tres Noes», para que las estrategias macrorregionales dispongan en el futuro de la legislación adecuada, la financiación específica y las estructuras administrativas necesarias.

2. Las estrategias macrorregionales en la UE: nuevos instrumentos de cooperación y de cohesión territorial.

2.1 La Comisión Europea presentó en junio de 2009 una Estrategia Europea para la Región del Mar Báltico ⁽¹⁾ que, promoviendo la cooperación territorial, define un marco geográfico

⁽¹⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 10 de junio de 2009, acerca de la Estrategia de la UE para la región del Mar Báltico (COM (2009) 248 final).

estratégico multisectorial e integrado a través de diversos objetivos específicos para resolver problemas comunes. Después se ha puesto en marcha la estrategia para la Región del Danubio ⁽²⁾.

2.2 La Comisión se refiere a las macrorregiones como un área que comprende un número de regiones administrativas pero con suficientes asuntos en común para justificar un único enfoque estratégico ⁽³⁾. Las macrorregiones, a partir de una base geográfica, se definen a nivel funcional.

2.3 Las condiciones administrativas, reglamentarias y financieras están basadas en «los tres Noes»: no a la financiación adicional, no a nuevas estructuras administrativas y no a nuevas disposiciones legislativas. Aunque fue la condición que en el Consejo pusieron los Estados miembros, el CESE no comparte estas limitaciones.

2.4 En la Estrategia para la Región del Mar Báltico participan ocho Estados miembros de la UE y tres Estados vecinos.

2.5 En el año 2011 la UE ha puesto en marcha la Estrategia para la Región del Danubio, en la que participan ocho Estados miembros de la UE y seis países no comunitarios ⁽⁴⁾.

2.6 El primer balance del funcionamiento de la Estrategia del Mar Báltico ⁽⁵⁾ muestra un resultado satisfactorio como instrumento de mejora de la cooperación macrorregional, para alcanzar los retos y oportunidades que trascienden del ámbito regional y nacional, y como instrumento muy útil para el objetivo de cohesión territorial y la *Estrategia Europa 2020*.

2.7 El CESE apoya la conveniencia de extender este tipo de instrumentos a otras macrorregiones que puedan aportar valor añadido.

2.8 El Tratado de Lisboa, que incorpora junto a la cohesión económica y social el objetivo de la cohesión territorial, representa un impulso para las estrategias macrorregionales.

2.9 La Agenda Territorial 2020 ⁽⁶⁾, adoptada en mayo de 2011 en Gödöllő, plantea un enfoque innovador basado en el lugar, «*place-based approach*», y teniendo en cuenta las estrategias macrorregionales existentes.

⁽²⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE para la Región del Danubio (COM (2010) 715 final).

⁽³⁾ Véase el punto 1.

⁽⁴⁾ Véanse los dictámenes del CESE sobre la Estrategia de la UE para la Región del Danubio, DO C 48 de 15.2.2011, p. 2, y DO C 248 de 25.8.2011, p. 81.

⁽⁵⁾ Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Aplicación de la Estrategia de la UE para la Región del Mar Báltico (EUSBSR) (COM (2011) 381 final).

⁽⁶⁾ Agenda Territorial de la Unión Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas, de 19 de mayo de 2011.

2.10 La política de cohesión es el instrumento fundamental para abordar los retos de la política territorial de la UE y el impulso del desarrollo endógeno de las macrorregiones.

2.11 El proceso de definición del nuevo marco financiero plurianual de la UE y de la política de cohesión del periodo 2014-2020 está ya en marcha.

2.12 La cooperación territorial sigue constituyendo un objetivo de la política de cohesión, que aumentaría su presupuesto. Contará con un Reglamento y contempla expresamente «nuevas formas de cooperación territorial dirigidas a responder específicamente a retos macrorregionales» (7).

3. La Región Atlántica

3.1 La vertiente atlántica europea (anexo I) constituye un amplio espacio geográfico en el eje norte/sur que tiene como nexo de unión fundamental el Océano Atlántico. La macrorregión Atlántica incluye a las regiones e islas de la fachada atlántica de Irlanda, el Reino Unido, Francia, España y Portugal. Islandia, que tiene abiertas negociaciones de adhesión, también está interesada, así como Noruega, que pertenece al EEE. También Groenlandia y las Islas Faroe.

3.2 Su situación en el occidente del continente europeo y su apertura al mar han sido durante siglos un gran factor de dinamismo y de prosperidad.

3.3 La dimensión marítima es una característica esencial de este espacio, en cuyo patrimonio económico, tecnológico y cultural común figuran actividades como la pesca, la construcción naval, la industria metalúrgica, la ingeniería, la investigación y la ciencia, los puertos, el comercio y el transporte marítimo.

3.4 La fachada atlántica europea se está quedando alejada del centro político y económico de Europa, a lo que se unen las dificultades de accesibilidad, déficit de infraestructuras de transporte, de energía y de comunicaciones entre las regiones atlánticas entre sí y con las zonas más prósperas de Europa.

3.4.1 La mayoría de regiones atlánticas tiene un nivel de renta por debajo de la media comunitaria, y algunas regiones se encuentran en el objetivo de *convergencia* de la política de cohesión (anexo II).

3.4.2 La situación está empeorando, pues se está produciendo un importante retroceso en las actividades tradicionales atlánticas, con un sector de pesca con exceso de capacidad que ha reducido drásticamente sus efectivos y sus capturas, el declive de los astilleros navales y un transporte marítimo y portuario que está infrautilizado.

(7) Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de Cooperación Territorial Europea (COM(2011) 611 final).

3.5 En la otra cara de la moneda, el Atlántico dispone de valiosos recursos aún sin explotar, que pueden constituir fuentes de riqueza, de diversificación económica, de creación de empleo y de mejora medioambiental, como son las energías renovables marinas, los recursos del subsuelo, las biotecnologías marinas, las actividades náuticas de ocio y turismo, entre otras.

3.6 El CESE considera que el Espacio Atlántico se compone de un conjunto heterogéneo de territorios con sus propios retos de desarrollo, cuya unidad y especificidad radica en su carácter marítimo y abierto al mundo y en la deficiente conexión respecto a los centros económicos y políticos europeos.

4. La Comunicación «Fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico»

4.1 A solicitud del Consejo y del Parlamento, la Comisión Europea publicó el 21 de noviembre una Comunicación «Fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico» (8).

4.2 Con el objetivo prioritario de promover el crecimiento y el empleo sostenibles, **la Estrategia** aborda los retos y oportunidades del Océano Atlántico agrupados en cinco temas interrelacionados:

4.2.1 **La aplicación del planteamiento ecosistémico**, según el cual las actividades que recaen sobre el mar han de gestionarse de forma que el ecosistema se mantenga saludable y productivo. La Estrategia se centra en el fomento de tres áreas: la pesca, la acuicultura y los sistemas de observación.

4.2.2 **La reducción de la huella de carbono** en Europa, con tres apartados: la energía eólica marina, las energías marinas y el transporte marítimo.

4.2.3 La explotación sostenible de los **recursos naturales del fondo** oceánico atlántico se orienta a propiciar la sostenibilidad, la investigación y el conocimiento.

4.2.4 La reacción ante **amenazas y emergencias**, derivadas tanto de accidentes como de desastres naturales, mejorando la seguridad y la coordinación.

4.2.5 Un **crecimiento socialmente integrador**, pues muchas comunidades atlánticas necesitan crear nuevos empleos en actividades emergentes para reemplazar a las actividades tradicionales en declive.

4.3 **Los instrumentos de la UE** son la combinación estratégica de los instrumentos financieros y legislativos de la UE.

(8) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Fomento de una estrategia marítima para la zona del Océano Atlántico, de 21.11.2011, COM(2011) 782 final.

4.4 La ejecución de la estrategia: se adoptará un Plan de Acción para finales de 2013.

4.4.1 Las herramientas que se utilizarán serán: la cooperación política, algunas medidas específicas en el marco de acuerdos y estructuras existentes, y la combinación de los instrumentos legislativos y financieros.

4.4.2 Se creará un **Foro Atlántico**, al que contribuirán los Estados miembros, el Parlamento Europeo, las autoridades regionales, la sociedad civil y los representantes de las industrias existentes. El Foro, iniciado en 2012 y que se disolverá en 2013, incluirá talleres temáticos y un grupo de reflexión.

5. Observaciones generales

5.1 El CESE valora positivamente la iniciativa de la Comisión Europea de proponer un planteamiento a nivel de cuenca atlántica de la Política Marítima Integrada Europea (PMI). La PMI proporciona un marco común entre todas las políticas sectoriales con incidencia sobre el mar, evitando incoherencias e ineficiencias.

5.2 El CESE estima que una aplicación concreta de la PMI para el Atlántico permitirá un nuevo enfoque para la elaboración de las políticas relacionadas con el mar y aprovechar las oportunidades que para el desarrollo económico y social tiene el Atlántico.

5.3 El CESE respalda el planteamiento en el que se basa la estrategia: el apoyo tanto a los nuevos sectores económicos emergentes como a un impulso renovado a los sectores tradicionales, en el marco de un enfoque de desarrollo sostenible.

5.4 El Comité propone que las energías renovables marinas tengan el máximo apoyo político y el respaldo financiero de las instituciones de la UE, pues permiten reducir la huella de carbono en Europa y generar una actividad industrial y económica muy importante en torno a las mismas, que excede de los entornos portuarios próximos a las instalaciones de los aerogeneradores eólicos.

5.5 La Estrategia ha de servir de motor de las capacidades de investigación, desarrollo tecnológico y producción de la industria energética marina, de su industria auxiliar y de su aparato logístico en las regiones atlánticas. Ello permitirá tanto la diversificación del tejido económico como la reorientación de los sectores en declive.

5.6 Estas capacidades no solamente abarcan los aerogeneradores de cimentación sino también los aerogeneradores flotantes.

5.7 Las olas y las mareas constituyen un recurso energético y económico de gran potencial, dado que estos recursos en el Atlántico son de los mejores a nivel mundial. El CESE propone que la Estrategia Atlántica refuerce el apoyo a la investigación y al desarrollo de estas actividades.

5.8 Las fuentes de energía renovables en el mar necesitan la conexión entre los principales centros de producción con los de consumo. Las redes de conexión entre los centros de generación y los de consumo son fundamentales para la utilización del potencial energético del mar, para lo que se necesita disponer de redes eléctricas marítimas que estén conectadas con las redes terrestres.

5.9 La construcción naval es también una actividad económica tradicional de las regiones atlánticas que merece el impulso, pero desde bases renovadas. La construcción de barcos tecnológicamente avanzados, medioambientalmente más eficientes, capaces de cumplir legislaciones restrictivas en cuanto a niveles de emisiones y contaminación, así como la diferente gama de embarcaciones vinculadas a las energías eólicas marinas, constituyen nuevos sectores de futuro para los astilleros atlánticos.

5.10 La situación geográfica alejada de muchas comunidades de la fachada atlántica, particularmente de algunas islas, hace necesario que las nuevas tecnologías de la comunicación permitan el desarrollo de actividades económicas innovadoras, el establecimiento de redes y el contacto con los mercados.

5.11 El CESE propone que se refuercen las medidas de crecimiento socialmente integrador en las regiones atlánticas. La formación, especialmente de los jóvenes, es fundamental. Se debe asegurar la transmisión del conocimiento y las habilidades entre las generaciones. La colaboración entre las universidades, las empresas y los centros de enseñanza secundaria se debe mejorar. Se debe reforzar el diálogo social.

5.12 La pesca es un sector en el que la pérdida de puestos de trabajo ha sido muy importante en las últimas décadas, por lo que el CESE considera que las localidades costeras tradicionalmente implicadas en esta actividad requieren medidas de diversificación y de impulso para nuevas actividades. La pesca artesanal costera, el marisqueo y la acuicultura son las actividades más sostenibles, son fundamentales para el desarrollo económico y social de algunas regiones costeras y tienen una gran importancia cultural.

5.13 El CESE propone que se refuerce la utilización del transporte de mercancías a través del mar, reduciendo el de carretera. Las autopistas del mar se deben potenciar, para lo que deben mejorar los sistemas de intermodalidad entre los puertos y el ferrocarril.

5.14 Como se ha puesto de manifiesto en diversos accidentes, la seguridad ante emergencias y amenazas supone un gran desafío. Se deben instalar dispositivos y sistemas que refuercen la vigilancia y la seguridad. El CESE propone un papel más importante para la agencia Europea de Seguridad Marítima y la mejora de la coordinación entre los Estados miembros, así como la adopción de legislaciones adecuadas, que puedan evitar los riesgos actuales.

5.15 La Estrategia Atlántica es una oportunidad para las regiones implicadas. El CESE propone que se actúe con una gran ambición para movilizar todos los recursos.

5.16 El **Foro Atlántico** ha de acoger de forma adecuada la participación de todos los actores implicados en el desarrollo estratégico del Atlántico. Es muy importante que, además de los Estados miembros y de las instituciones europeas, participen las autoridades regionales y las organizaciones de la sociedad civil.

5.17 El CESE, que participa en el «*Leadership Group of the Atlantic Forum*», ha propuesto que la Red Transnacional Atlántica (RTA) de Consejos Económicos y Sociales participe en el Foro, pues son actores que actúan sobre el terreno y son indispensables para la identificación y la ejecución de los proyectos. Para que el Plan de Acción tenga éxito deben participar en su elaboración los actores sociales y regionales más importantes.

5.18 El Foro puede desempeñar un papel importante en el seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de Acción y de la Estrategia, por lo que el CESE lamenta que la Comisión prevea su disolución en el momento en que comience la fase operativa de la ejecución de los proyectos. El Comité propone que el Foro Atlántico se mantenga activo también después de la elaboración del Plan de Acción.

6. La cooperación atlántica: redes y proyectos transnacionales de cooperación

6.1 Para promover el desarrollo equilibrado de la UE se han creado las redes de regiones de Irlanda, del Reino Unido, de Francia, de España y de Portugal, de las ciudades y de la sociedad civil de estas regiones: consejos económicos y sociales, cámaras de comercio, sindicatos, organizaciones empresariales, organizaciones de la economía social, ONGs, universidades, etc.

6.2 La *Comisión Arco Atlántico* ⁽⁹⁾ es una de las seis comisiones geográficas de la *Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa* (CRPM). Agrupa a 24 regiones de la fachada atlántica. Es un foro político sobre los intereses de las regiones que impulsa la cooperación transnacional atlántica en torno a proyectos comunes. Asimismo, las ciudades atlánticas impulsan objetivos análogos en el ámbito de la *Conferencia de las Ciudades del Arco Atlántico* ⁽¹⁰⁾.

6.3 La *Red Transnacional Atlántica* ⁽¹¹⁾ (RTA) de agentes económicos y sociales se constituyó en 2003; en ella participan los consejos económicos y sociales y sus homólogos de la fachada atlántica británica, francesa, española y portuguesa en torno a una plataforma de cooperación de la sociedad civil del espacio atlántico. Su objetivo es promover la cooperación y el impulso de políticas que, en el marco de la integración europea, incidan positivamente sobre el desarrollo de las regiones atlánticas, mejorando la competitividad y la cohesión social y territorial, y superando la desventaja inherente a su situación geográfica.

⁽⁹⁾ <http://arcatlantique.org>.

⁽¹⁰⁾ <http://www.atlanticcities.eu>.

⁽¹¹⁾ Welsh Economic Forum, Conseils Économiques, Sociaux et Environnementaux Régionaux de Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine, Centre y Limousin; Consejos Económicos y Sociales de País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Canarias; Instituto de Soldadura e Qualidade de Lisboa, USAL-GARVE.

6.4 La RTA ha elaborado diversos estudios y propuestas en los ámbitos de la innovación y la transferencia de tecnología, la intermodalidad en el transporte de mercancías, con particular atención al transporte marítimo, a los puertos y a sus «*hinterlands*», y a la seguridad marítima del espacio atlántico. La RTA ha trabajado recientemente sobre el desarrollo de las energías renovables marinas y sobre la Estrategia Europea Atlántica.

6.5 Existen, otras redes atlánticas como las *Cámaras de Agricultura del Arco Atlántico*, AC3A, y otras en el ámbito universitario. Desde 2007, la *Comisión Arco Atlántico* acoge en su Comité de coordinación a representantes de todas estas redes, en un espacio común de reflexión sobre asuntos estratégicos para el Espacio Atlántico.

6.6 La cooperación se inició en 1989 a través de INTERREG. En el actual periodo de programación se están desarrollando proyectos de gran envergadura y de carácter integrador en los ámbitos del transporte y de la creación de un «*clúster*» de dimensión atlántica de energías renovables marinas.

6.7 El CESE comparte la reflexión de los agentes implicados: la cooperación atlántica ha adolecido de las limitaciones de la cooperación territorial transnacional en general, la falta de visión estratégica, la ausencia de coordinación entre proyectos, con la consiguiente pérdida de sinergias, y la proliferación de proyectos de naturaleza no operativa ⁽¹²⁾.

6.8 El CESE considera que este bagaje de cooperación, dinámica y diversificada, entre los actores atlánticos es una base muy sólida para la puesta en marcha de nuevas experiencias de cooperación con una mayor ambición y dimensión estratégica.

7. La propuesta del CESE: una Estrategia Macrorregional para el Espacio Atlántico

7.1 El CESE considera que la estrategia macrorregional es un instrumento adecuado para la región atlántica. La promoción del desarrollo endógeno de la macrorregión atlántica a través de una estrategia de amplio alcance situará al Espacio Atlántico en mejor posición para los objetivos de la UE y la *Estrategia Europa 2020*.

7.2 El Consejo ha hecho un llamamiento a los Estados miembros y a la Comisión a seguir impulsando las estrategias macrorregionales actuales y considerar la puesta en marcha de otras en el futuro.

7.3 El CESE aprecia razones de equilibrio territorial en la UE para impulsar una estrategia macrorregional en el Atlántico que permita abordar los retos de escala transnacional que afectan a este espacio. La situación del Arco Atlántico en el occidente europeo se ve acentuada con el impulso otorgado a las regiones del norte y centro de la UE con las dos estrategias macrorregionales actuales.

⁽¹²⁾ *Schéma de Développement de l'Espace Atlantique* (SDEA), Comisión Arco Atlántico-CRPM.

7.4 La preparación del marco financiero plurianual 2014-2020 y la configuración de las políticas durante el nuevo periodo ofrecen la oportunidad de adoptar ahora las decisiones adecuadas.

7.5 Una estrategia macrorregional es una oportunidad para aprovechar la rica e intensa experiencia de cooperación acumulada y dar un salto cualitativo hacia formas de cooperación más complejas y ambiciosas, pues la Región Atlántica necesita desarrollar proyectos comunes a gran escala que no pueden abordarse a través de los instrumentos actuales.

7.6 La dimensión marítima atlántica encierra muchos de los retos y oportunidades del Espacio Atlántico, pero teniendo en cuenta que es fundamental su relación con el territorio, el CESE propone que junto a la dimensión marítima se incorpore la territorial. El territorio continental ordena y desarrolla el «*hinterland*», sin el cual la puesta en valor del potencial marítimo se ve desposeída de toda perspectiva. La fachada marítima necesita un «*hinterland*» activo y dinámico, así como las sinergias que permiten el desarrollo coherente del conjunto territorial.

7.7 El Parlamento Europeo se ha pronunciado también a favor de un enfoque macrorregional que aborde pilar marítimo y pilar territorial en el espacio atlántico⁽¹³⁾.

8. Estructura y pilares temáticos

8.1 El CESE recomienda un esquema análogo al de la Estrategia del Mar Báltico:

8.1.1 Un documento estratégico claro y orientado a la acción, en el que se recojan los pilares temáticos.

8.1.2 Un plan de acción con las acciones prioritarias que desarrollan los pilares temáticos y los proyectos emblemáticos.

8.1.3 El CESE considera necesario introducir sistemas de evaluación de los progresos de la Estrategia, porque es un proceso dinámico e innovador que debe incluir mecanismos de seguimiento, evaluación y revisión.

8.2 El CESE propone que la Estrategia Macrorregional para la Región del Atlántico descansa sobre los pilares temáticos de la *Estrategia Europa 2020*. De esta manera los contenidos temáticos y las políticas sectoriales estarán interrelacionados de forma integrada.

8.3 Dimensión internacional

8.3.1 Islandia y Noruega son dos países europeos que comparten también la Región del Atlántico y deben participar en la estrategia macrorregional, así como Groenlandia y las Islas Feroe. Los Estados miembros en la Región del Mar del Norte también pueden estar interesados en poner en marcha una estrategia macrorregional para ese ámbito.

8.3.2 La posición geopolítica del Atlántico, los vínculos históricos y culturales y la experiencia de cooperación han de ser integrados en una estrategia macrorregional atlántica. La dimensión transatlántica es fundamental, pues las relaciones con USA, América Central y del Sur y África son estratégicas para la UE.

8.4 Crecimiento sostenible

8.4.1 La región atlántica necesita un sistema de transportes más sostenible que reduzca la dependencia del transporte por carretera, que tiene mayores índices de emisiones de CO₂ que otros modos. Se debe producir un trasvase de tráfico hacia el mar mediante la potenciación del transporte marítimo: las autopistas del mar y las conexiones portuarias terrestres, utilizando prioritariamente el ferrocarril. Ello conlleva la planificación de espacios portuarios, de las relaciones puerto-ciudad y del conjunto de las redes y plataformas de transporte. La seguridad marítima y la cooperación en la prevención y respuesta a situaciones de catástrofe deben estar incluidas.

8.4.2 La sostenibilidad del medio marino está interrelacionada y es muy vulnerable a las presiones que ejercen las diferentes actividades humanas, incluidas las poluciones terrestres difusas y las aguas interiores que vierten en el Atlántico.

8.4.3 La sostenibilidad del litoral y la gestión integrada de las zonas costeras deberán contemplar, además de las actividades económicas y poluciones litorales, el fenómeno de la fuerte concentración en el litoral del desarrollo urbano y la relación entre el litoral y el interior.

8.4.4 Se deben incluir las medidas de adaptación y prevención ante el cambio climático y su impacto en los litorales urbanos y naturales.

8.4.5 El potencial de energías renovables en el Atlántico constituye una inmensa fuente de energía limpia y autóctona, que está aún sin desarrollar.

8.5 Crecimiento inteligente

8.5.1 La comunicación del Atlántico en su eje norte/sur y su conexión hacia los mercados del centro y del este europeos supone un factor de competitividad muy importante que se debe alcanzar a través de la instauración de un corredor ferropuerto atlántico. Las conexiones aéreas atlánticas también son insuficientes.

8.5.2 La utilización de los recursos atlánticos como las energías marinas renovables, las biotecnologías marinas u otros yacimientos del subsuelo marino ofrecen la oportunidad de creación de florecientes sectores económicos, muy innovadores, que pueden crear riqueza y empleo.

⁽¹³⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 2011, sobre la Estrategia Europea para la región atlántica.

8.5.3 Estas políticas requerirán una importante movilización de los agentes económicos y sociales y de los agentes científicos, tecnológicos y financieros. Será necesario elaborar objetivos en ámbitos tales como las infraestructuras, la industria, la formación, las políticas de I+D+i, las colaboraciones entre la universidades, los centros tecnológicos y las empresas, la creación de clústeres, etc.

8.5.4 La investigación, en sistemas y tecnologías medioambientales avanzadas, está abriendo nuevas estrategias y nuevos horizontes a actividades atlánticas tradicionales en declive como la pesca y la construcción naval. El sector náutico es muy pujante y participa en estrategias de desarrollo.

8.5.5 El turismo náutico y vacacional constituye una marca atractiva que debe ser potenciada, tanto en los aspectos vinculados al patrimonio natural como al patrimonio cultural. El turismo genera actividad económica y empleo y además contribuye a desarrollar la identidad atlántica y europea.

8.6 Crecimiento inclusivo

8.6.1 La estrategia atlántica debe incluir una importante dimensión social. El desarrollo económico y la creación de nuevos empleos deben facilitar que las poblaciones que residen en las regiones atlánticas mejoren la calidad de vida y no abandonen el territorio.

8.6.2 Las autoridades regionales deben promover el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales y de la sociedad civil.

8.6.3 Es una prioridad la mejora de la formación en materias marítimas y náuticas, así como la mejora de la colaboración entre las universidades y los centros de formación.

8.6.4 Las tecnologías de la información requieren un mayor desarrollo, sobre todo en las áreas más extremas de la región atlántica, que deben mejorar la conectividad.

8.6.5 Desde un enfoque integrado de la cohesión territorial, es necesario tener en cuenta la situación de los pequeños pueblos del litoral, las islas, las ciudades y áreas metropolitanas y las localidades rurales.

9. Gobernanza y financiación

9.1 El CESE considera que el Tratado dispone de numerosas bases jurídicas sobre las que se ponen en marcha estas políticas, entre otras, los artículos de 174 a 178 (Cohesión), 38 y 39 (Agricultura y Pesca), de 90 a 100 (Transporte), 170 y 171 (Redes europeas de transporte), 173 (Industria), de 191 a 193 (Medio ambiente), 194 (Energía), 195 (Turismo) y 349 (Regiones ultraperiféricas).

9.2 La estrategia ha de ser europea, elaborada por la Comisión, acordada por el Consejo y el Parlamento y respaldada por el CESE y el CDR. Es necesario un compromiso fuerte por parte de los Estados miembros de la fachada atlántica para su puesta en práctica.

9.3 Ha de llevarse a cabo en el contexto de un amplio proceso de consulta y diálogo con todos los actores implicados, a nivel nacional, regional y local, tanto del ámbito institucional como de la sociedad civil organizada.

9.4 Tienen que participar diversos actores que solo es posible movilizar a través de un modelo de gobernanza multinivel, que acoja a todos ellos y facilite su participación y contribución de una forma equilibrada y estructurada.

9.5 El CESE considera que se deben eliminar las limitaciones de los «3 Noes», teniendo en cuenta las experiencias del Mar Báltico y de la Región del Danubio, porque en el futuro será necesario disponer de nuevos instrumentos legislativos, administrativos y financieros para que las estrategias macrorregionales tengan éxito.

9.6 La Comisión Europea debe tener un papel de facilitador y coordinador de las actuaciones.

9.7 Se debe constituir un Grupo de alto nivel de representantes de los Estados miembros, junto a la Comisión, el PE, el CESE y el CDR.

9.8 Los puntos de contacto en cada uno de los cinco Estados miembros implicados se ocuparán de la coordinación de las actuaciones nacionales en la Estrategia.

9.9 Los coordinadores de cada área prioritaria y los coordinadores de los proyectos podrán proceder tanto de órganos estatales como regionales o locales.

9.10 El CESE quiere destacar la importancia del «Foro Atlántico», que con un enfoque de gobernanza multinivel se reúna y canalice la participación y la contribución de todas las partes interesadas, no solo en la elaboración, sino también en el proceso de seguimiento, evaluación y revisión de la Estrategia. En el Foro Atlántico deberán participar las autoridades regionales y las organizaciones de la sociedad civil: las empresas, los sindicatos, la economía social, las universidades y centros tecnológicos y otros actores deben participar activamente en sus actividades.

9.11 El principio de «no financiación adicional» supone que los fondos de la política de cohesión son la financiación más importante para la estrategia macrorregional, pero el CESE considera que en el futuro será necesario disponer de financiación específica.

9.12 El CESE considera que los Fondos que actualmente se utilizan tienen algunas limitaciones para la financiación de algunos proyectos estratégicos. Es necesario ampliar los instrumentos de la financiación utilizando también los fondos comunitarios vinculados a las políticas sectoriales.

9.13 El Banco Europeo de Inversiones también puede proporcionar financiación a proyectos concretos. Los recursos nacionales, regionales y locales deben cofinanciar los proyectos, así como la colaboración público-privada.

9.14 El actual contexto de configuración del marco plurianual de financiación comunitaria y de reforma de la política regional de la UE constituye el momento oportuno para garantizar que la reglamentación de los fondos permita la financiación de las estrategias macrorregionales.

9.15 Para que las actuaciones y proyectos de la Estrategia Macrorregional del Atlántico se puedan incorporar a la programación de los fondos del periodo de programación 2014-2020, resulta oportuno tomar las decisiones durante 2013 para que la estrategia macrorregional sea operativa al comienzo del nuevo periodo de programación.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco Financiero Plurianual para el período 2014-2020»

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

y la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un presupuesto para Europa 2020»

COM(2011) 500 final

(2012/C 229/06)

Ponente: **Stefano PALMIERI**

Coponente: **Ion KRAWCZYK**

El 29 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un presupuesto para Europa 2020»

COM(2011) 500 final.

El 19 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el Marco financiero plurianual para el período 2014-2020»

COM(2011) 398 final — 2011/0177 (APP)

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 7 de mayo de 2012.

En su 481^o Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 165 votos a favor, 9 votos en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprueba el intento de la Comisión Europea de establecer un equilibrio en torno al nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP) que medie entre dos exigencias contrapuestas en un contexto social, económico y político complicado. La primera exigencia es la voluntad expresada por algunos Estados miembros de limitar el compromiso de más recursos públicos a consecuencia de la crisis y que, inevitablemente, influirá en la evolución del debate y en el contenido del acuerdo final. La segunda es la necesidad de afrontar de forma adecuada y eficaz los ambiciosos desafíos que la UE habrá de afrontar: los derivados tanto del Tratado de Lisboa como de la Estrategia Europa 2020.

1.2 En efecto, Europa atraviesa por dificultades a causa de la grave crisis financiera y económica y la falta de una respuesta coordinada de los diferentes Estados miembros a esta misma crisis. Ello podría poner en tela de juicio el propio funcionamiento, e incluso las perspectivas futuras, de la Unión Europea (UE).

1.3 El CESE ya ha declarado en dictámenes anteriores, y lo reitera en el presente dictamen —en consonancia con las posi-

ciones del Parlamento Europeo y del Comité de las Regiones—, que los ambiciosos retos de la UE no solo hacen que sea deseable, sino también necesario, aumentar el volumen del presupuesto comunitario a fin de impulsar el crecimiento económico y la creación de empleo. El CESE comparte el mensaje de que la Unión necesita «más (y mejor) Europa, no menos». En cambio, la congelación del MFP en términos reales en su nivel actual implicaría renunciar a superar una gran parte de los retos a los que la UE deberá enfrentarse en los próximos años.

1.4 La propuesta de la Comisión parece, por tanto, estar excesivamente orientada hacia un enfoque de mantenimiento del *statu quo*, en términos tanto de recursos preasignados como de la estructura del presupuesto, de lo cual deriva un desajuste entre la dimensión y la calidad de los nuevos desafíos para la UE y los recursos disponibles, o, en otras palabras, entre las ambiciones de Europa y los medios para alcanzarlas.

1.5 Además, el CESE considera que el debate sobre la revisión del presupuesto europeo debe centrarse en su funcionalidad con respecto al proyecto político de la UE, que la crisis ha

puesto gravemente en entredicho. La evaluación del MFP deberá basarse en la adecuación de los medios con que se dote a la UE –necesarios para conseguir sus prioridades estratégicas– sin que ello signifique sobrecargar la fiscalidad de los ciudadanos y de las empresas, es decir, en la capacidad de aportar «valor añadido» ⁽¹⁾ a escala europea con el mismo nivel de imposición para los ciudadanos europeos.

1.6 En cuanto a los detalles de la propuesta, el CESE aprueba la mejora y la simplificación de la estructura del presupuesto de la UE, a fin de atenuar significativamente el debate sobre el justo retorno y la equidad horizontal entre los Estados miembros y concentrarse, en su lugar, en la eficaz realización de los objetivos estratégicos europeos.

1.7 Desde el punto de vista de los ingresos, un elemento novedoso importante es la propuesta de introducir un nuevo sistema de recursos propios procedentes tanto de la modificación del recurso del IVA como del impuesto sobre las transacciones financieras (ITF). El CESE ha manifestado ya en repetidas ocasiones que está a favor de recuperar el espíritu original del Tratado de Roma ⁽²⁾, a fin de proporcionar una verdadera autonomía financiera a la Unión Europea.

1.7.1 El CESE apoya la modificación del recurso propio IVA por considerar que contribuiría a desarrollar el mercado interior de la UE evitando distorsiones económicas dentro de los Estados miembros. Destaca, no obstante, que la propuesta de la Comisión no contiene datos precisos sobre las modificaciones que se han introducido en la estructura del IVA ni sobre las diferencias de volúmenes financieros que dichas modificaciones entrañarán para cada Estado miembro. Al tiempo que reitera la necesidad de aplicar el impuesto sobre las transacciones financieras a nivel mundial, el CESE considera que su introducción a escala europea permitiría (estableciendo un tipo mínimo para todos los Estados miembros) una mayor contribución del sector financiero al presupuesto de la UE y de los Estados miembros y reducir la volatilidad económica inducida por movimientos puramente especulativos.

1.8 Para lograr los objetivos de la Estrategia Europa 2020, serán necesarios muchos más recursos que los previstos por el MFP; por consiguiente, el CESE recomienda estudiar más a fondo la posibilidad de crear instrumentos financieros innovadores para cubrir dichas inversiones (obligaciones para la financiación de proyectos), pero solo después de haber realizado una evaluación detallada de las eventuales consecuencias y de la posible transferencia de los riesgos al sector público.

1.9 Por cuanto atañe a los gastos, las prioridades que ha identificado la Comisión Europea precisan de respuestas que han de concretarse exclusivamente en el nivel de la Unión y que representan en sí mismas el «valor añadido» europeo, donde un euro gastado a escala comunitaria es más eficaz que un euro gastado a escala nacional. Se trata de «bienes públicos europeos», cuyo suministro a escala nacional no es óptimo (como resultado de deficiencias del mercado o de economías de escala no reproducibles a escala nacional) y que, por tanto, requieren una intervención eficaz de la Unión.

⁽¹⁾ «El valor resultante de una intervención de la UE que viene a sumarse al valor que se hubiera generado de haber actuado los Estados miembros en solitario o formando un grupo de Estados miembros», COM(2010) 700 final; SEC(2011) 867 final.

⁽²⁾ Art. 201.

1.10 En este contexto, el CESE valora positivamente la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) que pretende garantizar un modelo agrícola europeo eficiente y eficaz, asegurando al mismo tiempo un verdadero valor añadido para la Unión Europea. El CESE ya ha expresado, y reitera una vez más, su convicción de que la PAC –junto con la política pesquera común (PPC)– debe diseñarse de tal manera que se fortalezca el vínculo entre la agricultura, la silvicultura y la pesca, por un lado, y entre la protección ambiental y la sostenibilidad de los recursos naturales, por otro. Esto servirá para valorizar las buenas prácticas medioambientales sin descuidar el apoyo a la vitalidad económica y la competitividad de las explotaciones agrícolas y de los pescadores, en un contexto caracterizado por una alta volatilidad de los precios de las materias primas.

1.11 En cuanto al régimen de pagos directos, el CESE subraya que la armonización de las condiciones de competencia para los agricultores europeos y la consolidación de la integración de los nuevos Estados miembros representan un objetivo que debe llevarse a cabo evaluando cuidadosamente los efectos que pudieran producirse en todos los Estados miembros. A fin de evitar distorsiones en la competencia, que podrían tener repercusiones sociales, deberá garantizarse que ningún país se encuentre por debajo del 90 % de la media de pagos directos de los 27 Estados miembros de la UE al final del próximo marco financiero para el período 2014-2020.

1.12 El artículo 174 del Tratado de Lisboa debería ser el principio rector de la futura política de cohesión: «[...] La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

1.13 En relación con la política de cohesión, aunque parece convincente que se centre en unas cuantas prioridades comunitarias relevantes, el CESE se opone rotundamente a aplicar una condicionalidad macroeconómica al desembolso de los fondos destinados a la política de cohesión. Además, considera que la introducción de la nueva categoría de regiones «en transición» para sustituir al actual sistema de supresión e introducción gradual (*phasing-out* y *phasing-in*) no debe ir en detrimento de los recursos destinados a las regiones menos desarrolladas, y que el Fondo de Cohesión no deberá ser utilizado indebidamente para otras tareas ajenas a su ámbito originario. No obstante, a título excepcional, los fondos residuales del período 2007-2013 podrían utilizarse para financiar un plan europeo para el crecimiento que la Unión debería poner en marcha. Lo mismo podría hacerse, durante un tiempo limitado como –por ejemplo– los tres primeros años, con los fondos previstos para el próximo marco financiero plurianual 2014-2020.

1.14 A juicio del CESE, para que los objetivos del nuevo MFP se materialicen de forma eficaz, el presupuesto de la UE deberá ser ejemplar, eficiente, eficaz y transparente, a fin de adquirir credibilidad ante los ciudadanos europeos y hacer que estos puedan identificar con facilidad las ventajas de Europa y los costes de la «no Europa». En este orden de cosas, el CESE recuerda la necesidad de iniciar o aplicar sistemas de supervisión de los resultados de todas las políticas comunitarias con objeto de comprobar su impacto social, económico y regional.

1.15 El CESE, considerando que la propuesta de la Comisión constituye una base de negociación para hacer avanzar las negociaciones en curso, se compromete desde ahora a supervisar e intervenir, apoyándose en las observaciones del presente dictamen, en los procedimientos a través de los cuales la propuesta se traducirá en modificaciones legislativas.

2. Propuesta de la Comisión para el marco financiero plurianual 2014-2020

2.1 El presente dictamen el CESE se refiere a la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 (COM(2011) 398 final), que representa la transposición normativa de la Comunicación de la Comisión Europea titulada «Un presupuesto para Europa 2020 y propuestas legislativas relacionadas» (COM(2011) 500 final, de 29 de junio de 2011).

2.2 En total, el MFP compromete 1,025 billones de euros, es decir, el 1,05 % de la renta nacional bruta (RNB) de la Unión Europea, una cifra a la que se sumarán 58 500 millones de euros para otros gastos no incluidos en el MFP (Fondo Europeo de Desarrollo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización). El total es prácticamente el mismo, excluida la inflación, que el del MFP del período anterior (2007-2013), para el que se fijó una cuantía de 994 000 millones de euros.

2.3 Por cuanto atañe a los gastos, los cambios incluyen:

- la simplificación a través de un número reducido de programas y objetivos, con el fin de reducir la carga administrativa para los beneficiarios y facilitar la evaluación de impacto;
- la reducción de los recursos para los Fondos Estructurales (FEDER, FSE y Fondo de Cohesión), que -deducido el Mecanismo «Conectar Europa»- se reducen de 355 000 a 336 000 millones, con el establecimiento de una nueva categoría de regiones, las «regiones en transición», para sustituir al actual sistema de supresión e introducción gradual (*phasing-out* y *phasing-in*);
- la creación de un *marco estratégico común para los Fondos Estructurales y para el desarrollo rural y la pesca*, así como de una Estrategia Horizonte 2020 que abarcará la investigación y la innovación otorgando una función clave al Instituto Europeo de Tecnología;
- un nuevo Mecanismo «Conectar Europa» para el transporte a gran escala, la energía y las redes de las tecnologías de la información y la comunicación (40 000 millones + 10 000 procedentes del Fondo de Cohesión);
- el inicio de la reforma de la PAC y una ligera reducción de su alcance en términos porcentuales en relación con el conjunto del presupuesto (60 000 millones anuales) y en términos reales ⁽³⁾, y que está más relacionada con la dinámica medioambiental (ecológica) y con el compromiso de conseguir una mayor flexibilidad, y

⁽³⁾ El valor nominal del importe destinado a la PAC no se reduce sino que se mantiene constante durante el período de programación y por tanto, en términos reales, el importe tenderá a contraerse en relación con 2012.

— el aumento de los fondos destinados a la investigación y la innovación, así como a la educación y la formación (80 000 millones).

2.4 En cuanto a los ingresos, se propone un cambio gradual de un presupuesto en el que predominan las contribuciones basadas en la renta nacional bruta (RNB) a un presupuesto simplificado, basado en recursos propios reales y con mecanismos de corrección reformados. En particular, la Comisión propone suprimir el actual recurso propio basado en el IVA e introducir en su lugar, a partir de 2018 como muy tarde, un sistema de recursos propios basado en la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras (ITF) y un nuevo impuesto sobre el valor añadido (IVA), que contribuya a armonizar los diferentes regímenes nacionales y a eliminar exenciones y excepciones.

3. Observaciones generales

3.1 Es obvia la intención de la Comisión Europea de establecer un equilibrio en torno al nuevo MFP en una fase particularmente difícil para el funcionamiento y las perspectivas de la UE, debido tanto a la crisis financiera y económica de Europa como a que los Estados miembros no han dado una respuesta política europea compartida. Se trata de un equilibrio entre exigencias opuestas pero también apremiantes: por un lado, el clima de austeridad que ha impuesto la crisis y la consiguiente voluntad de limitar el compromiso de recursos públicos -que sin duda alguna continuará influyendo en la evolución del debate y en el contenido del acuerdo final- y, por otro, la disponibilidad de recursos financieros adecuados para abordar los ambiciosos desafíos que se le plantean a la UE.

3.2 Por consiguiente, la propuesta de la Comisión «Un presupuesto para Europa 2020» ha de contextualizarse en el marco de la etapa económica y política actual. Si, por una parte, ningún debate sobre cuál debe ser el presupuesto de la UE puede evitar cuestionar el papel de la integración europea hoy en día, con objeto de que sea posible afrontar los nuevos retos que impone un mundo sujeto a cambios, es preciso, por otra parte, comprender cuáles son las intenciones reales de los Estados miembros a la hora de reconocer y garantizar ese papel a la UE.

3.2.1 El arduo camino de las negociaciones que desembocaron en el MFP 2007-2013, así como las dificultades propias de la aprobación del presupuesto de la UE de 2011 y la carta al Presidente de la Comisión, Sr. Barroso, firmada en el verano de 2011 por los Jefes de Gobierno de nueve Estados miembros ⁽⁴⁾, parecen hacer creer que al menos un número significativo de países se inclina por conseguir un compromiso financiero europeo reducido al mínimo y que puede dar lugar -también en esta ocasión- a un proceso de negociación delicado y complejo.

3.3 Sin embargo, en un contexto en que tiende a aumentar la dimensión cuantitativa y cualitativa de los desafíos que la UE debe afrontar (crisis económica, financiera y social, competitividad, cambio climático, etc.), la propuesta de la Comisión parece estar excesivamente orientada hacia un enfoque de mantenimiento del statu quo. Por consiguiente, en la propuesta parece producirse un desajuste entre la dimensión y la calidad de los nuevos desafíos de la UE y los recursos disponibles, o, en otras palabras, entre las ambiciones de Europa y los medios para alcanzarlas.

⁽⁴⁾ www.euractiv.com/euro-finance/eu-countries-call-slim-eu-budget-news-507532

3.4 El CESE ya ha declarado⁽⁵⁾ y vuelve a repetir que un aumento del presupuesto comunitario no solo es deseable, sino también necesario, habida cuenta del alcance de los nuevos desafíos que precisan de una respuesta común: «La revisión del presupuesto de la UE no es cuestión de cifras, sino más bien un instrumento al servicio de un proyecto político. En la actualidad, la Unión Europea no dispone de los recursos presupuestarios adecuados para poner en práctica ni su estrategia política ni los compromisos que debe asumir en virtud del nuevo Tratado de Lisboa».

3.4.1 En este sentido, nos remitimos a la posición expresada por el Parlamento Europeo, que considera que la solución a la crisis y a los retos planteados a la Unión Europea debe ser «más Europa, no menos Europa». A juicio del Parlamento Europeo, congelar el MFP en términos reales al nivel actual -tal como ha propuesto la Comisión- implica renunciar a gran parte de los retos que la UE deberá afrontar en los próximos años. Por esta razón, el PE ha solicitado un aumento en el nivel de recursos del próximo MFP del 5 %, y ha pedido al Consejo -si este dispone lo contrario- que señale, entonces, las prioridades políticas y los programas que deberán abandonarse, a pesar de su probado valor añadido europeo, durante el periodo 2014-2020⁽⁶⁾.

3.4.2 Del mismo modo, el Comité de las Regiones «considera que el nivel de financiación propuesto debería, por lo tanto, considerarse como el mínimo absoluto requerido para colmar las ambiciones que los Estados miembros han acordado para la Unión», de forma que considera «que es necesario modificar las percepciones, en particular entre las haciendas nacionales, de modo que los cometidos principales de la UE se consideren una inversión en vez de un gasto»⁽⁷⁾.

3.4.3 Por otra parte, gracias a los cambios introducidos en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la definición del MFP 2014-2020 no es competencia exclusiva de la Comisión y de los gobiernos de los Estados miembros, ya que el Parlamento Europeo refuerza su propia posición en un contexto de mayor responsabilidad democrática. En esta nueva situación, se ofrecen nuevas oportunidades para que la sociedad civil y, por consiguiente, especialmente el CESE supervisen el proceso de configuración del nuevo MFP y participen de forma activa en el debate, en estrecha colaboración con el Parlamento Europeo.

3.5 Por todo ello, el CESE se compromete a supervisar e intervenir en el proceso negociador a través del cual la propuesta de la Comisión desembocará en modificaciones legislativas concretas. El cometido del MFP consiste en dotar a la UE de los medios necesarios para alcanzar sus prioridades sin sobrecargar la carga fiscal para los ciudadanos o las empresas, y estos son los criterios que deberán tenerse en cuenta para evaluarlo.

⁽⁵⁾ DO C 248 del 25.8.2011, p. 75.

⁽⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo INI/2010/2211, de 8 de junio de 2011, titulada «Invertir en el futuro: un nuevo marco financiero plurianual (MFP) para una Europa competitiva, sostenible e integradora».

⁽⁷⁾ Dictamen del CDR sobre *El nuevo marco financiero plurianual posterior a 2013*, DO C 54 de 23.2.2012, p. 40.

3.6 Una mayor orientación hacia los resultados debe dar lugar, por tanto, a un cambio de enfoque que pase del cumplimiento formal de las normas, centrado en el volumen de gastos, al control sustancial de la calidad y la eficacia en la utilización de los fondos y la consecución de los resultados, en particular, en lo relativo a la política de cohesión y a la PAC. En consecuencia, este cambio de perspectiva, articulado a través del concepto de *aumentar el valor añadido del gasto europeo*, requiere un enfoque coherente tanto en el plano de la gestión como en el de la supervisión.

3.7 De hecho, ha de tenerse en cuenta que, aunque el presupuesto de la UE represente el 1,1 % aproximadamente de la RNB europea, durante el período 2007-2013 esa cantidad constituye todavía una asignación de recursos importante para inversiones que, bien utilizadas, pueden imprimir un impulso fundamental al crecimiento económico de la UE. Por ello, el CESE confía en que se refuercen las sinergias oportunas entre el presupuesto de la UE y los presupuestos nacionales en lo que respecta a la consecución de los grandes objetivos estratégicos europeos.

3.8 El CESE considera fundamental que el proceso de definición del MFP 2014-2020 se granjee la confianza y la credibilidad de los ciudadanos europeos, estableciendo de manera simultánea cuáles con son las ventajas de Europa y los costes que supone la no Europa. Para lograrlo, el presupuesto de la UE deberá reunir los siguientes elementos:

- estar bien gestionado y no generar excesivos costes administrativos;
- ser eficiente en relación con los ahorros conseguidos respecto al MFP actual;
- ser eficaz en términos de consecución de los objetivos fijados y tener un efecto visible en la vida de los ciudadanos europeos;
- ser transparente y supervisable en todos los aspectos relativos a los costes, los recursos empleados y los resultados conseguidos, y
- basarse en el respeto de los principios comunitarios de solidaridad, competencia leal y competitividad.

3.9 Para debatir la validez de la propuesta presentada por la Comisión, el CESE considera que esta debe someterse a una evaluación que determine:

- el valor añadido de carácter europeo y las prioridades estratégicas apropiadas, y
- la capacidad de responder a los desafíos de la crisis orientando a Europa hacia una estrategia de desarrollo solidaria frente a la tendencia de los Estados miembros a recortar el gasto público nacional.

3.9.1 En relación con el valor añadido de carácter europeo, la propuesta de la Comisión determina prioridades importantes

que precisan de respuestas que pueden concretarse exclusivamente a escala comunitaria. Se trata de los que pueden considerarse *bienes públicos europeos*, que representan ámbitos de intervención en los que un euro gastado a escala comunitaria resulta más rentable que uno gastado a escala nacional.

3.9.2 Entre los bienes públicos europeos se incluyen la investigación y el desarrollo, la defensa común, la seguridad del abastecimiento de alimentos, la inmigración y el derecho de asilo, la respuesta al cambio climático, las inversiones en infraestructuras paneuropeas en el ámbito de la energía, las comunicaciones y el mercado interior (aún por completar). En relación con estos temas estratégicos, los créditos presupuestarios de los dos MFP de 2007-2013 y 2014-2020 registran incrementos importantes a pesar de las estrictas restricciones impuestas al presupuesto.

3.9.3 El CESE, pese a reconocer la importante novedad introducida en la propuesta de la Comisión, no puede sino destacar cómo se ha eludido por completo el debate sobre estas prioridades, corriendo el riesgo de que el presupuesto de la UE no logre por tanto responder directamente a la situación crítica derivada de la actual crisis económica y financiera, y quede sometido a las presiones de grupos de intereses particulares.

3.10 En este contexto tan delicado, el CESE reitera ⁽⁸⁾ que la definición de la política europea en materia de presupuestos debe ser coherente con la elección básica entre federalismo y sistema intergubernamental y, por lo tanto, con el grado de integración que se pretende conseguir. En particular, el principio del *justo retorno* para cada uno de los Estados miembros surge de una contabilidad de los recursos financieros basada en el PIB nacional que contradice la letra y el espíritu de los Tratados de la UE.

3.10.1 El sistema actual de recursos, que se basa en las contribuciones de los Estados miembros, es, en efecto, complejo y poco transparente, lo que debilita el ejercicio del control democrático sobre el propio sistema; no contribuye a destacar los esfuerzos realizados en pro de la integración europea; hace que la contribución transferida a la UE se perciba como un agravio adicional para los presupuestos nacionales y, por consiguiente, limita los recursos disponibles para las políticas de la Unión sin responder a la exigencia de crear un vínculo directo entre la UE y los ciudadanos.

3.11 En cambio, el CESE reitera ⁽⁹⁾ que, sin sobrecargar la carga impositiva global que grava a los ciudadanos y a las empresas, el nuevo sistema debe vincular los ingresos y los gastos del presupuesto de la UE al compromiso de aplicar una estrategia política propia y cumplir los compromisos derivados del nuevo Tratado de Lisboa, asegurar la igualdad de trato entre los Estados miembros y, además, ser mucho más transparente, simplificado y comprensible para los ciudadanos.

4. Observaciones particulares

4.1 La Comisión, a través del nuevo MFP, propone una modificación importante de la financiación del presupuesto de la UE. Una modificación basada fundamentalmente en el fortalecimiento de la autonomía financiera mediante la introducción

de un nuevo sistema de recursos propios con el fin de garantizar un trato más equitativo entre los Estados miembros. Con la nueva propuesta, se prevé un cambio de paradigma: se rompe la dependencia de la Unión de las contribuciones de los Estados miembros para avanzar hacia una autosuficiencia gradual a escala financiera.

4.1.1 En el epicentro del *nuevo sistema de recursos propios* se encuentran la modificación del recurso basado en el IVA y la introducción del ITF. Un sistema que permitiría hacer que el presupuesto de la UE fuera más equilibrado, de forma que se financiara un 40 % aproximadamente con cargo a los nuevos recursos propios, un 20 % con cargo a los recursos propios tradicionales y un 40 % con las contribuciones de los Estados miembros basadas en la RNB ⁽¹⁰⁾. La ventaja del nuevo sistema consistiría en mitigar la percepción por parte de los Estados miembros de que las contribuciones nacionales son un *impuesto* que grava su producto, en relación con el cual puede solicitarse y obtenerse un *justo retorno* y un reequilibrio en términos de beneficios económicos.

4.1.2 El CESE reitera su apoyo ⁽¹¹⁾ a la creación del nuevo recurso del IVA -para sustituir al actualmente en vigor y que resulta inadecuado- en la medida en que contribuirá a desarrollar el mercado interior de la UE evitando distorsiones económicas dentro de los Estados miembros. Destaca no obstante que la propuesta de la Comisión no contiene datos precisos sobre las modificaciones que se han introducido en la estructura del IVA ni sobre las diferencias de volúmenes financieros que dichas modificaciones entrañarán para cada Estado miembro. Considera además necesario que la modificación se complete con la adopción de medidas encaminadas a eliminar el fraude en el IVA.

4.1.3 Aunque aún se halla en fase de discusión, en la propuesta de la Comisión se introduce un elemento novedoso e interesante, el ITF. Aun reiterando la necesidad de aplicar el impuesto sobre las transacciones financieras a nivel mundial, el CESE ha acogido favorablemente su introducción a escala europea ⁽¹²⁾. El CESE hace hincapié en la necesidad de controlar cuidadosamente las consecuencias macroeconómicas y microeconómicas que entrañará la aplicación del ITF y, por lo tanto, pide que se supervisen de forma constante y se evalúen con carácter anual los efectos derivados de su aplicación.

4.1.4 El ITF permitiría alcanzar al menos tres objetivos:

- aumentar la cuota de contribución del sector financiero al presupuesto público de la Unión y a los presupuestos de los Estados miembros (se estima que este impuesto debería permitir recaudar unos 57 000 millones de euros) ⁽¹³⁾;

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE «Sistema de recursos propios de la UE» DO C 181 del 21.6.2012, p. 45.

⁽⁹⁾ DO C 248 del 25.8.2011, p. 75.

⁽¹⁰⁾ Página 5 de la Comunicación COM(2011) 510 final. Actualmente, la contribución de los Estados miembros basada en la RNB supone el 70 % de los recursos totales del presupuesto de la UE, los recursos tradicionales propios (derechos de aduana e impuesto sobre el azúcar) ascienden al 14,1 %, el impuesto sobre el valor añadido supone el 11,2 % y los demás recursos (excedentes de los años anteriores) suponen el 4,7 % (SEC(2011) 876 final).

⁽¹¹⁾ Dictamen del CESE «Sistema de recursos propios de la UE» DO C 181 del 21.6.2012, p. 45.

⁽¹²⁾ Dictamen del CESE «Propuesta de Directiva del Consejo relativa a un sistema común del impuesto sobre las transacciones financieras y por la que se modifica la Directiva 2008/7/CE», DO C 181 del 21.6.2012, p. 55.

⁽¹³⁾ SEC(2011) 1103 final.

- modificar el comportamiento de los operadores financieros disminuyendo el volumen de las operaciones financieras de alta frecuencia y baja latencia (*high frequency and low latency trading*) que, en los Estados miembros de la UE, representan una cuota sobre el volumen de los intercambios comprendida entre el 13 % y el 40 % ⁽¹⁴⁾; y
- fijar un tipo mínimo de impuesto sobre las transacciones financieras para todos los Estados miembros.

4.1.5 Además, la reforma de los mecanismos de corrección y la sustitución de los mecanismos existentes por reembolsos a tanto alzado van en la dirección adecuada para lograr la simplificación deseada y una mayor transparencia, sobre todo porque las condiciones económicas de los Estados miembros son ahora completamente diferentes con respecto a cuando se puso en marcha dicho sistema en 1984. Como ya ha señalado el CESE ⁽¹⁵⁾, sigue siendo necesario determinar con mayor precisión cuáles son los efectos de esta reforma, ya que en este momento no están claros ni los volúmenes de recursos involucrados ni la comparación entre la situación actual y la que se derivaría del nuevo sistema.

4.2 El CESE valora de forma muy positiva la mejora de la estructura del presupuesto de la UE, siempre que las cargas impuestas a los ciudadanos europeos sean iguales, ya que esto permite atenuar significativamente el debate sobre el justo retorno y sobre la igualdad horizontal entre los Estados miembros, centrando los esfuerzos, en cambio, en una evaluación de la eficacia y la eficiencia de los gastos de la UE, en términos, respectivamente, de respuesta a las necesidades de los ciudadanos y las empresas europeas, y de relación entre los beneficios obtenidos y los gastos efectuados. El CESE lamenta, no obstante ⁽¹⁶⁾, que la propuesta de la Comisión se centre únicamente en la estructura interna del presupuesto sin aprovechar la introducción de nuevos recursos propios para abordar el problema fundamental que constituye el volumen del propio presupuesto, que debería ser el instrumento para llevar a término el proyecto político y los compromisos de la UE.

4.3 Como bien ha destacado el Parlamento Europeo, el presupuesto de la UE es fundamentalmente un conjunto de inversiones destinadas a movilizar recursos adicionales procedentes de fuentes de financiación públicas y privadas ⁽¹⁷⁾. Desde esta perspectiva, el CESE considera que, para superar las limitaciones cuantitativas y las restricciones legislativas del presupuesto europeo, se podrían poner a prueba determinadas modalidades de bono de proyecto para financiar proyectos específicos de infraestructuras y formación ⁽¹⁸⁾, de conformidad con las disposiciones de la iniciativa de Obligaciones para la Financiación de Proyectos de la Estrategia Europa 2020 presentada por la Comisión ⁽¹⁹⁾.

4.3.1 Estas obligaciones podrían tener un efecto palanca importante para el desarrollo económico europeo gracias a los efectos colaterales que generarían y que, en la actualidad, se

ven bloqueados por la rigidez de los presupuestos de los Estados miembros, que han de lidiar con las consecuencias de la crisis económica y el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

4.3.2 No obstante, el CESE destaca la necesidad de evaluar más a fondo las posibles modalidades innovadoras de financiación externa al Marco Financiero Plurianual, ya que la experiencia con las asociaciones público-privadas demuestra que existe la posibilidad de que el riesgo se transfiera al sector público ⁽²⁰⁾.

4.4 En la propuesta de la Comisión no se cuestionan las partidas de gasto tradicionales de la UE (es decir, la política de cohesión y la Política Agrícola Común), mientras que se tiende a valorar -en el marco de la Estrategia Europa 2020- tanto las nuevas motivaciones para garantizar una política de gasto eficiente y eficaz como el valor añadido de los instrumentos de gasto existentes.

4.4.1 En este contexto, el CESE acoge positivamente la reforma de la PAC, cuyo propósito es recalibrar su peso respecto al presupuesto total de la UE y aumentar la relación entre el gasto de la Unión y los bienes comunes producidos por el sector agrícola, tal y como la propia Comisión ha formulado en el documento «La PAC en el horizonte de 2020» ⁽²¹⁾. Dada las circunstancias actuales de falta de recursos, la PAC -junto con la Política Pesquera Común (PCP)- debería evaluarse en relación con los objetivos y las funciones que se le fijan en el Tratado de Lisboa: mejora de la calidad del medio ambiente (biodiversidad, agua, tierra y aire), protección del paisaje, vitalidad de las zonas rurales, bienestar animal y seguridad y sostenibilidad alimentarias ⁽²²⁾.

4.4.2 El CESE ya ha declarado ⁽²³⁾ que la agricultura, la silvicultura y la pesca desempeñan un papel fundamental en la protección del medio ambiente y la gestión sostenible de los recursos naturales. Por tanto, el CESE, aunque acoge con satisfacción el enfoque ecológico introducido por la Comisión en la PAC, pide una vez más que se preste especial atención a que el proceso de revisión no perturbe los objetivos y los mecanismos de financiación de la PAC ni el apoyo correspondiente a los operadores de los sectores de la agricultura, la alimentación y el medio ambiente.

4.4.3 El CESE observa con preocupación el intento de la Comisión de reducir la cuota destinada a la PAC asignando a otros instrumentos -como el Fondo Social Europeo o el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización- nuevos cometidos relacionados con los objetivos agrícolas y alimentarios.

4.4.4 El CESE subraya que el objetivo de armonizar las condiciones de competencia de los agricultores europeos y de reforzar la integración de los nuevos Estados miembros a través del régimen de pagos directos deberá realizarse llevando a cabo previamente una evaluación cuidadosa de los efectos que esto podría tener para todos los Estados miembros. El CESE destaca la importancia de los esfuerzos encaminados a reducir las diferencias entre los niveles de apoyo obtenido por los agricultores en los distintos Estados miembros. El CESE ya ⁽²⁴⁾ recomendó

⁽¹⁴⁾ Comisión Europea, 8 diciembre 2010, consulta pública sobre el tema - *Review of the Markets in Financial Instrument Directive (MiFID)* («Revisión de la Directiva sobre los mercados de instrumentos financieros (MiFID)»), Dirección General de Mercado Interior y Servicios.

SEC(2011) 1226 final.

⁽¹⁵⁾ Dictamen del CESE «Sistema de recursos propios de la UE» DO C 181 del 21.6.2012, p. 45.

⁽¹⁶⁾ Dictamen del CESE «Sistema de recursos propios de la UE» DO C 181 del 21.6.2012, p. 45.

⁽¹⁷⁾ Resolución del Parlamento Europeo, op. cit.

⁽¹⁸⁾ Haug J. et al., op. cit., cap. 4.

⁽¹⁹⁾ http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/index_en.htm.

⁽²⁰⁾ DO C 143, 22.5.2012, p. 134.

⁽²¹⁾ COM(2010) 672 final.

⁽²²⁾ Hart K. - Baldock D. (editores responsables): *What Tools for the European Agricultural Policy to Encourage the Provision of Public Goods*, Parlamento Europeo, julio de 2011.

⁽²³⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 63.

⁽²⁴⁾ Dictamen del CESE NAT/520 sobre «La PAC en el horizonte de 2020», DO C 191 del 29.6.2012, p. 116.

que la redistribución de las dotaciones nacionales para pagos directos se haga sobre la base de criterios objetivos y no discriminatorios, y que se introduzca un período adecuado de transición hacia una convergencia equitativa y planificada, lejos de los principios de referencia histórica. El objetivo es conseguir que ningún país se encuentre por debajo del 90 % de la media de pagos directos de los 27 Estados miembros de la UE al final del marco financiero para el período 2014-2020.

4.4.5 Según el CESE, el nuevo MFP deberá garantizar una PAC y una PCP capaces de garantizar:

- la seguridad del suministro alimentario;
- un sector agroalimentario competitivo e innovador;
- la rentabilidad del sector agrícola y del sector pesquero, y
- una renta suficiente para los agricultores y los pescadores de la Unión Europea.

Si se siguen estas líneas de acción –en un contexto caracterizado por la elevada volatilidad de los precios de los principales productos agrícolas–, será posible dejar patente la doble naturaleza de la PAC, dando valor a las buenas prácticas medioambientales sin descuidar el apoyo a la vitalidad económica y la competitividad de las explotaciones agrícolas, y recuperando su misión tradicional de producir alimentos sanos, nutritivos y suficientes a precios accesibles para los ciudadanos europeos.

4.5 El mismo nivel de eficacia debe formar parte de los proyectos financiados con cargo a la política de cohesión, que sigue siendo esencial para consolidar la integración de los nuevos Estados miembros y que –como se afirma en el informe Barca⁽²⁵⁾– se centra en unas cuantas prioridades importantes de la UE cuyo impacto en el contexto social, económico y territorial debe verificarse de forma minuciosa mediante evaluaciones, *ex ante*, *in itinere* y *ex post*. Estas evaluaciones no deberán dar lugar a un aumento de las cargas burocráticas.

4.5.1 Por el contrario, el CESE se opone a aplicar una condicionalidad macroeconómica al desembolso de los fondos destinados a la política de cohesión, a fin de no añadir más cargas a los Estados miembros en un contexto social y económico difícil. Considera además que la introducción de la nueva categoría de regiones «en transición» para sustituir al actual sistema

de supresión e introducción gradual (*phasing-out* y *phasing-in*) no debe ir en detrimento de los recursos destinados a las regiones menos desarrolladas. Por último, aunque aprueba la propuesta de mecanismo «Conectar Europa», subraya que este mecanismo no debe ser financiado con aproximadamente 10 000 millones de euros a través del Fondo de Cohesión, ya que se corre el riesgo de que se utilice inapropiadamente para tareas que son ajenas a su ámbito de aplicación original.

4.6 El artículo 174 del Tratado de Lisboa debería ser el principio rector de la futura política de cohesión: «[...] La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas».

Por consiguiente,

- deberán mantenerse y ampliarse las inversiones de la política de cohesión teniendo en mente el objetivo de la convergencia;
- para los Estados miembros que presenten un crecimiento medio del PIB negativo en el período 2007-2009 y una buena tasa de absorción para el período actual, el tipo del límite máximo se fijará como mínimo en el nivel del período actual de la política de cohesión.

4.7 El CESE aboga por el refuerzo del seguimiento de los resultados de las políticas comunitarias –en particular, de la PAC y de los fondos de cohesión, habida cuenta de su peso en el presupuesto total– a fin de poder evaluar la eficacia de los gastos de la UE y la capacidad de alcanzar los importantes objetivos que la propia Unión se ha fijado, empezando por la Estrategia Europa 2020⁽²⁶⁾. Esto puede conseguirse también mediante la combinación de sanciones en caso de que no se alcancen los objetivos de referencia predefinidos o la concesión de incentivos económicos a aquellos Estados miembros que hayan obtenido los mejores resultados.

4.7.1 En este ámbito, el CESE espera que se siga prestando apoyo a las administraciones locales y regionales y que se les permita participar en mayor grado a escala nacional y europea para que estén en las mejores condiciones de aplicar y desarrollar los programas financiados con cargo a la política de cohesión y la PAC, mediante programas adecuados de formación profesional centrados en los procedimientos europeos de programación, apoyo, control y evaluación.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁵⁾ Barca F. (editor responsable): *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, informe para la DG REGIO, 2009.

⁽²⁶⁾ Chambon N. y Rubio E.: *In search of «the best value for money»: analyzing current ideas and proposals to enhance the performance of CAP and cohesion spending*; taller «The post 2013 financial perspectives: Re-thinking EU finances in times of crisis», Turín, 7 y 8 de julio de 2011.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Las asociaciones en la investigación y la innovación»

COM(2011) 572 final

(2012/C 229/07)

Ponente: **Renate HEINISCH**

El 21 de septiembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Las asociaciones en la investigación y la innovación»

COM(2011) 572 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 191 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) coincide con la Comisión en que las asociaciones ofrecen numerosas ventajas y que sus posibilidades podrían aprovecharse mejor. Por ello, el CESE acoge con gran satisfacción la iniciativa de la Comisión de crear y promover, en el marco de la iniciativa emblemática «Unión para la innovación», cooperaciones de innovación europea (CIE) con el objetivo de hacer más eficiente el ciclo europeo de investigación e innovación, y reducir el período que tardan las innovaciones en llegar al mercado.

1.2 Para garantizar que las asociaciones perduren a largo plazo y tengan efectos duraderos es necesario establecer condiciones básicas que permitan hacer frente a los retos en materia de estructuras de dirección, financiación y ejecución.

1.3 Un requisito fundamental es que las asociaciones sean sencillas, flexibles, incluyentes y abiertas, que los grupos de dirección sean representativos y equilibrados, y que las relaciones entre las iniciativas e instrumentos existentes se aclaren desde un principio.

1.4 El CESE destaca la importancia de las innovaciones sociales en tanto que instrumento clave para crear un entorno favorable a la innovación, para motivar a las empresas, el sector público, los interlocutores sociales y otras organizaciones de la sociedad civil a colaborar entre sí y, de este modo, aumentar su capacidad de innovación y rendimiento.

1.5 Para desarrollar el concepto de asociación es necesario clarificar y revisar continuamente las relaciones entre las CIE y otras iniciativas políticas (apartado 2.3.2 de la Comunicación).

1.6 La necesaria simplificación de una ejecución y financiación coordinadas de los programas europeos y nacionales para hacer frente de forma eficaz a los retos sociales (apartados 3.1.2 y 3.3.3 de la Comunicación) debería incluir la adaptación de los procesos administrativos nacionales, de las directrices nacionales

en materia de ayudas y de las condiciones de financiación de los Estados miembros.

1.7 El CESE recomienda asimismo concentrar aun más los recursos existentes, clasificar mejor y de forma más clara las diversas posibilidades de financiación y cofinanciación por temas, utilizarlas de forma más selectiva e informar sobre ellas de manera centralizada y sistemática.

1.8 El CESE recomienda igualmente la participación de todos los actores e iniciativas, tanto a nivel nacional como europeo, que puedan contribuir a medidas de seguimiento adecuadas y periódicas, así como a la capacidad de futuro de las asociaciones y a la aplicación de sus resultados.

1.9 Se debería seguir promoviendo la inclusión de terceros países en las asociaciones de investigación e innovación (I+I) a fin de aumentar el atractivo de Europa para los «actores de ámbito mundial».

1.10 Habría que dilucidar, sobre la base de las experiencias obtenidas hasta ahora con estas asociaciones, la forma y el grado de compromiso que son necesarios para garantizar la flexibilidad, apertura y capacidad de innovación, por una parte, y para lograr asociaciones estables a largo plazo y efectos duraderos, por la otra.

1.11 A fin de ahorrar recursos humanos, de tiempo y financieros, en el futuro habría que prestar más atención a obtener un mayor grado de eficacia. Para ello es necesario que las medidas se coordinen mejor, se evalúen periódicamente y se apliquen de forma coherente.

1.12 Debe preverse una sólida vinculación con actores a nivel nacional, regional y municipal a fin de tener en cuenta las particularidades nacionales y regionales. Al mismo tiempo, no debe perderse de vista la importancia de la dimensión global de los retos actuales.

2. Comunicación de la Comisión

2.1 La Comunicación de la Comisión sobre las asociaciones en la investigación y la innovación (I+I) ⁽¹⁾ trata sobre la tarea de optimizar los recursos disponibles para la I+I de tal modo que el Espacio Europeo de Investigación sea una realidad de aquí a 2014, así como la Unión por la innovación, la Agenda digital y otras iniciativas emblemáticas de la estrategia Europa 2020 ⁽²⁾, incluso ante el telón de fondo de la actual crisis económica y financiera.

2.2 En su Comunicación la Comisión recurre una vez más al concepto de asociación, cuya importancia en tanto que medio para concentrar fuerzas se destaca en la Comunicación de la Comisión sobre la iniciativa emblemática Unión por la innovación de octubre de 2010 ⁽³⁾. Las asociaciones deben reunir a actores europeos y nacionales del sector público en asociaciones público-públicas (A2P) y asociaciones público-privadas (APP) ⁽⁴⁾ con el fin de hacer frente a los grandes retos sociales y reforzar la posición competitiva de Europa.

2.3 Para obtener una visión común de la contribución que pueden hacer las asociaciones de I+I a un crecimiento inteligente y sostenible en Europa, en el Séptimo Programa marco de investigación (7PM), el Programa de Competitividad e Innovación (PCI), el Espacio Europeo de Investigación (EEI) y en el marco político de la iniciativa emblemática Unión por la innovación se desarrollaron y ensayaron modelos de asociación.

2.4 En su evaluación general la Comisión señala que las asociaciones ofrecen numerosas ventajas y que sus posibilidades podrían aprovecharse mejor.

2.5 Las cooperaciones de innovación europea (CIE) pueden constituir un marco superior para los diversos modelos de asociación al unir a todos los actores importantes del ciclo de I+I, al abarcar los aspectos tanto de la oferta como de la demanda y al promover el compromiso político con las medidas acordadas. Asimismo, las asociaciones son un método eficiente para que las pequeñas y medianas empresas (pymes) tengan una mayor participación en la investigación y la innovación.

2.6 Sin embargo, estas asociaciones no van a «echar a andar solas». Para garantizar su permanencia en el tiempo y unos efectos duraderos deberán establecerse condiciones básicas que permitan hacer frente a los retos en materia de estructuras de dirección financiación e implantación asociados a estas asociaciones.

2.7 Los resultados de las diversas asociaciones ya han permitido sacar conclusiones importantes para la estructura de las asociaciones y derivar posibilidades de solución para los retos antes mencionados ⁽⁵⁾.

3. Observaciones generales

3.1 La evolución demográfica, el cambio climático y las transformaciones de la industria, la economía y el mercado laboral como consecuencia de la globalización son los mayores retos para el futuro desarrollo de los Estados miembros de la Unión Europea. Para hacer frente a estos desafíos se requieren esfuerzos comunes, la participación de todos los actores potenciales y una coordinación centralizada de las medidas adecuadas. Estos esfuerzos deben emprenderse urgentemente en conjunción con la investigación, las innovaciones científicas y tecnológicas, así como las innovaciones sociales.

3.2 Se necesita igualmente una coordinación centralizada para la concentración de recursos, la adopción de un presupuesto adecuado y la distribución de los recursos a fin de poder utilizar de forma eficiente las oportunidades que la evolución demográfica y los retos globales brindan a la investigación y la innovación.

3.3 Por ello, el Comité acoge con gran satisfacción la iniciativa de la Comisión de crear y promover, en el marco de la iniciativa emblemática «Unión para la innovación» ⁽⁶⁾, cooperaciones de innovación europea con el objetivo de hacer más eficiente el ciclo europeo de investigación e innovación y reducir el período que tardan las innovaciones en llegar al mercado ⁽⁷⁾.

3.4 Del análisis de los modelos de asociación ensayados en el Séptimo Programa marco de investigación (7PM) ⁽⁸⁾, en el Programa de Competitividad e Innovación (PCI) ⁽⁹⁾, en el Espacio Europeo de Investigación (EEI) ⁽¹⁰⁾, del marco político de la iniciativa emblemática Unión por la innovación ⁽¹¹⁾ y la cooperación piloto sobre el envejecimiento activo y saludable ya se han sacado conclusiones para la estructura de estas asociaciones ⁽¹²⁾.

3.5 Una de estas conclusiones es que las asociaciones deberían ser sencillas, flexibles, incluyentes y abiertas, los grupos de dirección representativos y equilibrados, y que las relaciones entre las iniciativas e instrumentos existentes se aclaren desde un principio. Aparte de ello, las asociaciones necesitan condiciones básicas en lo que se refiere a las estructuras, financiación y procesos a fin de poder desarrollarse de forma estable a largo plazo.

⁽¹⁾ COM(2011) 572 final de 21.9.2011.

⁽²⁾ COM(2010) 546 final. Véase también IP/10/225. Este programa, que sucede a la anterior Estrategia de Lisboa, fue aprobado por el Consejo en junio de 2010 y tiene una duración de 10 años. Su objetivo es un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, así como una mayor coordinación de las economías nacionales y europeas.

⁽³⁾ COM(2010) 546 final; véase a este respecto el Dictamen del CESE, DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

⁽⁴⁾ Como ejemplo de A2P se mencionan, entre otras, ERA-NET y ERA-NET Plus, las iniciativas del artículo 185 y la planificación conjunta (Joint Programming – JP). De las APP forman parte, por ejemplo, las Iniciativas Tecnológicas Conjuntas (ITC) y el Internet del futuro.

⁽⁵⁾ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2011) 1028 final de 1.9.2011.

⁽⁶⁾ COM(2010) 546 final de 6.10.2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 572 final de 21.9.2011.

⁽⁸⁾ DO L 412 de 30.12.2006, p. 1, así como DO C 65 de 17.3.2006, p. 9.

⁽⁹⁾ DO L 310 de 9.11.2006, p. 15., así como DO C 65 de 17.3.2006, p. 22.

⁽¹⁰⁾ COM(2000) 6 final, así como DO C 204 de 18.7.2000, p. 70.

⁽¹¹⁾ Véase la nota al pie nº 6.

⁽¹²⁾ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión SEC(2011) 1028 final de 1.9.2011.

3.6 El Comité celebra y apoya los esfuerzos de la comisión para convertir estas conclusiones en propuestas y directrices concretas, e integrar los aspectos permanentes en el programa «Horizonte 2020». En opinión del Comité, las propuestas descritas en la Comunicación son necesarias, pero deben complementarse.

4. Observaciones especiales / Sobre las propuestas de la Comisión

4.1 *Objetivos de las cooperaciones de innovación europea (CIE)*

4.1.1 El Comité valora y apoya el objetivo formulado en la Comunicación de la Comisión consistente en vincular a través de las CIE instrumentos «de oferta» de utilidad demostrada (investigación y tecnología) con instrumentos «de demanda» (usuarios, autoridades, normalización, etc.) (apartado 2.3.1). Coincide con la Comisión en que las CIE pueden reunir a los principales actores a nivel nacional y regional del sector público y la sociedad civil e intensificar el intercambio entre ellos, y en que de este modo aumentarán las sinergias, se concentrarán los recursos, se fomentarán las innovaciones –en particular, las innovaciones sociales, como los nuevos modelos de negocio⁽¹³⁾– y se reforzará el compromiso político.

4.1.2 El Comité subraya a este respecto la importancia de las propuestas de la Comisión que se basan en las conclusiones del documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la cooperación piloto sobre el envejecimiento activo y saludable y otras asociaciones⁽¹⁴⁾. Estas propuestas ponen de manifiesto que se requieren condiciones básicas claras para las estructuras de dirección, así como para la ejecución y financiación, a fin de que las asociaciones de I+I puedan desarrollarse de forma eficiente a largo plazo.

4.2 *Desarrollo del concepto de asociación*

4.2.1 El Comité considera que los siguientes puntos revisten una importancia especial para el desarrollo del concepto de asociación y propone para ello aspectos complementarios:

4.2.2 Clarificar la relación entre las CIE y otras iniciativas políticas (apartado 2.3.2 de la Comunicación): esta relación debería revisarse de forma permanente y destacarse en particular en el caso de nuevas CIE.

4.2.3 Inclusión de todos los actores que puedan contribuir a medidas periódicas adecuadas (apartado 2.3.2): para ello deben identificarse y tenerse en cuenta los papeles y necesidades de los diversos actores en el proceso de innovación. Asimismo es importante poder poner fin a una medida cuando ha alcanzado su objetivo o si con el tiempo se observa que no conduce a este.

4.2.4 Simplificar una ejecución y financiación coordinadas de los programas europeos y nacionales con el fin de hacer frente de forma más eficaz a los retos sociales (apartado 3.1.3): este aspecto incluye igualmente, en opinión del Comité, una adaptación lo más amplia posible de las directrices en materia de ayudas y de las condiciones de financiación de los Estados miembros. La necesidad de armonizar entre sí los procesos

administrativos de los Estados miembros ya se menciona en la Comunicación de la Comisión (apartado 3.3.3).

4.3 *Las asociaciones actuales en el ámbito de la investigación y la innovación*

4.3.1 En el 7PM, el PCI, el EEI y el marco político de la iniciativa emblemática Unión por la innovación se han desarrollado y ensayado modelos de asociación⁽¹⁵⁾.

4.3.2 Entre las actuales iniciativas conjuntas se encuentran en particular la cooperación piloto sobre el envejecimiento activo y saludable (CEI AHA)⁽¹⁶⁾, la Agenda Digital para Europa⁽¹⁷⁾, la iniciativa de programación conjunta «Una vida más larga y mejor: posibilidades y desafíos del cambio demográfico» (MYBL)⁽¹⁸⁾, así como el futuro programa «Horizonte 2020»⁽¹⁹⁾.

4.3.3 La inclusión de otros actores e iniciativas importantes a nivel nacional y europeo es indispensable para evitar una fragmentación del mercado y la duplicación de esfuerzos. El «Año Europeo del Envejecimiento Activo y de la Solidaridad Intergeneracional» 2012⁽²⁰⁾, el Age-friendly Environments Programme (Programa para un entorno favorable para las personas mayores) de la OMS⁽²¹⁾ y la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad⁽²²⁾ ofrecen posibilidades de asociaciones de I+I o al menos de sinergias.

4.3.4 Asimismo deberían tenerse más en cuenta los trabajos preparatorios de otros actores a nivel nacional y europeo, como por ejemplo, los diversos programas e iniciativas de la DG SANCO, del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (IEIT)⁽²³⁾ y del Instituto de Prospectiva Tecnológica (IPTS)⁽²⁴⁾.

4.3.5 Por otra parte, el CESE insiste en la importancia de crear asociaciones para aumentar el atractivo de Europa en tanto que socio global en el ámbito de la investigación y la innovación. Al ayudar a aumentar la escala y el alcance, la creación de asociaciones incrementa la eficiencia y eficacia de las inversiones en investigación en Europa para los actores de ámbito mundial⁽²⁵⁾. El CESE recomienda que se siga desarrollando la creación de asociaciones en este sentido.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota al pie nº 4. Un ejemplo relevante de A2P-es el programa conjunto AAL con una dotación de 600 millones de euros. Un ejemplo concreto de APP es la iniciativa tecnológica conjunta ARTEMIS (Sistemas de ITC integradas).

⁽¹⁶⁾ Véase IP/10/1288.

⁽¹⁷⁾ Véase IP/10/581, MEMO/10/199 y MEMO/10/200.

⁽¹⁸⁾ Véase <http://www.jp-demographic.eu>.

⁽¹⁹⁾ Programa marco de investigación e innovación 2014-2020; MEMO-11-435. Véase igualmente a este respecto el anteproyecto de Dictamen INT/614-615-616-631 sobre «Horizonte 2020», ponente: Gerd Wolf.

⁽²⁰⁾ Véase <http://europa.eu/ey2012/>.

⁽²¹⁾ Véase http://www.who.int/ageing/age_friendly_cities/.

⁽²²⁾ Véase <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=150>.

⁽²³⁾ Véase <http://eit.europa.eu>.

⁽²⁴⁾ Véase <http://ipts.jrc.ec.europa.eu>.

⁽²⁵⁾ Como ejemplo cabe mencionar aquí que, como resultado de la Iniciativa Conjunta de Programación sobre enfermedades neurodegenerativas, Canadá ha reorientado su programa de investigación en este ámbito hacia la coordinación con Europa y ahora participa en un proyecto piloto sobre centros de excelencia; la India ha mostrado un vivo interés por participar en la Iniciativa Conjunta de Programación «Agua».

⁽¹³⁾ DO C 132 de 3.5.2011, p. 22-25.

⁽¹⁴⁾ SEC(2011) 1028 final.

4.3.6 Aparte de las condiciones básicas estructurales, una visión conjunta viable que muestre el camino a seguir reviste una gran importancia para la capacidad de futuro de las asociaciones en el ámbito de la investigación y la innovación. Para ello es necesario, en opinión el Comité, que todos los actores posibles, los representantes de la sociedad civil y de las personas mayores, en particular los interlocutores sociales, al igual que los jóvenes o sus representantes participen en estas asociaciones para lograr que apoyen activamente su desarrollo y ejecución en el futuro.

4.3.7 Las innovaciones no son necesariamente resultado de un proceso lineal, sino de la conexión e integración de sectores, sistemas y conceptos. Entre los factores que con mayor frecuencia contribuyen a innovaciones relacionadas con los servicios se encuentran las transformaciones de las estructuras sociales, las nuevas necesidades de los clientes y la respuesta de las empresas a esos cambios. Dichos factores deben incluirse, en particular los relacionados con las innovaciones sociales.

4.4 Otras propuestas complementarias

4.4.1 Financiación y ejecución – apartado 3.2 de la Comunicación de la Comisión

Para que las asociaciones perduren en el tiempo es indispensable un marco financiero fiable. Las propuestas de la Comisión para simplificar y coordinar los instrumentos de financiación ya existentes a nivel tanto europeo como nacional resultan sumamente útiles en este aspecto y en todo caso deben continuar.

Asimismo sería deseable que las diversas posibilidades de financiación y cofinanciación se presentaran de forma más clara por temas a fin de poder dar un fundamento sólido a la planificación y ejecución de las iniciativas. Por ello, el Comité recomienda concentrar aun más los recursos, utilizarlos de forma selectiva e informar sobre ellos de forma centralizada y sistemática.

4.4.2 Clarificación del compromiso de las futuras asociaciones

Hasta ahora, el compromiso de las asociaciones varía entre una colaboración informal sobre determinados temas prioritarios, pasando por promesas vinculantes, pero limitadas en el tiempo y los recursos financieros de algunos socios, hasta un compromiso a largo plazo de todos los actores participantes en una asociación. En cuanto al programa Horizonte 2020, habría que dilucidar, sobre la base de las experiencias obtenidas hasta ahora con estas asociaciones, la forma y el grado de compromiso que son necesarios para garantizar la flexibilidad, apertura y capacidad de innovación, por una parte, y para lograr asociaciones estables a largo plazo, así como efectos duraderos, por la otra.

4.4.3 Aplicación

El objetivo prioritario de las asociaciones de I+D debería ser una aplicación rápida y coherente de las medidas consideradas necesarias. Por ello debe reforzarse la colaboración entre ciencia y práctica, así como el enfoque pragmático y su incorporación en

las asociaciones de innovación. A fin de no desperdiciar tiempo y recursos humanos y financieros, en el futuro habría que prestar mayor atención a aumentar la eficacia, coordinar mejor las medidas, evaluar de forma continua los criterios establecidos y aplicarlos de forma coherente.

4.4.4 La propiedad intelectual

Cuando varios actores participan en un proyecto o asociación, la cuestión de los derechos de propiedad intelectual sobre las invenciones conjuntas constituye un aspecto importante. Para las futuras asociaciones de innovación habrá que encontrar soluciones equitativas a esta cuestión, a fin de que todos los participantes —incluso los usuarios finales— reciban una parte adecuada de las ayudas y de los posibles beneficios posteriores.

4.4.5 Ubicación regional

Las asociaciones siempre deben realizarse y demostrar su utilidad en contextos concretos. Por ello cabe recomendar un estrecho vínculo con los actores a nivel nacional, regional y local, y que se tengan en cuenta las particularidades nacionales y regionales, pues los requisitos son sumamente distintos, tanto dentro de un mismo Estado miembro, como entre un Estado miembro y otro. Sin embargo, esta orientación contextual no debe hacer que se pierda de vista la importancia de la dimensión global de los actuales retos.

4.4.6 Ejemplos modélicos

4.4.6.1 Habría que reunir y dar a conocer las historias de asociaciones de éxito como modelos a seguir. El Comité propone complementar las actuales vías de difusión, como por ejemplo, la página web de CORDIS, por medio, por ejemplo, de un portal web propio o eventos anuales con concesión de premios a las asociaciones que hayan tenido el mayor éxito.

4.4.6.2 Igualmente útil podría resultar estudiar los motivos del fracaso de las asociaciones y aprender de ellos. Por ello, el Comité recomienda reunir y difundir activamente información tanto sobre ejemplos modélicos, como sobre proyectos fracasados y sus puntos de partida.

4.4.7 Clarificación de conceptos

4.4.7.1 El significado de los conceptos «innovación», «investigación» y «asociación» no se ha establecido por el momento. Si bien en la Comunicación de la Comisión se definen importantes condiciones básicas sobre las «asociaciones»⁽²⁶⁾ y el concepto de «innovación» se ha clarificado en diversas comunicaciones y dictámenes⁽²⁷⁾, los objetivos de las investigaciones futuras siguen siendo vagos o se limitan a ejemplos. Sin embargo, en vista de la evolución demográfica y los retos sociales globales es indispensable una excelente investigación fundamental.

⁽²⁶⁾ Véase, entre otros, IP/11/1059 y MEMO/11/623 de 21 de septiembre de 2011.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 546 final. Véase a este respecto una vez más DO C 132 de 3.5.2011, p. 39.

4.4.7.2 Las consideraciones a este respecto trascienden el marco del presente dictamen. El Comité elabora a este respecto un dictamen de iniciativa sobre el «Octavo Programa marco de investigación y desarrollo: Hojas de ruta para el envejecimiento» ⁽²⁸⁾.

4.4.8 Aprovechar mejor las posibilidades

El envejecimiento de la población es un ejemplo del éxito de la cooperación entre la investigación y desarrollo en materia de técnica médica, por una parte, y el progreso social, por la otra. Mediante la concentración de todos los recursos intelectuales, financieros y prácticos disponibles podremos desarrollar también en el futuro enormes fuerzas para hacer frente a los retos actuales.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽²⁸⁾ «Horizonte 2020: Hojas de ruta para el envejecimiento» (Dictamen de iniciativa) Véase la página 13 del presente Diario Oficial (CESE 1290/2012).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa en favor del emprendimiento social — Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales»

COM(2011) 682 final

(2012/C 229/08)

Ponente: **Giuseppe GUERINI**

El 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Iniciativa en favor del emprendimiento social — Construir un ecosistema para promover las empresas sociales en el centro de la economía y la innovación sociales»

COM(2011) 682 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 193 votos a favor, 4 en contra y 8 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE está de acuerdo con la iniciativa de la Comisión, que interviene oportunamente con esta comunicación en la que anuncia once medidas clave. Asimismo, el CESE celebra que la Comisión se haya hecho eco de algunos puntos formulados en el dictamen exploratorio ⁽¹⁾ sobre el emprendimiento social.

1.2 El CESE considera necesario apoyar a las empresas sociales por el papel esencial que pueden desempeñar como motores de la innovación social, tanto porque introducen nuevos métodos para la prestación de servicios e intervenciones dirigidas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, como porque favorecen la creación de nuevos productos para satisfacer nuevas necesidades de la sociedad. En particular, el CESE quiere subrayar el enorme potencial que la empresa social ofrece para mejorar el acceso al trabajo y las condiciones laborales especialmente de las mujeres y los jóvenes, pero también de las diversas categorías de trabajadores desfavorecidos.

1.3 Esta iniciativa de la Comisión brinda una importante oportunidad para apoyar aquellas iniciativas que favorezcan una mayor claridad en la terminología (evitando solapamientos entre los conceptos de economía social (*social economy*), empresa social (*social business, social enterprise*) y emprendimiento social (*social entrepreneurship*)). Ello contribuiría a consolidar los objetivos y metas de la iniciativa y aumentaría su eficacia. Por ello el CESE recomienda a las instituciones de la UE que utilicen de manera coherente la expresión «empresa social» tanto en las propuestas políticas como a nivel de la comunicación.

1.4 El CESE acoge favorablemente la acción prevista por la Comisión de desarrollar instrumentos para mejorar el conocimiento del sector y la visibilidad de la empresa social y comparte el objetivo de desarrollar iniciativas que ayuden a las empresas sociales a reforzar las capacidades empresariales, la profesionalización y la puesta en red de sus competencias. Ello también permitirá incentivar su contribución para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

1.5 Se valoran en su justa medida y se comparten los objetivos de la Comisión de mejorar el acceso a la financiación y la legislación; en lo que respecta a estos dos objetivos, se señala que, para promover la empresa social, es indispensable un contexto económico y normativo favorable.

1.6 El CESE valora positivamente que en la Comunicación se proponga que se emprendan iniciativas encaminadas a fomentar y favorecer la adopción de medidas para que las empresas sociales tengan un mayor acceso a los contratos públicos.

1.7 El CESE se hace eco del llamamiento formulado a los Estados miembros a fin de que desarrollen marcos nacionales para el crecimiento y el desarrollo de la empresa social, tomando en consideración las áreas clave con objeto de garantizar el apoyo y el desarrollo; recomienda, en particular, la adopción de iniciativas para permitir a los Estados miembros que puedan defiscalizar los beneficios no distribuidos a fin de favorecer la consolidación patrimonial de las empresas sociales.

⁽¹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

1.8 Para apoyar mejor las acciones que se proponen en la Comunicación, sería útil promover actividades de evaluación sobre los éxitos y beneficios que generan las empresas sociales.

2. Introducción

2.1 La empresa social ha asumido en estos años una importancia cada vez mayor en el ámbito de las políticas económicas y de las políticas en favor de la cohesión. Se han emprendido sucesivamente diversas y numerosas iniciativas promovidas por diferentes organismos. El propio CESE ha promovido algunos dictámenes de iniciativa con los que el presente dictamen está en plena sintonía y continuidad; cabe citar, en particular, el dictamen de 2009 sobre los distintos tipos de empresa ⁽²⁾ y el reciente e importante dictamen exploratorio sobre el espíritu empresarial y las empresas sociales ⁽³⁾ elaborado a instancias de la Comisión Europea como contribución a la redacción de la iniciativa sobre el emprendimiento social y que incluye varias áreas clave prioritarias para el desarrollo y el crecimiento de la empresa social.

2.2 Desde hace algunos años se ha ido acumulando en Europa (pero no solo aquí) una sólida experiencia académica y científica sobre las cuestiones de la empresa social, que ha servido también de acicate para las instituciones de la UE.

2.3 Conviene recordar la Resolución del Parlamento Europeo, de 19 de febrero de 2009, sobre la economía social (2008/2250(INI)), así como el llamamiento «*From Words to Action: European Scholars in Support of Social Economy Enterprises*» realizado por 400 docentes de universidades europeas y del que se hizo eco el Parlamento Europeo durante la intervención de los comisarios Barnier y Tajani el 13 de octubre de 2010.

2.4 El concepto de «emprendimiento social» ha asumido a lo largo del tiempo diversos significados, ampliando progresivamente su campo semántico según los diferentes autores que han hecho uso del mismo; al principio se utilizó para definir las actividades empresariales promovidas por organizaciones sin ánimo de lucro con el objetivo de generar beneficios y reinvertirlos en la financiación de las mismas. Es importante salvaguardar el concepto de empresa social evitando que pueda confundirse con el de responsabilidad social de las empresas «*corporate social responsibility*». Ello debería subrayarse en las próximas iniciativas de las instituciones de la UE sobre este sector.

3. La definición de empresa social

3.1 La definición de empresa social propuesta en la Comunicación sobre la Iniciativa en favor del emprendimiento social constituye un paso positivo hacia el reconocimiento de la especificidad de este tipo de organización, y ésta debe convertirse en la descripción de referencia que utilicen las instituciones de la UE. En efecto, dicha definición considera correctamente las tres dimensiones clave que distinguen a la empresa social: el objetivo o finalidad social, la actividad empresarial y la gobernanza participativa. El CESE insiste en la necesidad de que esta misma descripción se utilice en la propuesta de Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos.

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2009, p. 22.

⁽³⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

3.2 Asimismo, conviene recordar que la propia Comisión Europea, en la propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a un Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales, establece una serie de requisitos (con los que el Comité está de acuerdo) que identifican a la empresa social.

3.3 El Comité está de acuerdo en que la Comisión no dé una definición normativa de empresa social, teniendo en cuenta de este modo las diferentes reglamentaciones nacionales que deben respetarse para garantizar que no se abuse de la definición de empresa social.

3.4 El CESE aprovecha la ocasión para mencionar el dictamen exploratorio –recientemente aprobado– sobre el espíritu empresarial social y las empresas sociales, en el que propone una descripción de la empresa social basada en características comunes como:

- perseguir principalmente objetivos sociales en lugar de actuar con ánimo de lucro, generando beneficios sociales en favor de la población en general o de sus miembros;
- operar esencialmente sin ánimo de lucro, reinvertiendo principalmente sus excedentes en lugar de distribuirlos a sus accionistas privados o a sus dueños;
- ser acordes con múltiples formas jurídicas o modelos, incluidas cooperativas, mutualidades, asociaciones de voluntarios, fundaciones, empresas con o sin ánimo de lucro; combinando a menudo distintas formas jurídicas y, a veces, cambiando de forma en función de sus necesidades;
- ser agentes económicos productores de bienes y servicios (frecuentemente de interés general), a menudo con una importante faceta de innovación social;
- que actúen como entidades independientes, con una importante faceta de participación y codecisión (plantilla, usuarios, accionistas), gobernanza y democracia (ya sea representativa o abierta);
- a menudo procedentes o asociadas con organizaciones de la sociedad civil.

3.5 Por lo que respecta a estas características, conviene subrayar los siguientes requisitos distintivos:

- **Ausencia del ánimo de lucro**, que debe preverse en los estatutos, imponiendo la obligación de destinar los beneficios y superávits al desarrollo de la actividad estatutaria o al incremento del patrimonio a través de su asignación a un fondo indivisible entre los propietarios, tanto durante la vida de la empresa como en caso de su disolución. Una empresa social tiene prohibida la distribución directa de beneficios y

superávits, así como de fondos y reservas a favor de administradores, socios, participantes, trabajadores o colaboradores; obviamente esta limitación también se hace extensiva a la distribución indirecta como, por ejemplo, el pago a los administradores y trabajadores de compensaciones superiores a las previstas en las empresas que operan en los mismos -o análogos- sectores y condiciones. Del mismo modo, debe limitarse la remuneración de los instrumentos financieros que superen un porcentaje determinado, a fin de garantizar la posibilidad de capitalizar adecuadamente las empresas sociales.

— **La atención al bien común y al interés general de la comunidad.** La empresa social suele definirse atendiendo a dos elementos: el objetivo social ampliado al *interés general* referido a la comunidad local o a determinados grupos sociales «desfavorecidos» de diferentes formas, pero sobre todo el tipo de bienes producidos o de servicios prestados en coherencia con el objetivo.

— **La función de promoción de la cohesión social** mediante bienes y servicios realizados en coherencia con el objetivo de alcanzar una mayor sostenibilidad económica, social y medioambiental.

4. Observaciones sobre la propuesta de la Comisión

4.1 La Comunicación hace hincapié en diversos aspectos relativos a la mejora del acceso a la financiación (3.1), la visibilidad del emprendimiento social (3.2) y la mejora del entorno jurídico (3.3).

4.2 Por lo que respecta a la mejora de las posibilidades de acceso a la financiación, el Comité está de acuerdo con la evaluación de la Comisión Europea acerca de la necesidad de financiar las empresas sociales, porque, tanto entre las instituciones de crédito como entre los gestores de medidas de apoyo al crédito promovidas por las instituciones públicas, se observa una carencia de instrumentos apropiados para evaluar la solvencia como prestatarias de las empresas sociales. En efecto, en muchos casos se observa una escasa propensión a reconocer el valor «empresarial» y la solidez económica de las empresas sociales.

4.3 Para asegurar una mayor visibilidad de los beneficios de la empresa social es esencial partir de la evaluación de otros resultados sociales además del puramente económico. El Comité hace hincapié en la necesidad de disponer de instrumentos que permitan evaluar y valorar el impacto y la eficacia social de las actividades de las empresas sociales.

4.4 Las prácticas de rendición de cuentas social tienen una función fundamental para las organizaciones de la economía social. Existen diversos instrumentos para evaluar los resultados de una empresa en el plano social, desarrollados sobre todo por las organizaciones más estructuradas, pero habría que estudiar y modelizar instrumentos adecuados para ser utilizados también por pequeñas empresas sociales. La Comisión debería emprender un estudio que compare los modelos disponibles, así como fomentar el uso de estos sistemas y hacer todo lo necesario para desarrollar un sistema o un código de conducta europeo común que pueda ser utilizado por un amplio abanico de empresas sociales.

4.5 Si se quiere reforzar la confianza en las empresas sociales, es importante generar confianza en la empresa social llevando a cabo una comparación del «etiquetado» social en toda la UE; por ello se considera que, tal como propone la Comisión en la medida clave nº 6, se podría crear una base de datos pública para comparar los modelos seguidos a fin de evaluar los resultados sociales y cómo se aplican los métodos actuales.

4.6 El Comité considera útil la intención de mejorar el entorno jurídico en el que opera el emprendimiento social europeo (medida clave nº 9), tanto por lo que respecta a la simplificación del Reglamento sobre el Estatuto de la sociedad cooperativa europea como para el caso en que se instituyera finalmente un estatuto de la fundación europea. Por otra parte, un mejor entorno jurídico para la empresa social podría utilizar orientaciones para elaborar estatutos destinados a las asociaciones de promoción y de voluntariado, que con frecuencia dan origen a empresas sociales. Por este motivo, el CESE insta al Consejo y al Parlamento Europeo a aprobar las propuestas de Reglamento.

4.7 A este respecto es oportuno el compromiso contraído por la Comisión Europea en la Comunicación de emprender un estudio sobre la situación de las mutuas en todos los Estados miembros para examinar, en particular, sus actividades transfronterizas. El redescubrimiento y la valorización del sistema de las mutuas como instrumento de protección social es, por supuesto, una perspectiva importante para el mantenimiento de un sistema de bienestar integrador.

4.8 El apoyo a las empresas sociales puede propiciar la participación de partes interesadas y favorecer la participación de los ciudadanos en formas autoorganizadas de ayuda que favorezcan procesos de agregación de la demanda y promuevan las experiencias de asistencia en régimen de prestaciones mutuas.

4.9 La empresa social de inserción laboral, si se promueve adecuadamente, puede ser un instrumento con visión de futuro de las políticas laborales activas y puede favorecer el empleo de personas desfavorecidas; en estos momentos de crisis laboral puede resultar fundamental para quienes han sido excluidos del mercado de trabajo.

4.10 La participación de los trabajadores puede ser un importante incentivo para afrontar también algunas crisis industriales, y se podría recurrir a formas de *buy-out* de empresas operadas por los trabajadores asociados en diversas formas de empresa social.

4.11 Las empresas sociales desempeñan un papel esencial como locomotoras de la innovación social. La experiencia de las cooperativas sociales para la inserción laboral es un ejemplo evidente, pero, al margen de la forma jurídica, la innovación social también se produce gracias a nuevos métodos para la prestación de servicios y la creación de nuevos productos innovadores y servicios para satisfacer las nuevas necesidades de la sociedad. Por lo tanto, las instituciones europeas deben actuar de forma coherente coordinando las medidas sobre la empresa social con las medidas sobre innovación y cambio social.

4.12 Un ejemplo de apoyo a la innovación son las organizaciones que favorecen el nacimiento y desarrollo de redes entre empresas sociales, fomentando la participación de estas empresas en procesos de asociación y agregación en consorcios empresariales. Por consiguiente, es importante la propuesta de la Comisión, que con la medida clave nº 5, propone medidas para favorecer las agregaciones y las redes entre empresas sociales que ayuden a intercambiar buenas prácticas y fomenten las economías de escala y los servicios comunes (formación, planificación, administración, etc.).

4.13 El CESE acoge favorablemente la medida prevista por la Comisión a fin de desarrollar instrumentos para mejorar el conocimiento del sector y la visibilidad del emprendimiento social (medidas clave nº 5, 6 y 8). Un mayor conocimiento del potencial de este modelo empresarial es útil para propiciar una mayor colaboración entre empresas sociales y empresas ordinarias.

4.14 Es importante desarrollar iniciativas que ayuden a las empresas sociales a reforzar las capacidades empresariales, la profesionalización y la puesta en red de sus competencias. De gran utilidad a este respecto es la opción de promover plataformas para el intercambio de buenas prácticas, incluso para aumentar los niveles de internacionalización de las empresas sociales.

4.15 El Comité considera que la Comisión debería dar prioridad a la comparación de las nuevas formas jurídicas emergentes para la empresa social y llevar a cabo un estudio exploratorio. No obstante, la subsidiariedad debería ser el principio orientador, dado que los modelos nacionales podría requerir —o no— entornos jurídicos basados en sus propios contextos y tradiciones.

4.16 Es importante impulsar el recurso a la subsidiariedad por parte de las instituciones públicas y la introducción de políticas de incentivación específicas y de medidas para llevar a la práctica las iniciativas de asociación empresarial que se han revelado cruciales para el crecimiento de las empresas sociales.

4.17 Es necesario que las políticas de incentivación no falseen los principios de la competencia, sino que reconozcan las especificidades de las empresas sociales, que no pueden ser objeto de manipulaciones oportunistas para obtener ventajas.

4.18 Por lo que respecta al desarrollo de instrumentos para la mejora de la financiación, el CESE debería recopilar y compartir los planteamientos innovadores seguidos por los Estados miembros. Sería útil favorecer los dirigidos a sostener los aspectos marcadamente empresariales, a saber:

— instrumentos de garantía del crédito para las empresas sociales (como las redes de garantía de tipo mutualista o los fondos públicos de garantía);

— instrumentos de capitalización para inversiones sociales a medio y largo plazo (como fondos éticos, fondos para la innovación social y fondos de capital riesgo social);

— dispositivos de carácter regulador o fiscal orientados al apoyo a la capitalización de las empresas sociales, que fomenten o faciliten la participación de las diversas partes interesadas.

4.19 Habría que prestar una particular atención a las formas híbridas de inversión, que son más apropiadas para la empresa social porque combinan elementos de evaluación de tipo solidario y elementos de tipo financiero. Asimismo, es importante que, junto a las empresas sociales, se valoricen las mejores experiencias de bancos e instituciones de crédito con un marcado carácter comunitario y participativo, como es el caso de los bancos de crédito cooperativo o los bancos con fines éticos y sociales.

4.20 Es de gran utilidad el apoyo a líneas como el microcrédito (medida clave nº 2), pero es importante distinguir entre la encomiable función social del microcrédito —instrumento formidable para favorecer la salida de las trampas de la pobreza de los individuos— y los instrumentos para el desarrollo de las empresas, necesariamente más complejos y estructurados. En efecto, algunas empresas sociales hacen inversiones de centenares de miles de euros que no podrían apoyarse adecuadamente con el microcrédito.

4.21 El CESE acoge favorablemente las oportunidades para el apoyo a la innovación social, el emprendimiento y la empresa que brindan los nuevos programas de los Fondos Estructurales propuestos en las medidas clave nº 3 y 4 o en la Iniciativa para el emprendimiento social. El CESE quiere subrayar que los Estados miembros deben considerar prioritarias estas áreas en los programas nacionales de reforma, a fin de permitir su inclusión en el próximo período de programación del Fondo Social Europeo. Por otra parte, la propuesta de Programa para el cambio social y la innovación también podría permitir un apoyo adicional al desarrollo de la capacidad y la financiación para las empresas sociales, lo que cabe acoger muy favorablemente.

4.22 En cuanto a la medida clave nº 1 (fondos para el emprendimiento social), el CESE se congratula de la iniciativa, pero subraya la necesidad de mantener la misma descripción que figura en la Iniciativa para el emprendimiento social. Es necesario que dicho fondo sea considerado como una de las diversas formas de instrumentos de inversión destinados a la empresa social.

4.23 El Comité considera útil revisar de forma menos restrictiva el régimen «*de minimis*» para las empresas sociales (medida clave nº 11), en particular las dedicadas a la inserción laboral, aun cuando las ayudas públicas se concedan directamente a la empresa y no a los trabajadores. La justificación de esta posición podría encontrarse en el reciente caso del *Big Society Fund* inglés, que fue cofinanciado con una significativa aportación de dinero público que la Comisión no ha considerado ayuda de Estado en virtud del evidente valor social de la iniciativa.

4.24 Es positiva la intención de favorecer el acceso de las empresas sociales al sistema de los contratos públicos (medida clave nº 10). En los últimos años, la Comisión Europea ha

desempeñado un papel crucial a la hora de impulsar la promoción de las cláusulas sociales en los contratos públicos. Desde hace más de un decenio se viene registrando una mayor sensibilidad de las instituciones de la UE por las cuestiones de la cohesión social y el desarrollo sostenible, con el pleno reconocimiento de que, para conseguir los objetivos de una sociedad más próspera y justa, es necesario que el crecimiento económico fomente la sostenibilidad medioambiental y la cohesión social.

4.25 La Comisión debería seguir decididamente el camino emprendido para promover los criterios sociales y medioambientales entre los criterios exigidos para la adjudicación de los contratos públicos, al tiempo que debería recoger y compartir –entre los Estados miembros– los mejores modelos que tengan en cuenta los aspectos sociales y medioambientales en los criterios de adjudicación. Por lo demás, el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha llevado a reconocer, con su jurisprudencia, la importancia de tales disposiciones.

4.26 El CESE acoge favorablemente la medida clave nº 6 de la Comisión para desarrollar una base de datos de las certificaciones a fin de que los sistemas sean más comparables. Por otra

parte, la Comisión debería llevar a cabo un estudio sobre tales sistemas para encontrar sinergias y compartir las enseñanzas. En este trabajo exploratorio, el CESE ha subrayado la necesidad de estadísticas comparables y consolidadas, investigación y datos en el ámbito de la empresa social. La Comisión y Eurostat deberían desempeñar un papel fundamental para facilitar el aprendizaje mutuo en la UE.

4.27 La propuesta de un solo punto de acceso para los datos (medida clave nº 8) se acoge favorablemente y debería verse complementada con iniciativas similares en los Estados miembros para asegurar la compatibilidad y las sinergias.

4.28 La Comisión Europea desempeña un papel fundamental para mantener el apoyo a la empresa social en la agenda política y garantizar que este tipo de empresa sea tenido en cuenta de manera coherente; por ello es importante la propuesta de constituir un grupo consultivo sobre la empresa social que examinará el avance de las medidas previstas en la Comunicación. Por su parte, los Estados miembros también deberían promover estructuras similares.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Pequeñas empresas en un mundo grande: una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales»

COM(2011) 702 final

(2012/C 229/09)

Ponente: **Ivan VOLEŠ**

El 9 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Pequeñas empresas en un mundo grande: una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades globales»

COM(2011) 702 final.

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 195 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 Aprovechar el potencial de las PYME europeas para entrar en los mercados de terceros países, especialmente en los que se crezca a buen ritmo, podría convertirse en un factor importante para impulsar el crecimiento y el empleo. Por eso, la internalización de las PYME debe formar parte de todas las políticas de la UE relacionadas con este tipo de empresas.

1.2 La internalización abarca una amplia gama de actividades, como las importaciones, las exportaciones, la inversión extranjera directa, la subcontratación y la cooperación técnica. El Comité lamenta que la Comunicación a examen se limite exclusivamente a la exportación y la inversión.

1.3 Habida cuenta del estrecho vínculo entre internalización e innovación, el Comité recomienda que los nuevos programas Horizonte 2020 y COSME sean más accesibles y sencillos para las PYME. El Fondo Social Europeo también debería utilizarse para favorecer la internacionalización.

1.4 El apoyo europeo a la internacionalización debería tener en cuenta el ofrecido a nivel nacional y no solaparse con él, sino complementarlo en los ámbitos de competencia de la UE, es decir, la apertura de mercados, la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales, la supresión de obstáculos y la información sobre cuestiones aduaneras, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, la normalización, la regulación, los contratos públicos, la lucha contra la corrupción, etc.

1.5 El CESE hace un llamamiento para que se mejore la coordinación y se unifique la gestión de la política de

internacionalización entre las direcciones generales de la Comisión, el Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Parlamento Europeo y la red de delegados de las PYME nacionales.

1.6 El portal en línea que se propone podría cumplir la función prevista, pero solo si abarca todas las fuentes de información disponibles, se enlaza con los portales nacionales y, en el futuro, la información principal aparece en todas las lenguas oficiales de la UE.

1.7 El CESE señala que el potencial de la red Enterprise Europe Network se desaprovecha y acoge favorablemente la propuesta de modificar su estructura de gestión. Solicita que las organizaciones empresariales se asocien a la gestión de la red.

1.8 Convendría vincular estrechamente la política europea de apoyo a las PYME para entrar en mercados de terceros países con las operaciones transfronterizas de aquellas en el mercado único, ya que es allí donde la mayoría de la PYME adquiere su primera experiencia internacional. Esta política también debería incluir ayudas para que las PYME accedan al mercado único y eliminar los obstáculos que lo impiden.

1.9 Los principales puntos débiles del actual sistema de apoyo europeo y nacional es que las PYME apenas saben de su existencia, la información necesaria es difícil de encontrar y está expresada en un lenguaje difícil de descifrar, y es difícil acceder a instrucciones precisas sobre los procedimientos. El Comité recomienda que se integre en primer lugar a las organizaciones de representación de PYME en las actividades de información.

1.10 El acceso a la financiación es una condición previa importante para que las PYME se internacionalicen, especialmente en época de crisis. Por tanto, el CESE exhorta a la Comisión a que cree nuevos instrumentos de financiación para la internacionalización de las PYME, como las garantías de financiación a la exportación, los seguros para operaciones internacionales y flexibilidad de crédito a través de tarjetas de crédito garantizadas.

1.11 El Comité hace un llamamiento para que se unifiquen las condiciones de los programas para las diversas regiones del mundo, como East Invest, AL-Invest y Medinvest, pues ello facilitaría que las PYME los usaran. También pide que se reconsideren las normas actuales, según las cuales solo las PYME de los países asociados pueden disfrutar de apoyo para participar en acciones del programa.

1.12 El CESE propone una serie de medidas concretas que podrían complementar adecuadamente a nivel europeo los apoyos existentes, por ejemplo, crear un premio a las PYME exportadoras, utilizar iniciativas paneuropeas como el Premio Europeo de la Empresa, hacer publicidad de la internacionalización de las PYME durante la Semana de la PYME, crear y mantener una base de datos con las mejores prácticas de los proveedores de apoyo y restablecer iniciativas de contactos entre empresas, como Europarteneriat o Interprise.

1.13 El CESE respalda la idea de organizar un foro anual para evaluar los resultados de la internacionalización y hace un llamamiento a que se convierta en una plataforma permanente, a la que se asocien de manera eficaz los interlocutores sociales y otras partes interesadas, incluido el CESE.

1.14 El CESE recomienda que se añadan otros mercados emergentes, como los de países del Golfo Pérsico o del Sudeste asiático, a los territorios prioritarios seleccionados (países BRIC).

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La Unión Europea debe encontrar nuevas fuentes de crecimiento y empleo. Hay grandes mercados de fuera de la UE, especialmente China, India, Rusia y Brasil, que están experimentando un fuerte crecimiento y que ofrecen oportunidades para las empresas de la UE. De ahí que apoyar las operaciones de las PYME fuera de la UE también ayude a impulsar la competitividad de la Unión, tal y como se señala en la Estrategia Europa 2020 y en otros documentos ⁽¹⁾.

2.2 En noviembre de 2011, la Comisión publicó la Comunicación «Pequeñas empresas en un mundo grande: una nueva asociación que ayude a las PYME a aprovechar oportunidades

globales» ⁽²⁾, en la que propuso una revisión completa del apoyo a la internacionalización que se proporciona a las PYME a escala de la UE, con el objetivo de ampliarlo y hacerlo más efectivo y transparente.

2.3 Mientras que el 25 % de las PYME con sede en la UE han exportado al mercado único en los últimos tres años, solo el 13 % han sido activas fuera de la UE, lo que destaca el importante potencial de expansión no explotado, especialmente en las industrias manufactureras innovadoras y en los sectores creativos.

2.4 Los objetivos que la Comisión quiere alcanzar son: proporcionar información accesible a las PYME, hacer que las actividades de apoyo sean más coherentes, mejorar la relación coste-eficacia, colmar lagunas en los servicios que los sectores público y privado prestan a nivel nacional y garantizar la igualdad de acceso a las PYME de todos los Estados miembros.

2.5 Los principales instrumentos que la Comisión pretende desplegar para conseguir estos objetivos son: poner la información directamente a disposición de las PYME, dotar de dimensión europea a los servicios para las PYME en los mercados prioritarios, apoyar las agrupaciones y las redes, y racionalizar nuevas actividades en los mercados prioritarios a la vez que se respetan tres principios (la complementariedad, la sostenibilidad y la eficiencia en el uso de fondos públicos mediante la fijación de objetivos SMART, o lo que es lo mismo, objetivos específicos, medibles, alcanzables, realistas y acotados en el tiempo). La Comisión establecerá territorios prioritarios basándose en los criterios definidos. La internacionalización de las PYME también debería formar parte de otras políticas de la UE.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión y está de acuerdo con la mayor parte del análisis y de las conclusiones. Señala que la Comunicación se centra más en el sistema de apoyo que en su composición y objetivo. El Comité recuerda dictámenes recientes dedicados a la internacionalización de PYME: Revisión de la «Small Business Act» para Europa ⁽³⁾, Cómo ayudar a las PYME a adaptarse a los cambios en los mercados mundiales ⁽⁴⁾ y Dimensión exterior de la política industrial europea ⁽⁵⁾.

3.2 El CESE coincide en que la política de apoyo para que las PYME entren en los mercados de fuera de la UE se debería inscribir en la estrategia de competitividad, la Estrategia Europa 2020, y en otras políticas de la UE y destaca la necesidad de coordinar estas políticas con respecto a su uso en favor de la internacionalización de las PYME.

⁽¹⁾ Comunicación sobre una política industrial integrada, COM(2010) 614 final; Revisión de la «Small Business Act» para Europa, COM(2011) 78; final Comunicación sobre la política comercial, COM(2010) 612 final; y Comunicación «Hacia un Acta del Mercado Único», COM(2010) 608.

⁽²⁾ COM(2011) 702 final de 9.11.2011.

⁽³⁾ DO C 376, 22.12.2011, p. 51.

⁽⁴⁾ DO C 255 de 22.9.2010, p. 24.

⁽⁵⁾ DO C 218 de 23.7.2011 p. 25.

3.3 La Comunicación de la Comisión se ocupa casi exclusivamente del apoyo a las exportaciones directas a terceros países. La internacionalización abarca la exportación, la importación, la inversión extranjera directa, la cooperación técnica, las relaciones de subcontratación y otras actividades, gracias a las cuales las PYME son una parte de la cadena de valor.

3.4 El apoyo a la información y a la formación se debe extender a estas otras facetas de la internacionalización para que las ventajas lleguen a tantos usuarios como sea posible y, de esta manera, se distinguen bien las necesidades de las diferentes categorías de empresas, según su tamaño y su experiencia en el extranjero.

3.5 Hay que ser cautos con las estadísticas publicadas sobre el número de PYME que podrían estar implicadas en la internacionalización⁽⁶⁾, puesto que una parte nada desdeñable de PYME no pretenden otra cosa que satisfacer las necesidades de un mercado local, como por ejemplo los pequeños servicios, la producción artesanal para las necesidades locales, etc.

3.6 El CESE destaca que hay que crear de manera sistemática y permanente un entorno empresarial favorable para las PYME, en el que se elimine la burocracia y la regulación superflua que pone en peligro la competitividad de las empresas de la UE en los mercados de terceros países, y hay que eliminar sistemáticamente todos los obstáculos para la internacionalización de las PYME.

3.7 La innovación estimula la internacionalización, que, a su vez, puede aumentar los resultados de la compañía⁽⁷⁾. En el actual marco presupuestario plurianual de la UE, las PYME solo representan el 15 % de la financiación del programa «Cooperación» del 7º Programa Marco⁽⁸⁾. Los nuevos programas Horizonte 2020, COSME y el 4º pilar del Fondo Social Europeo podrían contribuir considerablemente a mejorar la competitividad mediante la innovación y, así, fomentar un entorno más propicio para la internacionalización de las PYME europeas y, en consecuencia, contribuir a un mayor crecimiento y a la creación de empleo. No obstante, hay que hacer que las PYME conozcan esos programas, que tienen que simplificarse respecto a su uso, y tengan acceso a ellos.

⁽⁶⁾ Véase el estudio EIM, p.5. El 25 % de las PYME de la UE27 exportan, de las cuales alrededor del 50 % también van más allá del mercado interior (13 %); el 29 % de las PYMES de la UE27 importan de países de fuera del mercado interior (14 %); el 7 % de las PYME de la UE27 cooperan tecnológicamente con un socio extranjero, el 7 % son proveedores de un socio extranjero; el 7 % tiene proveedores extranjeros y el 2 % de las PYME son activas en inversión extranjera directa.

⁽⁷⁾ Informe de resultados sobre las PYME «Do SMEs create more and better jobs?» (¿Las PYME crean más y mejor empleo?), EIM, noviembre de 2011, p. 77.

⁽⁸⁾ Eighth Progress Report on SMEs' participation in FP7 (2007 - 2011) [Octavo informe sobre el progreso de las PYME en el 7º PM (2007-2011)]. Comisión Europea, 2012.

3.8 El apoyo a la internacionalización de las PYME solo puede ser efectivo si sus proveedores, tanto a nivel europeo como nacional, adoptan un nuevo enfoque y pasan de ofrecer servicios estándares a servicios personalizados, proactivos y orientados a un público concreto, que tengan en cuenta el sector, el ciclo de vida, la disponibilidad de los recursos, la posición entre la competencia y el potencial intrínseco de la empresa, por ejemplo habilidades lingüísticas y los conocimientos de la cultura y del entorno empresarial locales⁽⁹⁾.

3.9 Los negocios se centran en los beneficios, el crecimiento y la cuota de mercado. Eso se algo que se puede conseguir probando suerte en mercados extranjeros, aunque el éxito no está garantizado. Mientras que la mitad de las PYME que opera en el extranjero experimenta un aumento en su facturación, la otra mitad no lo hace. El objetivo del apoyo proporcionado debería ser minimizar los riesgos de fracaso derivados de la falta de información y experiencia.

3.10 Fomentar la internacionalización de las PYME es competencia de los Estados miembros, que tienen muchos programas de apoyo (más de 300) financiados tanto con fondos públicos como privados⁽¹⁰⁾; por eso, hay que considerar detenidamente el valor añadido que el nuevo apoyo podría tener a escala de la UE, para evitar la duplicidad o el solapamiento del apoyo actual. Por este motivo, sería útil que las organizaciones internacionales que apoyan la internacionalización de las PYME intercambiaran de manera regular información y coordinaran sus actividades con las direcciones pertinentes de la Comisión.

3.11 La contribución de Europa debería centrarse principalmente en abrir mercados y hacer que fuera más fácil acceder a ellos, concluir acuerdos bilaterales y multilaterales, eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias y proporcionar información (base de datos sobre acceso a los mercados – MADB), especialmente sobre aspectos particulares y de interés común, como la protección de los derechos de propiedad industrial, normalización, impuestos, documentos de importaciones y exportaciones, regulación, normas sanitarias, fitosanitarias y veterinarias, lucha contra la corrupción y contratos públicos. La UE debería solicitar de manera sistemática a los países asociados que validaran los certificados nacionales de los Estados miembros reconocidos en el mercado único, lo que evitaría que se discriminara a algunos Estados miembros.

3.12 También sería conveniente utilizar la ayuda europea para que las actividades de las PYME de los Estados miembros pequeños y nuevos, que no pueden mantener una representación en los mercados de fuera de la UE, estén en igualdad de condiciones.

⁽⁹⁾ Fabio Antoldi, ¿Las PYME europeas realmente pueden interceptar los caminos internacionales de crecimiento rápido?, presentación en el seminario del PE de 24 de enero de 2012, p. 31.

⁽¹⁰⁾ Véase el informe final del estudio de EIM: «Opportunities for the internationalization of European SMEs» (Oportunidades para la internacionalización de las PYME europeas), p. 30.

3.13 El principio de asociación entre las instituciones públicas y los representantes empresariales (cámaras de comercio, asociaciones que defienda de los intereses de las PYME, las federaciones empresariales y sectoriales) se debería respetar escrupulosamente. La asociación de los interlocutores sociales, especialmente a escala regional y local, debería servir para poner de manifiesto las políticas y los recursos necesarios para apoyar la internacionalización de las PYME, así como para supervisar su correcta utilización. Este principio de asociación debería respetar los intereses nacionales y las diferentes formas de ayuda y libre competencia entre empresas y servicios de apoyo. No obstante, debería evitarse que organismos estatales de los Estados miembros, cuando faciliten servicios a favor de la internacionalización, entren en competencia con las organizaciones que representan a las empresas.

3.14 Al CESE le habría gustado que en la Comunicación se hubiera propuesto una mejor coordinación y una gestión conjunta de la estrategia de internacionalización a nivel europeo. Cuando se trata de la internacionalización de las PYME, no existe una distinción clara de las competencias de las Direcciones Generales de la Comisión (empresas e industrias, comercio, mercado único, ayuda al desarrollo y aduanas e impuestos). También se debería mejorar la colaboración entre, por un lado, estas DG de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior y, por otro lado, el Consejo, la red de delegados de las PYME nacionales, el Parlamento Europeo, las representaciones de los Estados miembros en terceros países y otros órganos que aplican la política de internacionalización y le dan forma.

4. Observaciones específicas y recomendaciones sobre las propuestas de la Comisión

4.1 El inventario propuesto sobre el estado de la cuestión se debería centrar principalmente en calcular la eficacia de los actuales instrumentos y medidas de apoyo de la UE, establecer las lagunas actuales en los sistemas de apoyo nacionales y colaborar con la colaboración de la UE.

4.2 Se debería reflexionar muy seriamente sobre la creación de un nuevo portal europeo de información desde el punto de vista del gasto y, a este respecto, se debería partir de los siguientes principios:

- no debería ser una mera duplicación de los portales nacionales existentes;
- el portal debería enlazar todas las fuentes de información nacionales y de la UE existentes para que se pueda acceder a todas ellas fácilmente desde un único lugar;
- la información compartida de las fuentes europeas debería proporcionarse en las lenguas oficiales;

- la información sobre los recursos propios de la UE debería centrarse en identificar y eliminar los obstáculos al acceso al mercado, la normativa aduanera, la certificación, los requisitos sanitarios, fitosanitarios y veterinarios, las condiciones de inversión y de fomento y protección de la inversión, la protección de la propiedad intelectual e industrial, la contratación pública, etc.;

- las PYME deberían estar informadas sobre los aspectos de las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales que también les conciernen ⁽¹⁾;

- la información se debería adaptar a las necesidades de todos aquellos que participan en la internacionalización: importadores, exportadores, inversores y proveedores, así como las características específicas de los distintos sectores.

4.3 El CESE lamenta la ausencia de medidas para apoyar el comercio electrónico, que podría convertirse en un instrumento importante para la internacionalización de las PYME. A este respecto, es necesario alcanzar los objetivos de la UE en materia de internet de alta velocidad y, especialmente, la cobertura de zonas rurales y periféricas, que facilitaría que las PYME tuvieran acceso a información imprescindible para su internacionalización.

4.4 El CESE valora positivamente la contribución de la red Enterprise Europe Network en el desarrollo de los contactos y las relaciones comerciales entre las empresas de la UE en algunos países. Con todo y con eso, el potencial de dicha red se podría aprovechar mucho más, como indica, por ejemplo, el hecho de que la mayoría de las PYME europeas apenas saben que existe. El servicio que ofrece esta red se debería centrar lo máximo posible en las demandas y necesidades reales de las PYME. En muchas regiones, las organizaciones coordinadas de PYME no forman parte de la red. Por tanto, el CESE destaca la necesidad de reestructurar la gobernanza de la red y exhorta a las organizaciones empresariales más implicadas con las PYME a que participen en la gestión de la red.

4.5 El apoyo europeo para ayudar a que las PYME consigan entrar en los mercados de terceros países también debería incluir las diversas formas de apoyo a las PYME para que entren en el mercado único, así como la eliminación de los obstáculos que impiden explotar las posibilidades que prevé el Acta del Mercado Único. Normalmente, las PYME se internacionalizan primero en el mercado único y, luego, dan el salto a los mercados de terceros países.

4.6 Según todas las investigaciones y estudios llevados a cabo, es evidente que las PYME tienen medios limitados para hacer un seguimiento y explorar el elenco de programas disponibles. Las instituciones europeas y nacionales deberían utilizar

⁽¹⁾ Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales, 2000.

un lenguaje simple, fácil de comprender y adaptado a las características específicas de las PYME. El CESE recomienda que se elabore una guía clara y sucinta sobre las múltiples opciones de apoyo que mejore la difusión de información sobre el apoyo que ofrecen las instituciones europeas. Conviene asociar a la difusión de información y conocimientos sobre estas ayudas, especialmente a las organizaciones que representan los intereses de las PYME, como las cámaras de comercio y las asociaciones sectoriales y de PYME, y ofrecerles el apoyo financiero que necesitan para prestar los servicios de asesoramiento necesarios.

4.7 A la luz del plan de acción de la Comisión ⁽¹²⁾, el CESE querría mejorar el acceso de las PYME a la financiación, algo vital para su posible internacionalización, especialmente en la actual crisis económica y financiera por la que pasa la UE. El CESE exhorta a la Comisión a que cree nuevos instrumentos financieros de apoyo a la internacionalización de las PYME, como seguros de créditos a la exportación, seguros para operaciones internacionales y flexibilidad de crédito a través de tarjetas de crédito garantizadas ⁽¹³⁾.

4.8 Se deberían establecer nuevos programas que se centren en regiones con las mismas condiciones financieras y administrativas, a diferencia de los actuales programas East Invest y AL-Invest. El Comité solicita a la Comisión que revise las normas en vigor que prevén que solo las PYME procedentes de países asociados pueden beneficiarse de apoyo para participar en las acciones del programa. También se debería facilitar la asociación de las PYME de los Estados miembros para llevarlas a cabo ampliando las ayudas para reembolsar los costes iniciales ligados a la participación en las actividades de los programas.

4.9 El CESE acoge favorablemente los esfuerzos de la Comisión para permitir que las PYME de Estados miembros sin representación en mercados clave de terceros países tengan acceso a apoyo e información proporcionada por otros Estados miembros de la UE. No obstante, señala que configurar una cooperación de estas características no será tarea fácil. Se tendrá que comprobar si los servicios financiados con dinero público de un país pueden utilizarlos PYME de otro Estado miembro.

4.10 Este obstáculo se podría superar estableciendo gradualmente centros de apoyo a las PYME europeas para el comercio mutuo en países socios clave. Las organizaciones de representación de PYME deberían participar directamente en la toma de decisiones sobre la naturaleza y la forma de sus actividades. El CESE recomienda que las organizaciones que representan a las PYME tanto a escala nacional como de la UE reciban la financiación necesaria para conseguir que sus servicios tengan una mayor visibilidad.

⁽¹²⁾ Véase: «Un plan de acción para mejorar el acceso a financiación de las PYME», COM(2011) 870 final.

⁽¹³⁾ Véase la tarjeta Széchenyi en Hungría, que está garantizada por el Estado y que permite a las PYME conseguir préstamos sin garantías prendarias: www.iapmei.pt/conferencia/1_Laslo_Krisan.ppt.

4.11 El CESE pide que la sociedad civil organizada (trabajadores, sindicatos, consumidores, asociaciones de PYME, cámaras y asociaciones de profesionales liberales, etc.), incluidos el CESE y organizaciones como Eurochambres, UEAPME, Business Europe, la CES (Confederación Europea de Sindicatos) y, quizá, asociaciones sectoriales europeas en aquellos sectores más importantes para la internacionalización, participen en un foro anual para evaluar la internacionalización de las PYME. Este foro debería ser una plataforma permanente de coordinación, que, entre otras cosas debería controlar cómo se usan los nada desdeñables recursos destinados a los diferentes programas y las medidas de apoyo, así como hacer un seguimiento de su efectividad tomando como base criterios claros.

4.12 El CESE propone que se cree un galardón europeo para la mejor PYME exportadora, que se concedería anualmente, por ejemplo, en la asamblea del foro.

4.13 Para dar a conocer los logros de las administraciones públicas en el ámbito de la internacionalización, se podrían utilizar con más determinación el Premio Europeo de la Empresa y el premio de la Región Emprendedora Europea del Comité de las Regiones.

La semana de la PYME, que se celebra anualmente, debería incluir iniciativas en favor de la internacionalización y el intercambio de mejores prácticas en este ámbito entre los Estados miembros.

El CESE exhorta a la creación y al mantenimiento de una base de datos en línea de las mejores prácticas de internacionalización de las cámaras de comercio europeas, las organizaciones sectoriales y las organizaciones coordinadas de PYME y que estas últimas las difundan orientándolas a un público concreto.

4.14 El CESE recomienda retomar los contactos entre empresas a escala europea, iniciativas ya probadas y evaluadas y de las que muchas PYME de los países candidatos se beneficiaron en el pasado para su internacionalización, como Europartenariat o Interprise.

4.15 En cuanto al ámbito geográfico de la internacionalización de las PYME, el CESE está de acuerdo con que este se centre en los países BRIC, que están experimentando un fuerte crecimiento económico, pero recomienda que también se amplíe a mercados en expansión, como los países del Golfo Pérsico o del Sudeste asiático. El Comité también recomienda que se redefinan las prioridades sectoriales que deberían guiar la internacionalización de las PYME.

4.16 El CESE recomienda una mayor participación de los representantes de las PYME, en los países en que operan, en la internacionalización de PYME, que debería ser una de las prioridades de las políticas nacionales de apoyo a las PYME.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de emprendimiento social europeos»

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD)

(2012/C 229/10)

Ponente: **Ariane RODERT**

El Consejo, en fecha de 20 de enero de 2012, y el Parlamento Europeo, en fecha de 17 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los fondos de emprendimiento social europeos»

COM(2011) 862 final — 2011/0418 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 17 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 194 votos a favor, 1 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge positivamente la propuesta de Reglamento de la Comisión sobre los fondos de emprendimiento social europeos, a fin de regular la aparición de este tipo de fondos, ofreciendo claridad y seguridad a todos los agentes implicados, y facilitar al mismo tiempo la captación transfronteriza de capital.

1.2 Las empresas sociales constituyen un sector en crecimiento que contribuye de manera esencial a los objetivos de la Estrategia Europa 2020. El CESE acoge positivamente que la Comisión les preste atención y tenga la intención de apoyar su desarrollo y crecimiento.

1.3 Asegurar un mejor acceso a un capital adaptado a las empresas sociales constituye una prioridad. No obstante, el CESE desea subrayar que esta iniciativa debe percibirse como uno más de los diferentes instrumentos financieros específicamente adaptados a estas empresas, que son muy necesarios y todavía deben desarrollarse.

1.4 El CESE insta a la Comisión a que, en vez de acuñar una nueva definición de «empresa social», utilice de ahora en adelante la que ya existe en la Iniciativa en favor del emprendimiento social. En especial, la diferencia marcada por el Reglamento en cuanto a la autorización de repartir beneficios entre los accionistas debería corregirse y clarificarse, a fin de subrayar la posición particular de las empresas sociales respecto de las empresas cuyo primer objetivo es maximizar el beneficio, así como la orientación específica de estos fondos en comparación con otros tipos más tradicionales de fondos de capital-riesgo.

1.5 En opinión del CESE, algunos de los instrumentos de patrimonio propio propuestos podrían tener una influencia limitada en las inversiones en empresas sociales, ya que la

estructura de los instrumentos de inversión propuestos presupone un tipo de participación en muchos casos incompatible con las formas jurídicas adoptadas por las empresas sociales. Para estas formas jurídicas, los instrumentos que sería más interesante seguir desarrollando son los préstamos a largo plazo propuestos o el margen brindado a «cualquier otro tipo de participación».

1.6 Asimismo, deben tenerse en cuenta otras particularidades de las empresas sociales, como la desinversión de activos para las actividades con grupos vulnerables, la incidencia en la percepción que las empresas sociales tienen de su independencia, sus modelos de gestión específicos, la necesidad de inversiones más a largo que a corto plazo y unas menores posibilidades de rendimiento.

1.7 Para conseguir una mayor incidencia en las empresas sociales, debe examinarse la posibilidad de considerar este tipo de fondos como parte de una solución de capital híbrido, que es la forma de financiación más adecuada para estas empresas. El capital híbrido mezcla las subvenciones con préstamos «pacientes» a largo plazo y otros instrumentos en los que una participación o garantía pública aseguran cierta durabilidad a largo plazo. Asimismo, es preciso tener en cuenta la interacción con otras formas de capital privado, como las ayudas y donaciones, así como otras formas más adecuadas de participación en las «empresas en cartera» (denominación empleada en el Reglamento para referirse a los objetos de inversión, es decir, las empresas sociales), como las acciones sin derecho a voto.

1.8 El Reglamento propone que este nuevo tipo de fondos se oriente en una primera fase a los inversores profesionales y los particulares con grandes patrimonios que inviertan como mínimo 100 000 euros. Sin embargo, el CESE desea subrayar que, a medio plazo, este tipo de fondos debería abrirse de forma segura tanto a los pequeños inversores como al público en general.

1.9 El principal reto de la propuesta reside en la necesidad de medir y dar a conocer el impacto social y la incidencia que, para la sociedad, tienen las empresas en cartera. El CESE recomienda que se lleve a cabo un estudio y un trabajo conjunto de base a nivel de la UE, y que los criterios e indicadores se elaboren a nivel nacional, en colaboración con todos los agentes implicados, en función del tipo de actividad, su orientación y su cometido.

1.10 La competencia de la Comisión para adoptar actos delegados con vistas a fijar una serie de conceptos centrales debe utilizarse cuanto antes en forma de una consulta amplia y abierta con los representantes de los agentes implicados; es decir, los organismos de inversión colectiva, los inversores y las empresas sociales.

1.11 Es necesario emprender programas de apoyo a la preparación a la inversión y otras modalidades de desarrollo de capacidades para todas las partes implicadas, a fin de instaurar la confianza y establecer unas estructuras operativas comunes particularmente adaptadas a este tipo de fondos orientados a las empresas sociales.

2. Introducción

2.1 La Comisión, en el Acta del Mercado Único ⁽¹⁾, se comprometió a adoptar medidas para respaldar el desarrollo y el aumento de las empresas sociales en Europa. La propuesta relativa a un marco reglamentario europeo para los fondos de emprendimiento social es una de esas medidas, que también se destaca como una acción clave en la Iniciativa en favor del emprendimiento social ⁽²⁾.

2.2 Las empresas sociales constituyen un sector en aumento en la UE y, según algunas estimaciones, las inversiones sociales podrían crecer rápidamente para convertirse en un mercado con un volumen muy por encima de los 100 000 millones de euros ⁽³⁾, lo que confirma el potencial de este sector emergente. Asegurar que este sector siga creciendo es una valiosa aportación a la consecución de los objetivos de la Estrategia Europa 2020. Sin embargo, los requisitos reglamentarios a escala de la UE y en el ámbito nacional no están concebidos para facilitar la captación de capital para este tipo de empresas. El CESE ya indicó claramente este problema en su Dictamen exploratorio sobre el espíritu empresarial social y las empresas sociales (INT/589) ⁽⁴⁾.

2.3 El objetivo de la propuesta de Reglamento relativa a los fondos de emprendimiento social europeos (en adelante «el Reglamento») es establecer un conjunto de normas y requisitos uniformes aplicables a los organismos de inversión colectiva que deseen utilizar la designación de «fondo de emprendimiento social europeo». El Reglamento fija normas para estos fondos con el objetivo de crear seguridad y confianza entre los inversores, así como para respaldar el desarrollo de las empresas sociales gracias a una mayor eficacia en la captación de capital

procedente de inversores privados. La propuesta estuvo precedida por una consulta pública y una evaluación de impacto, que se llevaron a cabo en 2011.

2.4 El presente dictamen determina ciertos ámbitos prioritarios y formula recomendaciones de clarificación que convendrá tener en cuenta para que la propuesta relativa a los fondos de emprendimiento social europeos arroje los resultados esperados.

3. Observaciones del CESE sobre la propuesta de Reglamento

3.1 Capítulo I - Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

3.1.1 El CESE acoge positivamente la voluntad de la Comisión de dar visibilidad y respaldar a las empresas sociales en Europa, y que el acceso al capital para su desarrollo y crecimiento se considere prioritario. El CESE cree que la propuesta de Reglamento puede facilitar la captación de capital privado para parte de las empresas sociales y el emprendimiento social, y que se trata en efecto de una iniciativa necesaria, como lo son las demás propuestas de la Iniciativa en favor del emprendimiento social, en la que se mencionan también otras posibilidades de financiación.

3.1.2 El capital es fundamental para el desarrollo de las empresas sociales, pero algunos de los instrumentos de capital descritos en el Reglamento son, por la forma que adoptan, de acceso especialmente difícil para las empresas sociales, en particular las de la economía social. Por este motivo, conviene considerar el Reglamento como una medida más entre todas las necesarias para mejorar el acceso al capital de desarrollo para las empresas sociales.

3.1.3 Entre los instrumentos de inversión mencionados en el Reglamento (artículo 3.1 c) debe hacerse mayor hincapié en los instrumentos de préstamo a largo plazo, lo que se denomina «capital paciente» (*patient capital*), ya que para algunos agentes puede resultar más difícil sacar provecho a los instrumentos de patrimonio propio. Muchas empresas sociales europeas son propiedad de sus miembros, de socios, de fundaciones o de asociaciones sin ánimo de lucro, lo que en muchos casos dificulta la entrada de capital externo. Otras formas de propiedad más adecuadas ya existentes en algunos Estados miembros, como las acciones especiales sin derecho a voto y libremente transferibles y diferentes modalidades de resolución de deudas, deberían considerarse como valores y otros activos financieros en las empresas sociales. También debería examinarse la posibilidad de utilizar incentivos fiscales como parte del modelo de rendimiento.

3.1.4 Los instrumentos de inversión mencionados en el Reglamento (artículo 3.1 c) v) deberían centrarse en mayor medida en los instrumentos que utilizan habitualmente las empresas sociales y que se adaptan mejor a sus características como, por ejemplo, los valores participativos, iniciativas específicas emprendidas en el sector financiero (cooperativas de crédito ⁽⁵⁾, bancos éticos y de economía social ⁽⁶⁾, bancos comerciales con programas de acción social ⁽⁷⁾) o instrumentos innovadores,

⁽¹⁾ COM(2011) 206 final.

⁽²⁾ COM(2011) 682 final.

⁽³⁾ Véase J. P. Morgan, «Impact Investments: An Emerging Asset Class», 2011.

⁽⁴⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽⁵⁾ www.eurocoopbanks.coop

⁽⁶⁾ www.triodos.be.

⁽⁷⁾ Como www.bancaprossima.com, <https://www.unicredit.it/it/chisiamo/per-le-imprese/per-il-non-profit/universo-non-profit.html>.

como los «bonos con impacto social»⁽⁸⁾, así como otras soluciones ventajosas financiadas con recursos fiscales. Estos y otros activos financieros pueden formar parte del «capital híbrido» que suelen utilizar las empresas sociales.

3.1.5 La participación pública en estos fondos, por ejemplo mediante soluciones de tipo «fondos de fondos» o fondos de pensiones, debería alentarse como una garantía del carácter duradero de las inversiones. No obstante, el CESE hace hincapié en la importancia de no confundir un compromiso financiero de carácter público con fondos estructurales que cumplen otros objetivos políticos.

3.1.6 En la definición de «empresa en cartera admisible», que es la denominación empleada en el Reglamento para referirse a las empresas sociales, se habla de un volumen de negocios anual no superior a 50 millones EUR (artículo 3 d)). Debería examinarse la posibilidad de suprimir este límite máximo, que más bien parece un freno a la ambición de la empresa de crecer. Además, un límite máximo a ese nivel excluiría a algunos sectores en los que trabajan las empresas sociales, como el sanitario y la vivienda social.

3.1.7 El CESE considera esencial que las definiciones de emprendimiento social y empresa social se ciñan a las ya establecidas en la Iniciativa en favor del emprendimiento social. En el Reglamento se propone una definición algo adaptada de la denominada «empresa en cartera admisible» (artículo 3.1 d)). La diferencia reside, entre otras cosas, en la descripción de la actividad (artículo 3.1 d) i)). El CESE considera que una misión de la organización ofrece una mejor descripción, ya que las empresas sociales constituyen un sector complejo, con actividades diversas.

3.1.8 Por lo que respecta a los beneficios (artículo 3.1 d)ii)), el CESE se remite al Dictamen INT/589, que subraya claramente que la empresa social «opera[r] esencialmente sin ánimo de lucro, reinvertiendo principalmente sus excedentes en lugar de distribuirlos a sus accionistas privados o a sus dueños». La disposición del Reglamento que establece que los beneficios pueden repartirse a los accionistas y propietarios debe clarificarse, especificándose que los beneficios deben utilizarse para alcanzar los objetivos sociales primarios de la empresa, y en los casos limitadísimos en que podría autorizarse una exención a esta norma, debe formularse claramente que dicha exención no puede comprometer el objetivo social. El Reglamento debería clarificar este enfoque, así como las normas que lo respaldan, para diferenciarse claramente del procedimiento en curso, de manera simultánea, relativo al Reglamento sobre los fondos de capital riesgo, que va dirigido a las pymes⁽⁹⁾.

3.1.9 La definición de qué tipos de productos o servicios, de qué métodos de producción de bienes o servicios y de qué grupos serán destinatarios de la actividad con un objetivo social (artículos 3.1 d) i) y 3.2) debe fijarse conjuntamente con un grupo de trabajo que represente a las empresas sociales. Es

importante que la diversidad que caracteriza al sector de la empresa social en Europa quede reflejada en la composición de este grupo de trabajo.

3.1.10 Debería aplicarse un cuarto requisito a las «empresas en cartera admisibles». En caso de disolución de la empresa social, la mayor parte de sus activos netos (por ejemplo, un mínimo del 60-70 %) no podrá distribuirse entre los socios, accionistas, propietarios o trabajadores, sino que deberá destinarse a objetivos con impacto social.

3.1.11 El Reglamento irá destinado en una primera fase a los inversores profesionales y «los particulares con grandes patrimonios». Debería incluirse también a los inversores especializados del sector público y el sector sin ánimo de lucro, como las cooperativas de crédito y las entidades financieras de orientación social. No obstante, el CESE recomienda a la Comisión que presente lo antes posible un calendario para la apertura de los fondos al público, ya que este tipo de titularidad también reviste gran interés para el público en general.

3.2 Capítulo II – Condiciones relativas al uso de la designación de «fondo de emprendimiento social europeo»

3.2.1 El CESE estima que, en una primera fase, la proporción de empresas en cartera admisibles, que deben constituir al menos el 70 % de los activos del fondo, es adecuada. No obstante, se deben regular los activos no admisibles del 30 % restante de los activos del fondo, a fin de subrayar que los fondos van dirigidos a las empresas sociales. Debe siempre exigirse una evaluación sobre la admisibilidad de las adquisiciones de otros activos distintos de las inversiones admisibles (artículo 5.1). Deberían fomentarse las inversiones estables y sostenibles, como las obligaciones del Estado, a fin de estabilizar el fondo. Por el mismo motivo, debe clarificarse qué se entiende por «medios líquidos».

3.2.2 La propuesta sobre los fondos de emprendimiento social europeos presenta muchas similitudes con la Directiva OICVM⁽¹⁰⁾. Conviene clarificar las similitudes y diferencias entre ambos documentos, en particular en lo relativo a la definición de «clientes profesionales» (artículo 6), la actuación de los gestores (artículo 7) y la aplicación del fondo (artículo 8). Dado que en muchos casos las empresas sociales son pequeñas y de carácter local, es importante facilitar la entrada en este mercado de fondos de menor tamaño. Por ese motivo, el mínimo de 100 000 euros de inversión debe revisarse a medio plazo (artículo 6 a)).

3.2.3 Poder en poco tiempo detectar, prevenir, gestionar, controlar y revelar los posibles conflictos de intereses resulta fundamental. Antes de la entrada en vigor del Reglamento deberán fijarse medidas para evitar estos conflictos de intereses. Es importante que la Comisión explique ya en esta fase qué implican estas medidas (artículo 8.5). Asimismo, es esencial clarificar cuáles son las disposiciones aplicables en caso de que surjan conflictos de intereses entre empresas en cartera e inversores y/o gestores de fondos (artículo 8.2).

⁽⁸⁾ www.socialfinance.org.uk/sib.

⁽⁹⁾ COM(2011) 860/2 final.

⁽¹⁰⁾ Directiva 2009/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009.

3.2.4 El Reglamento sobre los fondos de emprendimiento social europeos necesita poder evaluar sus repercusiones sociales y su incidencia en la sociedad, lo que es extremadamente difícil. Hoy por hoy no disponemos de ningún método unívoco que pueda adaptarse fácilmente al ámbito en el que operan los fondos de emprendimiento social europeos. Resulta importante evaluar la incidencia social (cualitativa y cuantitativa) de las actividades en sí, más que la de las empresas en cartera. En lugar de intentar encontrar un único método común para el seguimiento y la evaluación de la incidencia social, es más ventajoso establecer un marco europeo de base, con criterios e indicadores cuantificables establecidos a nivel nacional. La Comisión debería clarificar ya en esta fase a qué se refiere cuando habla de medir los efectos sociales y la incidencia social, y emprender para ello un estudio de los diferentes métodos de medición y las diferentes experiencias en este ámbito, conjuntamente con empresas sociales, investigadores y proveedores de capital.

3.2.5 Uno de los fundamentos principales de las empresas sociales es la independencia. Por este motivo, el procedimiento de los gestores de fondos de, como reza el Reglamento, «medir y verificar [...] el impacto social positivo» debe expresarse más claramente como la obligación de los gestores de fondos de informar a los inversores de este impacto social, para garantizar que su participación en capital verdaderamente se destina a actividades sociales (artículos 9.1 y 9.2). La falta de claridad del Reglamento en este punto puede dar lugar a malentendidos sobre la función de los gestores de fondos, por lo que debe corregirse. No resulta ni adecuado ni realista que sean los propios gestores de los fondos quienes midan y verifiquen su impacto social, ya que, por una parte, esto limita la independencia de la empresa social y, por otra, faltan métodos adecuados para llevar cabo esta medición y verificación.

3.2.6 El problema de la medición también queda reflejado en las disposiciones relativas al informe técnico y el método utilizado para medir los resultados sociales (artículo 12.2 a)). Es preciso clarificar la relación entre este informe y las especificaciones técnicas de medición que la Comisión tiene la intención de presentar.

3.2.7 Además, el informe técnico también ofrece a los gestores de fondos la posibilidad de efectuar desinversiones en relación con las empresas en cartera (artículo 12.2 b)). Es necesario que el Reglamento especifique claramente cuáles son las normas aplicables en caso de desinversiones en relación con las empresas en cartera admisibles. Una empresa social que trabaja con grupos destinatarios vulnerables no puede ser objeto de desinversiones de la misma manera que se hace con los activos de las empresas comerciales, debido al carácter delicado de sus actividades. Debe sensibilizarse a los inversores y los gestores de fondos sobre las particularidades y, por tanto, el carácter delicado de estas actividades, de modo que puedan adaptar su actuación en consecuencia. Asimismo, la Comisión debe indicar cómo se considera el mercado de segunda mano a que da lugar este tipo de desinversiones. Muchas empresas sociales dependen de inversiones a largo plazo y sostenibles para desarrollar su actividad.

3.2.8 Resulta importante clarificar cuál es la relación entre el método de medición del impacto social que la Comisión tiene la intención de presentar y el método que deberá utilizar el gestor de fondos para realizar su informe, así como de qué manera el

fondo facilitará la información a los inversores (artículo 13.1 c) y d)). Asimismo, es importante definir los activos distintos de las empresas en cartera admisibles e informar sobre los criterios utilizados para su selección. El Reglamento debe incluir disposiciones que determinen qué activos e inversiones no son admisibles, incluso para esta parte del fondo (artículo 13.1 e)). Por lo que respecta al procedimiento de valoración y la metodología de fijación de precios del fondo (artículo 13.1.g), el CESE considera necesario que se elabore un modelo específicamente adaptado a las empresas sociales y a sus actividades.

3.3 Capítulo III – Supervisión y cooperación administrativa

3.3.1 Las normas en materia de medidas y sanciones administrativas aplicables en caso de incumplimiento de las disposiciones del Reglamento deben ser las mismas en toda la UE. Por este motivo, estas normas deben establecerse a nivel europeo y no dejarse en manos de los Estados miembros (artículo 20.2). Dichas normas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Por tanto, deben fijarse medidas suplementarias que complementen la simple prohibición de utilizar la designación de «fondo de emprendimiento social europeo», ya que uno de los objetivos de la iniciativa es crear confianza y, por tanto, minimizar los abusos. Asimismo, deberán crearse mecanismos de protección de las empresas en cartera presentes en los fondos, de modo que las actividades puedan seguir su curso en caso de sanciones contra los gestores de fondos.

3.4 Capítulo IV – Disposiciones transitorias y finales

3.4.1 El Reglamento menciona en varias ocasiones que se otorga a la Comisión la delegación de poderes por un período de cuatro años a partir de la entrada en vigor del Reglamento en 2013. La mayoría de estos poderes son fundamentales para la configuración del fondo en lo relativo, por ejemplo, a los ámbitos de actividad (productos, servicios y métodos de producción), el eventual reparto de beneficios y los conflictos de intereses. La totalidad de los agentes implicados, es decir los organismos de inversión colectiva, los inversores y las empresas sociales, deben participar en el procedimiento de elaboración de estos actos. En este sentido, el grupo consultivo creado con la Iniciativa en favor del emprendimiento social podría desempeñar un papel fundamental.

4. Otras observaciones

4.1 Es fundamental que el impacto del Reglamento se evalúe de forma periódica, a fin de asegurarse de que el grueso del grupo destinatario de empresas sociales (por lo general, las de la economía social) verdaderamente pueda acceder en mayor medida al capital adecuado. El CESE examinará este elemento cada año, en el marco de su trabajo permanente sobre las empresas sociales y la economía social.

4.2 Dado que el concepto de «fondo social» en sentido amplio (privado o público) es desconocido y relativamente limitado en la mayoría de los Estados miembros, debería elaborarse una estrategia para darle visibilidad. En muchos países europeos no existen fondos de este tipo y, cuando existen, por lo general se

desconocen. En este sentido, la Comisión desempeña un papel fundamental para compilar y difundir estos instrumentos innovadores y operativos que permiten desarrollar las empresas sociales en Europa e impulsar su crecimiento.

4.3 También resulta muy necesario asegurar programas y apoyo para la preparación a la inversión y el desarrollo de capacidades (estructura y conocimientos), en beneficio de todas las partes interesadas –inversores, gestores de fondos y empresas en cartera–, tanto a nivel europeo como nacional. Los «intermediarios» implantados ya en varios Estados miembros desempeñarán un papel central en este sentido, por lo que su presencia debe fomentarse. También conviene mencionar que, en

muchos casos, las inversiones en empresas sociales han sido calificadas como inversiones de bajo riesgo ⁽¹¹⁾, un dato que conviene destacar en este tipo de programas.

4.4 El Reglamento utiliza erróneamente en muchos casos el término «accionista» de empresa social, lo cual implica que la empresa pública incorporada por acciones es el tipo de empresa social más habitual. Esto no es cierto y puede inducir al error. El término más apropiado es «miembro» o «socio» de las empresas sociales, compuestas principalmente por cooperativas, asociaciones, fundaciones y sociedades anónimas (que carecen de acciones pero cuentan con participaciones sociales y miembros).

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ El Banco de Italia evaluó la tasa de impago de las entidades sin ánimo de lucro en un 4,3 %, muy por debajo del promedio de la tasa de impago del conjunto de los sectores (5,4 %), las empresas no financieras (7,9 %) y las microempresas (10,3 %). Además, las cooperativas de crédito señalaron una tasa de impago para las entidades sin ánimo de lucro del orden del 0,6 % (fuente: Federcasse, Asociación nacional de cooperativas de crédito y cajas rurales de Italia).

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un programa de investigación complementario para el proyecto ITER (2014-2018)»

COM(2011) 931 final — 2011/0460 (NLE)

(2012/C 229/11)

Ponente: **Gerd WOLF**

El 3 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 7 del Tratado Euratom, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la adopción de un programa de investigación complementario para el proyecto ITER (2014-2018)»

COM (2011) 931 final — 2011/0460 (NLE).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 183 votos a favor, 7 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité reitera sus insistentes recomendaciones de invertir más en investigación y desarrollo, así como en cualquier técnica que permita la ambiciosa conversión necesaria de nuestro actual sistema energético y que tenga el potencial de garantizar un suministro de energía satisfactorio, a largo plazo, sostenible y respetuoso con el medio ambiente. Dentro de este ámbito se encuadran también los trabajos de desarrollo encaminados al uso de la energía de fusión. La energía es la panacea de nuestro estilo de vida y cultura actuales.

1.2 ITER es un proyecto internacional de gran envergadura emplazado en la UE que ahora constituye un paso decisivo y único a escala mundial para el uso futuro de la energía de fusión. ITER es, por consiguiente, un elemento importante de la investigación energética y, en consecuencia, del Plan Estratégico Europeo de Tecnologías Energéticas (Plan SET). El Comité reitera la importancia de este proyecto, no solo para el futuro suministro energético sino también para la competitividad de la industria europea en el ámbito de las nuevas tecnologías más exigentes.

1.3 Por esta razón, el Comité se opone enérgicamente a la propuesta de la Comisión, que diverge de la práctica empleada hasta la fecha consistente en excluir los compromisos europeos relativos a la construcción de ITER del marco financiero plurianual (MFP) y mantener en dicho plan solo los trabajos de investigación destinados a ITER. De lo contrario, no solo se perjudicaría la importancia de este proyecto sino también la fiabilidad de la UE como socio internacional. Más bien, la construcción de ITER debe formar, también entre los años 2014 y 2018, parte integrante –aunque independiente y desvinculado de los demás elementos del programa– del proyecto de programa de investigación, desarrollo y demostración UE-EURATOM y, por lo tanto, estar incluido en el MFP.

1.4 Dado que esto último lamentablemente no se ha previsto *a priori* en el marco por la Comisión, el Comité recomienda conjuntamente con el Consejo, el Parlamento y el BEI que se busquen soluciones que permitan dicha previsión *a posteriori* sin que, por ello, se vean considerablemente perjudicados otros elementos del programa, especialmente aquellos relativos a la investigación energética.

1.5 En este sentido, el Comité recomienda como vía de solución preferente recurrir a los reembolsos a los Estados miembros, por otra parte, usuales de los medios no empleados del MFP, tal y como se llevó a cabo de manera evidente en la financiación de ITER en el periodo 2012-2013.

1.6 El Comité coincide con las iniciativas en el seno del Parlamento Europeo de que los medios no empleados del MFP no deberían provocar una reducción absolutamente general del MFP, sino, más bien, –como se acaba de proponer específicamente para ITER– tendría que favorecer al programa comunitario de la UE.

1.7 Solo en el caso de que dicha medida sea insuficiente o inviable, se tendría que reducir cada una de las estimaciones calculadas hasta la fecha en el MFP a un máximo de aproximadamente un 0,3 % respectivamente.

1.8 Para respetar en lo posible el calendario y el marco financiero se requieren una sólida dirección de proyecto con suficientes competencias de decisión, técnicas y administrativas, y una estructura de proyecto rigurosa.

1.9 En relación con el periodo posterior al 2018, el Comité apoya el objetivo, realmente justificado, de la Comisión de crear a la mayor brevedad un marco de planificación y regulación estable que garantice la seguridad en la planificación dentro de Europa y, en especial, a nivel internacional.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión y de su argumentación

2.1 El objetivo de la propuesta de la Comisión es el de regular las modalidades de financiación para la aportación de la UE al proyecto ITER para el periodo 2014-2018 a través de un «programa de investigación complementario» en el marco del Tratado EURATOM. El programa complementario de investigación se debe financiar por los Estados miembros (junto con algunos «terceros países asociados») por separado fuera del MFP. En este caso, se trata de un volumen de 2 600 millones de euros, es decir, alrededor de un 0,26 % del MFP (véase, sin embargo, los puntos 4.7 y 4.7.1).

2.2 El objetivo principal del proyecto internacional ITER consiste en la construcción y funcionamiento de un reactor de fusión experimental como paso relevante y decisivo para demostrar la viabilidad de la fusión nuclear como fuente de energía sostenible. Por consiguiente, el objetivo del programa de investigación definido para ITER es el de «contribuir a la reducción eficaz, segura y a largo plazo de las emisiones de CO₂ del sistema energético. El programa también beneficiará a la Estrategia Europa 2020 y a la iniciativa emblemática de la “Unión por la Innovación”».

2.3 ITER es parte integrante del Plan Estratégico de Tecnología Energética (Plan SET) y contribuye a la Estrategia Europa 2020, puesto que la contribución de la industria europea de alta tecnología de la UE a escala mundial debería generar una ventaja competitiva en este sector industrial realmente tan importante y prometedor.

2.4 El proyecto ITER se ejecuta en base al Acuerdo sobre la Constitución de la Organización Internacional de la Energía de Fusión ITER para la Ejecución Conjunta del Proyecto ITER («Acuerdo ITER») ⁽¹⁾ celebrado entre la Comunidad Europea de la Energía Atómica («EURATOM») y otros seis socios (China, India, Japón, Corea, Rusia y EE.UU.).

2.5 La contribución de la UE al proyecto ITER se gestionará a través de la Empresa Común para ITER y el Desarrollo de la Energía de Fusión («Fusion for Energy») que se creó por Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2007 ⁽²⁾.

2.6 Los costes de construcción de ITER superan los cálculos iniciales ⁽³⁾. Por esta razón, se requieren recursos financieros adicionales (véase el punto 2.1). En opinión de la Comisión, esto último da como resultado que o bien los medios que estén ya previstos para otras prioridades del MFP se tengan que redistribuir o bien que sus respectivos límites máximos no se puedan cumplir.

2.7 Por lo tanto, se necesita un nuevo concepto que establezca una base segura a largo plazo para este ambicioso proyecto. Por consiguiente, la Comisión en su Comunicación de 29 de junio de 2011 «Un Presupuesto para Europa 2020» ⁽⁴⁾ propuso financiar la contribución de la UE al proyecto ITER con posterioridad a 2013 fuera del MFP.

2.8 Conforme al Tratado EURATOM, la duración de los programas de investigación está limitada a cinco años. Según el Acuerdo ITER, la duración inicial del proyecto ITER abarca 35 años (hasta el 2041). Por consiguiente, se requerirán decisiones del Consejo posteriores para financiar la contribución de la UE a este proyecto en el futuro.

3. Observaciones del Comité – Situación actual

3.1 Tomando en consideración sus declaraciones anteriores ⁽⁵⁾ sobre la importancia de la opción de la fusión nuclear en relación con un futuro suministro energético bajo en CO₂, el Comité coincide con la valoración de la Comisión de que ITER ⁽⁶⁾ constituye en estos momentos un paso decisivo y único

a escala mundial en el uso futuro de la energía de fusión. La energía de fusión es la única opción conocida y que no se está aplicando ni está disponible hasta la fecha en modo de prueba dentro del abanico de posibles tecnologías que permiten superar la enorme tarea de garantizar un suministro energético seguro, suficiente, respetuoso con el medio ambiente y sostenible. ITER también es un elemento importante de la investigación energética y, por consiguiente, del Plan Estratégico Europeo de Tecnologías Energéticas (Plan SET).

3.2 El experimento de fusión JET (Joint European Torus) ⁽⁷⁾, que ocupa en estos momentos con sus características y resultados una posición líder a escala mundial, ha incrementado las posibilidades o la predisposición de cada uno de los Estados miembros de llevar a la práctica y financiar este proyecto incluso a nivel nacional teniendo en cuenta los costes requeridos. A raíz de esto último, ha surgido un modelo y un campo de experimentación idóneos para una acción europea conjunta de éxito en el marco del Tratado EURATOM. JET ha sido desde su fundación una pieza clave en el programa de fusión europeo.

3.3 El Proyecto ITER, basado en los conocimientos mundiales sobre la investigación de fusión y, especialmente, en los resultados obtenidos en JET amplía una vez más el planteamiento de los objetivos científico-técnicos, el volumen y los costes requeridos para JET de manera considerable. Por lo tanto, parece razonable perseguir cuanto antes una cooperación a escala internacional más allá de las fronteras de la UE. Esta cooperación se plasmó en una iniciativa de Reagan, Gorbatschow y Mitterrand de la que finalmente surgió el proyecto internacional ITER. En ITER se deben poder generar (¡importante!) 500 megavatios de potencia térmica de fusión con una balanza de pagos positiva.

3.4 El 26 de noviembre de 2006 ratificaron los representantes de las siete partes el Acuerdo sobre la Constitución de la Organización Internacional de la Energía de Fusión ITER para la Ejecución Conjunta del Proyecto ITER en nombre de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el Gobierno de la República Popular China, el Gobierno de la República de la India, el Gobierno de Japón, el Gobierno de la República de Corea, el Gobierno de la Federación de Rusia y el Gobierno de los Estados Unidos de América. La Comisión no solo representó a la UE sino que también se encargó de coordinar el programa en el marco de la Empresa Común Europea ITER así como el resto del programa de fusión.

3.5 Gracias a la decisión acordada conjuntamente de ubicar ITER en la UE (en Cadarache, al sur de Francia), se ha logrado enclavar en Europa uno de los proyectos de futuro más importantes y, por lo tanto, aprovechar su fuerza de atracción para seducir a los mejores investigadores e ingenieros así como su influencia positiva a ámbitos industriales de la más alta calidad. Tras una fase inicial complicada, incluso desde el punto de vista de la gobernanza y de la gestión –nunca antes se había acordado una cooperación científico-técnica para la ejecución de un proyecto con tantos socios internacionales tan diversos– se llegó a la conclusión, por diferentes motivos, de revisar al alza el presupuesto inicial y, por consiguiente, también la parte con la que contribuía el Programa EURATOM ⁽⁸⁾. En opinión del Comité, la Comisión estaba ya al tanto de dicha cuestión previamente a la fijación del marco financiero plurianual (MFP).

⁽¹⁾ DO L 358 de 16.12.2006.

⁽²⁾ DO L 90 de 30.3.2007.

⁽³⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 5.5.3.

⁽⁴⁾ COM(2011) 500 final del 29/06/2011

⁽⁵⁾ Por ejemplo: DO C 302 de 7.12.2004, p. 27, DO C 21 de 21.1.2011, p. 49, DO C 218 de 23.7.2011, p. 87, DO C 181 de 21.6.2012, p. 111.

⁽⁶⁾ Véase también <http://www.iter.org/>.

⁽⁷⁾ Véase también www.jet.efda.org.

⁽⁸⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 5.5.3.

4. Observaciones del Comité – Puntos de vista y recomendaciones

4.1 En principio, el Comité apoya la intención de la Comisión de reforzar el presupuesto de I+D asignado a la investigación energética – en nuestro caso, el destinado para ITER en el marco de EURATOM. Ya en su dictamen en relación con el Plan SET ⁽⁹⁾, el Comité indicó que «a pesar del constante crecimiento de la población mundial con su ansia de consumo energético y unas ingentes necesidades de recuperación, de las limitadas reservas de recursos energéticos primarios de origen fósil y de la creciente dependencia de Europa respecto de las importaciones, son muchos los políticos y los agentes que siguen subestimando de forma manifiesta la gravedad del problema energético y climático y a la cuantía de las inversiones necesarias al respecto». El Comité ha reiterado este aviso en su dictamen relativo a «Horizonte 2020» y ha recomendado, por consiguiente, el aumento del porcentaje del MFP destinado a la investigación energética ⁽¹⁰⁾.

4.1.1 Por esta razón, el Comité ⁽¹¹⁾ apoya también los esfuerzos de la Comisión, lamentablemente sin éxito hasta la fecha, de ampliar el MFP con el objeto de poder llevar a cabo esta y otras tareas comunitarias esenciales con mayor ahínco. En opinión del Comité, esto último no debería dar pie a intentar crear un programa de investigación adicional fuera del MFP que permitiera financiar la contribución europea a la construcción de ITER a modo de excepción ad hoc y contraviniendo la práctica empleada hasta la fecha, casi abriendo una puerta trasera. Más bien, la construcción de ITER debe formar, también entre los años 2014 y 2018, parte integrante ~~en realidad, independiente~~ del programa de investigación, desarrollo y demostración UE-EURATOM y, por lo tanto, estar incluido en el MFP.

4.2 Este no es el único razonamiento en contra de la exclusión del MFP de los compromisos europeos en materia de construcción de ITER. El Comité tampoco está capacitado para respaldar el argumento de la Comisión señalado en el punto 2.6. En el caso de que la Comisión, conociendo previamente la cuestión, proponga un MFP para su adopción en el que suprima conscientemente los gastos requeridos para la construcción de ITER, ella misma habrá creado, según su interpretación, justo la situación contraria que se opone a la inclusión de dichos gastos en el MFP.

4.3 Además, existen, en cambio, argumentos de peso en contra de una exclusión de ITER del MFP.

4.3.1 Estos argumentos atañen, por una parte, al principio de subsidiariedad y a la cuestión del valor añadido europeo. En este sentido, se trata precisamente de proyectos que superan el potencial de cada uno de los Estados miembros por separado, como grandes infraestructuras científico-técnicas o incluso proyectos como Galileo e ITER que simbolizan una tarea prototípica de interés común en el marco del MFP, es decir, proyectos que, sin lugar a dudas, proporcionan un valor añadido europeo. Justo por eso se crearon los programas marco FTD en el seno del MFP.

4.3.2 Estos argumentos, por otra parte, también conciernen al impacto exterior en los socios internacionales. Considerando asimismo la relevancia política de dicha cooperación, el Comité

crea que la propuesta de la Comisión envía una señal que induce a error y menoscaba la confianza en la credibilidad de la UE como socio en los acuerdos internacionales. Esto no solo afectaría al programa de fusión, sino también a los esfuerzos encaminados a lograr otras cooperaciones internacionales o acuerdos vinculantes, por ejemplo, en relación con la política de seguridad o la política energética y en materia de cambio climático.

4.3.3 También repercutiría en un punto de vista más amplio y general discutido previamente por el Comité en su dictamen sobre «Horizonte 2020» ⁽¹²⁾. En este sentido, se trata de la tendencia anunciada de transferir a Agencias las tareas y funciones que se venían realizando dentro de la Comisión en el ámbito del fomento a la investigación e innovación para permitir que la Comisión se centre en cuestiones legales y de gestión financiera. El Comité declara tener serias dudas al respecto. En efecto, la Comisión no solo renunciaría al propio seguimiento por parte de expertos y, por consiguiente, a su capacidad de juicio (incluido el de los expertos requeridos), sino también acabaría por no implicarse lo suficiente ni identificarse con los contenidos y objetivos realmente prácticos. Esta implicación, en cambio, resulta imprescindible para representar en la esfera política con éxito, conocimiento de causa y convicción el ámbito fundamental de la investigación, desarrollo e innovación. De lo contrario, se perdería un factor de control decisivo en el frágil sistema de contrapoderes institucionales, un peso decisivo en la balanza política.

4.4 El Comité, por una parte, como se ha expuesto anteriormente, apoya por completo el deseo de la Comisión de un MFP más sólido, pero, por otra, opina que ITER se debería financiar mediante el MFP y tendría que permanecer consolidado en su estructura. Por esta razón, el Comité recomienda que se busquen soluciones conjuntamente con el Consejo, el Parlamento y el BEI que permitan *a posteriori* la financiación y consolidación mencionadas sin que se vean considerablemente perjudicados otros elementos del programa, especialmente, aquellos relativos a la investigación energética.

4.5 En este sentido, el Comité recomienda como vía de solución preferente desarrollar los procedimientos idóneos que garanticen que el presupuesto previamente aprobado en su totalidad del MFP se pueda emplear realmente en tareas de interés común y que dichas partidas no se financien mediante el reembolso usual a los Estados miembros de los medios no empleados del MFP. Con esta recomendación, el Comité apoya también una iniciativa adoptada en el seno del Parlamento Europeo ⁽¹³⁾ el 5 de julio de 2010.

4.6 En cuanto a lo concerniente a la cuestión concreta que nos incumbe, el Comité recomienda cubrir esta laguna de financiación del ITER, que estamos discutiendo en el presente documento, mediante los reembolsos evitables mencionados (tal y como se llevó a cabo de manera patente en el periodo 2012/2013 ⁽¹⁴⁾). En tanto en cuanto se requieran medidas formales/legales adicionales para este procedimiento, el Comité recomienda deliberar esta cuestión conjuntamente con el BEI y posteriormente tratarla ante los órganos competentes.

⁽¹²⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 3.12.1

⁽¹³⁾ A7-0254/2011: Resolución del Parlamento Europeo relativa a la Posición del Consejo sobre el proyecto de presupuesto rectificativo nº 3/2011 de la Unión Europea para el ejercicio 2011, Sección III – Comisión (11630/2011-C7-0166/2011 – 2011/2075(BUD)).

⁽¹⁴⁾ Consejo de la Unión Europea (Consejo de Competitividad), 19 de diciembre de 2011, Documento nº 18807/11, PRESS 508 (sólo disponible en inglés).

⁽⁹⁾ DO C 21 de 21.1.2011, p. 49 punto 3.1.1.

⁽¹⁰⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 111, punto 4.2.2.

⁽¹¹⁾ DO C 143 de 22.5.2012, punto 6.

4.7 Solo en el caso de que la vía de solución propuesta en el punto 4.6 sea insuficiente o no se pueda llevar a cabo en absoluto, el Comité recomienda correr con los costes que se discuten en el presente documento, incluida una reserva razonable para imprevistos («contingency») (véase el punto 4.7.1) mediante pequeños recortes de las demás partidas del MFP (incluida una reserva o «contingency» de aproximadamente un 10 %, lo que aumentaría el porcentaje de 0,26 % a un máximo de aproximadamente 0,3 % respectivamente).

4.7.1 El Comité recomienda urgentemente que las experiencias adquiridas en la creación de este tipo de proyectos de gran envergadura tecnológicamente innovadores se tengan mejor en cuenta y, por consiguiente, se prevea una «contingency» razonable de, por ejemplo, un 10 %. En caso necesario, se tendrían que modificar las correspondientes disposiciones normativas de la Comisión. Esto último conllevaría un aumento del porcentaje de 0,26 % mencionado en el punto 2.1 a aproximadamente un 0,3 %. No obstante, el presupuesto de esta «contingency» se deberá administrar por separado de la gestión de proyecto y se desbloqueará solo si se cumplen estrictos criterios, a fin de evitar la planificación ya *a priori* y el fracaso de su objetivo.

4.7.2 En el punto 4.1.1 el Comité recomienda hacer de la construcción de la parte europea de ITER un elemento propio del proyecto de programa de fusión, desvinculado de los demás elementos del programa. Para respetar en lo posible el calendario y el marco financiero de la parte europea de ITER se requieren una sólida dirección de proyecto con suficientes competencias de decisión, técnicas y administrativas, y una estructura de proyecto rigurosa. El Comité recomienda guiarse a tal fin por ejemplos tales como el CERN, la Agencia Espacial Europea (AEA) o el Observatorio Europeo Austral (ESO).

4.8 En cuanto al periodo posterior al discutido, el comprendido entre 2014-2018, el Comité apoya a la Comisión en su objetivo, realmente justificado, de crear un marco estable y una base segura a largo plazo para toda la duración del proyecto internacional ITER; ambos conceptos, en opinión del Comité, deberían estar incluidos en el MFP. De este modo, se pretende crear una seguridad en la planificación dentro de Europa y a escala internacional así como demostrar la credibilidad de la UE a los socios internacionales.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias

COM(2011) 746 final — 2011/0360 (COD)

(2012/C 229/12)

Ponente: **Jörg Freiherr FRANK VON FÜRSTENWERTH**

El 9 de febrero de 2012, conforme al artículo 53.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), y la Directiva 2011/61/UE, relativa a los gestores de fondos de inversión alternativos, en lo que atañe a la dependencia excesiva de las calificaciones crediticias

COM(2011) 746 final — 2011/0360(COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 130 votos a favor y 4 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El presente dictamen se integra en la serie de trabajos del Comité que, como parte del análisis de la crisis de los últimos años, se ocupan de la regulación de las agencias de calificación crediticia⁽¹⁾. El Comité recientemente valoró positivamente que la Comisión intente eliminar las graves deficiencias en materia de transparencia, independencia, conflicto de intereses y calidad de las calificaciones y de los métodos de calificación por medio de nuevos actos legislativos⁽²⁾. Al mismo tiempo expresó su decepción por el hecho de que se haya respondido con tanto retraso y de forma tan incoherente al déficit de regulación de las agencias de calificación crediticia.

1.2 La propuesta de Directiva modifica formalmente la Directiva relativa a los OICVM (organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios) y la Directiva sobre los gestores de fondos de inversión alternativos (FIA). Las principales modificaciones se refieren a la gestión de riesgos, a fin de limitar o evitar la aceptación automática y mecánica de calificaciones externas sin un examen previo. Estas disposiciones van acompañadas de una modificación del Reglamento relativo a las agencias de calificación crediticia, sobre el cual el Comité ya emitió un dictamen⁽³⁾. Los contenidos de ambas propuestas legislativas guardan una estrecha relación entre sí.

1.3 El Comité acoge con beneplácito que, con esta propuesta, se haya abordado el problema del recurso excesivo de los operadores del mercado a las calificaciones para los OICVM y FIA (fondos de inversión alternativos), y se intente evitar un

comportamiento gregario por parte de los operadores financieros debido a las deficiencias de las calificaciones. Es necesario que estos esfuerzos engloben todo el Derecho de la Unión, las legislaciones nacionales y los contratos privados.

1.4 El Comité considera correcto el enfoque de la normativa, consistente en especificar las disposiciones para la gestión de riesgos de los OICVM y FIA. No obstante, destaca los problemas que podrían tener las pequeñas entidades financieras para constituir capacidades propias para el análisis de riesgos. Por ello, propone incluir en los actos delegados disposiciones que regulen la cooperación para desarrollar a nivel externo los conocimientos especializados, a fin de reforzar la independencia de las pequeñas entidades financieras respecto de las agencias de calificación crediticia externas. El Comité se opone resueltamente a la formulación de exigencias que permitan a las pequeñas y medianas empresas externalizar la decisión sobre la calidad crediticia de una inversión.

1.5 El Comité considera necesario redoblar esfuerzos para desarrollar procedimientos y normas para los procesos de gestión de riesgos que puedan utilizarse como una alternativa a las calificaciones.

1.6 El Comité recalca la necesidad de proceder de forma conjunta a escala del G-20. El déficit de regulación a nivel mundial solo puede corregirse si existe una coherencia mínima entre los ordenamientos jurídicos nacionales.

1.7 El Comité reitera su escepticismo, que ya expresó ampliamente en su dictamen de 12 de marzo de 2012⁽⁴⁾, en el sentido de que ni siquiera la propia evaluación de los riesgos por parte de los operadores de los mercados financieros y un

⁽¹⁾ Véanse, sobre todo, DO C 277 de 17.11.2009, p. 117 y DO C 54 de 19.2.2011, p. 37.

⁽²⁾ DO C 181 de 21.6.2012, p. 68 sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1060/2009 sobre las agencias de calificación crediticia» COM(2011) 747 final. - 2011/0300 (COD).

⁽³⁾ Véase la nota 2.

⁽⁴⁾ Véase la nota 2.

menor recurso a calificaciones externas garantiza la objetividad de las decisiones adoptadas por dichos operadores y la inclusión de todos los aspectos pertinentes, en lo que respecta a las consecuencias de la evaluación. Considera que uno de los problemas fundamentales de la evaluación de riesgos es la credibilidad (e independencia) de las calificaciones emitidas por las agencias, que en los últimos años han resultado incorrectas o se han visto influenciadas por los intereses, la mentalidad y las estructuras de su mercado extraeuropeo o los intereses de los emisores que las financian. En estas circunstancias, el Comité exhorta a los interesados a que, al debatir la regulación de las agencias de calificación crediticia, no pierdan de vista que estas en un pasado muy reciente han perjudicado, directa o indirectamente, a todos los sectores de la sociedad de modo prolongado. Por ello, el Comité lamenta que los esfuerzos para crear una agencia europea de calificación crediticia independiente aún no hayan tenido éxito.

2. Resumen y ámbito de aplicación de la propuesta

2.1 La propuesta forma parte de las medidas adoptadas como consecuencia de la crisis bancaria inicial, que posteriormente se convirtió en una crisis financiera y finalmente en una crisis de la deuda soberana en relación con la supervisión de las agencias de calificación crediticia. Desde el 7 de diciembre de 2010, fecha en la que entró en vigor plenamente el Reglamento relativo a las agencias de calificación crediticia, estas están obligadas a cumplir un código de conducta que pretende contener los conflictos de intereses y garantizar que los procesos de calificación sean de alta calidad y ofrezcan una determinada transparencia. El 11 de mayo de 2011 se modificó dicho Reglamento⁽⁵⁾ para encargar a la Autoridad Europea de Valores y Mercados (AEVM) la supervisión de las agencias de calificación crediticia registradas en la UE.

2.2 Sin embargo, el Reglamento relativo a las agencias de calificación crediticia y su modificación de mayo de 2011 no resuelven un problema que las crisis contribuyeron a crear: el riesgo de que los operadores de los mercados financieros, en particular los organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM) y los fondos de inversión alternativos (FIA) basen sus sistemas de gestión de riesgos en gran medida y de «forma automática» en calificaciones (externas) y, de este modo, no lleven a cabo sus propias evaluaciones de riesgos y su propio deber de diligencia. Los actores del sector financiero se ven tentados a hacerlo por consideraciones de costes y simplificación. Sin embargo, el peligro para el público en general reside en que se produzca un «comportamiento gregario»⁽⁶⁾ entre los operadores del mercado. En caso de que una categoría de inversión pierda valor, al actuar de forma automática, dirigidos por las mismas calificaciones, puede producirse una venta masiva de títulos de deuda que puede poner en peligro la estabilidad financiera. Las políticas procíclicas y los «efectos de acantilado» (la reducción de la solvencia de un título por debajo de

cierto umbral provoca la venta en cascada de otros títulos) transfieren igualmente los riesgos. En repetidas ocasiones se ha señalado la urgente necesidad de minimizar estos riesgos⁽⁷⁾

2.3 La propuesta objeto de examen aborda el problema del recurso excesivo de los operadores del mercado a calificaciones para los OICVM y los FIA. Otras propuestas abordan la solución del mismo problema en el caso de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero⁽⁸⁾. Las disposiciones sobre gestión de riesgos para los OICVM y los FIA se precisan en los artículos 1 y 2 de tal modo que las sociedades no podrán basarse exclusiva o automáticamente en calificaciones externas. Estas disposiciones complementan las normas de supervisión ya existentes, según las cuales los operadores financieros deben utilizar sistemas de gestión de riesgos que les permitan vigilar y medir en todo momento los riesgos de sus posiciones de inversión así como su parte dentro del perfil total de riesgo. Asimismo se amplían las competencias de la Comisión para establecer mediante actos delegados criterios para la evaluación de la adecuación de los sistemas de gestión de riesgo, entre otras cosas para evitar un recurso excesivo a calificaciones externas.

2.4 La propuesta debe considerarse en relación con la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 1060/2009 relativo a las agencias de calificación de crédito» presentada en la misma fecha⁽⁹⁾. En esta última se hacen, aparte de otros puntos, algunas propuestas que pretenden evitar el recurso excesivo de los operadores del mercado a las calificaciones, al obligar a las agencias de calificación crediticia a facilitar amplia información a los actores del sector financiero, como información sobre los métodos de calificación, las hipótesis en los que se basan estos y los tipos de calificación. Por otra parte, los emisores de instrumentos financieros estructurados deben facilitar al mercado más información sobre sus productos (calidad del crédito, evolución de los valores subyacentes, estructura de la operación de titulación, flujos de caja subyacentes, etc.). En su conjunto, estas modificaciones del Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia deben facilitar a los OICVM y FIA la evaluación interna de la calidad de crédito de los instrumentos. Por consiguiente, estas propuestas no pueden considerarse por separado.

3. Observaciones generales

3.1 La propuesta de la Comisión se refiere a un solo aspecto del déficit de regulación de las agencias de calificación crediticia, a saber, los efectos que tienen las calificaciones en la actuación de los operadores de los mercados financieros y las consecuencias de estas actuaciones en los mercados. La propuesta es

⁽⁵⁾ DO L 145 de 31.5.2011, p. 30.

⁽⁶⁾ Véase *The Financial Cycle, Factors of Amplification and possible Implications for Financial and Monetary Authorities*, Banco de Francia, Boletín n° 95, noviembre de 2001, p. 68.

⁽⁷⁾ Véase COM(2010) 301 final; Documento de consulta de la Comisión Europea sobre la revisión del Reglamento relativo a las agencias de calificación crediticia, http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/cra_en.htm; Conclusiones del Consejo de 23 de octubre de 2011; Principios del Consejo de Estabilidad Financiera de octubre 2010 sobre la limitación del recurso de las autoridades y entidades financieras a calificaciones externas.

⁽⁸⁾ Véase COM(2011) 453 final.

⁽⁹⁾ Véase COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

resultado de un análisis de las causas de las crisis de los últimos años. Las agencias de calificación crediticia contribuyeron a provocarlas. Estas agencias hacen declaraciones sobre las posibilidades y disposición de pago de un acreedor, ya sea un acreedor privado o un Estado. Ejercen una influencia considerable sobre los mercados financieros mundiales, ya que muchos actores financieros (OICVM, FIA, entidades de crédito y empresas de seguros) utilizan las calificaciones para tomar sus decisiones de inversión. En los últimos años, el Comité se ha ocupado del déficit de regulación de las agencias de calificación crediticia —por última vez en un dictamen de 12 de marzo de 2012⁽¹⁰⁾— y ha asumido posiciones claras en las que se basa también el presente dictamen y a las que se remite.

3.2 Desde las crisis de los últimos años resulta evidente que los errores en las calificaciones pueden tener una influencia nociva considerable sobre amplios sectores económicos, incluso sobre países y sociedades enteros. Por otra parte, también han puesto de manifiesto que los mercados no eran capaces de evitar los excesos. Por ello, se requiere una regulación estatal más estricta y coherente de las agencias de calificación crediticia. A tal fin, la regulación a escala de la UE debe contar con apoyo a escala del G-20 para garantizar una coherencia mínima de las normas, en vista de su ámbito mundial. Es indispensable⁽¹¹⁾ que a la hora de elaborar las calificaciones se garanticen y mantengan como mínimo los principios de integridad, transparencia, responsabilidad y buena gestión empresarial.

3.3 El Comité confirma que la regulación de las agencias de calificación crediticia ha logrado en los últimos años —aunque demasiado tarde— avances fundamentales. Por ello cabe celebrar que ahora, por medio de la propuesta de modificación del Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia de 15 de noviembre de 2011⁽¹²⁾, en las disposiciones de regulación para estas agencias se introduzcan ámbitos problemáticos como «las perspectivas de las calificaciones», «la independencia de las agencias de calificación crediticia», «la divulgación de informaciones», «las calificaciones de países», «la comparabilidad de las calificaciones», «el cambio periódico de agencia de calificación crediticia», «la responsabilidad civil» y «el uso de calificaciones externas». El Comité ya ha se ha pronunciado a este respecto⁽¹³⁾ y ha emitido recomendaciones concretas. No obstante, es decepcionante que los problemas sobre la posición dominante que ocupan en el mercado las grandes agencias de calificación y los modelos de cálculo alternativos no se hayan abordado de modo suficiente.

3.4 Ahora, la propuesta aborda —de forma paralela— el problema de la adopción automática y sin examen de calificaciones externas también en lo que respecta a los OICVM y FIA, que —como lo expresa la propia propuesta— puede dar lugar a un comportamiento gregario de los actores del sector financiero o —como se describe en el dictamen del Comité⁽¹⁴⁾— a una «profecía que propicia su propio cumplimiento» (*self-fulfilling prophecy*). En este aspecto, la propuesta coincide con las modificaciones del Reglamento sobre las agencias de calificación crediticia presentadas el mismo día. Este «doble enfoque» es conse-

cuente. Es necesario evitar, o al menos limitar, el «automatismo» entre los operadores de los mercados financieros, que son los destinatarios de las calificaciones (externas), y en la regulación de las agencias de calificación crediticia debe garantizarse que estas tengan la transparencia requerida y faciliten la información necesaria a los operadores del mercado.

3.5 No debe pasarse por alto que los OICVM y FIA asumen una responsabilidad propia para evitar el «comportamiento gregario» y los «efectos en cascada». Si sus sistemas de gestión de riesgo permiten este tipo de efectos, son parte del problema. El Comité aprueba expresamente esta valoración de la Comisión. Por ello, se trata ante todo de que los actos delegados concuerden con los objetivos del legislador a la hora de aplicar la propuesta objeto de examen. Por otra parte, la bondad de cualquier regulación financiera depende en última instancia de su aplicación en las prácticas de supervisión.

4. Observaciones particulares

4.1 Es innegable que una adopción mecánica, automática y sin previo examen de calificaciones externas da lugar —o puede dar lugar— a ventas masivas de los títulos correspondientes, y provocar de este modo crisis en los mercados que ponen en peligro la estabilidad financiera. Esta es también la conclusión a la que llegan las amplias consultas externas de la Comisión⁽¹⁵⁾, la resolución no legislativa del Parlamento Europeo de 8 de junio de 2011⁽¹⁶⁾ y los principios del Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board, FSB)⁽¹⁷⁾

4.2 Para acabar con este automatismo es necesario adoptar una serie de medidas. En primer lugar, es necesario garantizar que se aprovechen y desarrollen todas las posibilidades de utilizar normas de solvencia alternativas a las calificaciones de las grandes agencias de calificación crediticia. Al mismo tiempo habría que examinar las normas vigentes en materia de supervisión que, debido a una base jurídica o disposición administrativa, generan un automatismo entre la calificación externa y la evaluación, como en el caso de las entidades de crédito y las empresas de seguros. Y en las mismas medidas es necesario romper con el automatismo en los sistemas de gestión de riesgos de los operadores financieros. En principio es necesario, desde un punto de vista general, velar por que en el Derecho de la Unión y en las legislaciones nacionales no quede ninguna disposición que pueda dar lugar a tal automatismo. Asimismo, hay que regular que los contratos privados que prevean tales automatismos también queden invalidados. Por otra parte, los operadores financieros necesitan información suficiente para facilitar que hagan sus propias evaluaciones.

4.3 La propuesta recoge, en forma de norma general, las precisiones necesarias para la elaboración de los sistemas de gestión de riesgos de los OICVM y FIA. Este enfoque es correcto en principio. No obstante, solo cobrará vida mediante los correspondientes actos delegados, de modo que aún debe llevarse a cabo una labor esencial para evitar los errores que genera la adopción automática de calificaciones externas.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 2.

⁽¹¹⁾ Véanse la nota 2 y el apartado 1.2 del dictamen citado.

⁽¹²⁾ Véase COM(2011) 747 final – 2011/0361 (COD).

⁽¹³⁾ Véase la nota 2.

⁽¹⁴⁾ Véanse la nota 2 y el apartado 1.7 del dictamen citado.

⁽¹⁵⁾ Véase la nota 6.

⁽¹⁶⁾ Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de junio de 2011, sobre las agencias de calificación crediticia: perspectivas futuras (2010/2302 (INI)).

⁽¹⁷⁾ Véase la nota 6.

4.4 En la práctica, no será posible un rechazo total de las calificaciones externas. En la actualidad, las capacidades necesarias, así como los conocimientos y experiencias requeridos para sustituir una calificación externa son sumamente limitados. En particular, las pequeñas entidades financieras no siempre disponen de los recursos necesarios para ampliar o constituir sus propias unidades de análisis. Aparte de la posibilidad de una evaluación de riesgos internos reforzada y de la independencia de las agencias externas de calificación crediticia que ello conlleva, el Comité reitera la petición de que se ofrezca a las pequeñas y medianas empresas posibilidades de subcontratar el análisis de riesgos. Facilitar el acceso a las informaciones externas sin duda permitirá, a través de la cooperación, adquirir conocimientos técnicos sobre mercados especializados y conseguir una mayor eficiencia de costes, algo que también permitiría a las pequeñas y medianas empresas en particular adquirir una mayor independencia de las agencias de calificación crediticia. Todas las medidas en esa dirección merecen apoyo. No obstante, el Comité tiene la convicción de que la decisión sobre la calidad crediticia de una inversión debe seguir incumbiendo exclusivamente a la empresa y no debe externalizarse.

4.5 El CESE considera que la aplicación de la propuesta probablemente aumentará de forma considerable los costes de la regulación, debido a la ampliación de los sistemas de gestión de riesgos, así como al desarrollo y elaboración de modelos internos. Sin embargo, no existen alternativas a esta vía en vista de los daños que podría sufrir toda la sociedad.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión» (refundición)

COM(2012) 64 final — 2012/0027 (COD)

(2012/C 229/13)

Ponente: **Sr. PEZZINI**

El 7 de marzo de 2012 y el 13 de marzo de 2012 respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 33, 114 y 207 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el código aduanero de la Unión (refundición)»

COM(2012) 64 final - 2012/0027 (COD).

La Sección Especializada de Mercado Único, Producción y Consumo encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 3 en contra y 3 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité considera que una unión aduanera eficiente es una condición *sine qua non* del proceso de integración europea, con vistas a garantizar una libertad de circulación de las mercancías eficiente, segura y transparente, en la que los consumidores y el medio ambiente gocen de la máxima protección y se lucha contra el fraude y la falsificación con eficacia y de modo uniforme en todo el territorio de la Unión.

1.2 El Comité pide, pues, que se siga una única política aduanera, basada en procedimientos uniformes, actualizados, transparentes, eficaces y simplificados, que sea capaz de contribuir a la competitividad económica de la UE a escala global y de proteger la propiedad intelectual y los derechos y la seguridad de las empresas y los consumidores europeos.

1.3 En este sentido, el Comité acoge favorablemente la adopción por la Comisión Europea de la propuesta de Reglamento de refundición del Reglamento (CE) n.º 450/2008 de 23 de abril de 2008, y espera que se garanticen unos plazos fijos, unas interpretaciones uniformes, abundante información y formación, y unos recursos financieros adecuados a escala nacional y europea.

1.4 El CESE suscribe, obviamente, la **adaptación** de las disposiciones del código **al Tratado de Lisboa** en materia de delegación de poderes y concesión de poderes de ejecución, dentro del respeto del justo equilibrio alcanzado entre Parlamento y Consejo y situando a las dos instituciones en el mismo plano por lo que respecta a los actos delegados.

1.5 Asimismo, el Comité considera necesario e importante introducir medidas de **modernización, como la simplificación**

de la legislación aduanera, y concluir la **informatización interoperable** de las aduanas, para agilizar las prácticas comerciales y facilitar una mejor coordinación de las actividades de prevención y represión.

1.6 El CESE expresa su preocupación por la **posibilidad de que existan diversas interpretaciones nacionales** de la normativa aduanera de la Unión, lo que constituiría una importante carga burocrática para las empresas, en especial para las más pequeñas, con el consiguiente impacto negativo sobre la competitividad europea.

1.7 A tal fin, el CESE apoya con convicción el procedimiento de **despacho de aduanas centralizado**, con sistemas electrónicos adecuados; el uso sistemático de métodos de trabajo estandarizados; la **modelización de los procesos operativos**; la difusión de todas las iniciativas relativas a la aduana electrónica; y la creación, con carácter experimental, de un grupo de trabajo europeo de intervención rápida para apoyar los procesos innovadores.

1.8 El Comité reconoce la **conveniencia de aplazar** la aplicación del código para tener tiempo de desarrollar sistemas electrónicos armonizados y mejorar la organización de los procedimientos aduaneros en las fronteras externas de la Unión Europea, pero sobre todo para poder **informar y formar adecuadamente a los recursos humanos** y favorecer así el comercio internacional y una rápida circulación de personas y mercancías.

1.9 En opinión del CESE, es necesaria una **cooperación más estrecha** entre las administraciones aduaneras, las autoridades de vigilancia del mercado, los servicios de la Comisión y las agencias europeas, con vistas a mejorar el control de la calidad de los bienes que cruzan las fronteras.

1.10 El Comité desea resaltar la importancia de unos servicios de mejor calidad para los operadores económicos y otras partes interesadas, y recomienda a la Comisión que aliente a los operadores, a través de beneficios concretos y procedimientos simplificados, a solicitar la **condición de operador económico autorizado**.

1.11 El Comité insiste en la necesidad de proporcionar una adecuada información y formación conjunta a los funcionarios de aduanas, a los operadores económicos y a los agentes de aduanas, a fin de garantizar una aplicación y una interpretación uniformes de las normativas y una mayor protección del consumidor, desarrollando también **cátedras Jean Monnet en Derecho aduanero europeo**, en estrecha colaboración con universidades y centros de investigación de toda la UE.

1.12 El Comité está convencido de la necesidad de valorizar las capacidades y aptitudes de cada Estado miembro con vistas a la creación de una **Escuela de alta formación aduanera europea** capaz de promover la excelencia de la profesión en el sector aduanero, para terminar instaurando, con el tiempo, una **aduanas única europea**.

2. Contexto actual

2.1 Las aduanas desempeñan un papel fundamental con vistas a garantizar la protección y la seguridad, proteger a los consumidores y el medio ambiente, asegurar el cobro íntegro de los ingresos, mejorar la lucha contra el fraude y la corrupción y velar por el respeto de los derechos de propiedad intelectual. La importación en la Unión Europea de mercancías falsificadas ocasiona una pérdida de ingresos, vulnera los derechos de propiedad intelectual y entraña graves riesgos para la seguridad y la salud de los consumidores europeos.

2.2 El código aduanero comunitario de 1992, todavía en vigor, se aplica mediante procedimientos en los que a menudo se utilizan documentos en papel, a pesar de haberse implantado hace tiempo el despacho de aduanas electrónico a través de sistemas nacionales informatizados, si bien no existe ninguna obligación europea de usar dicho sistema.

2.3 Desde entonces, la función de las aduanas se ha ampliado, debido a la expansión de los flujos comerciales y otros factores relacionados con la seguridad de los productos y las nuevas tecnologías informáticas, que han hecho el mercado interior más competitivo, y a causa también de las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa.

2.4 En 2008 se adoptó el código aduanero modernizado ⁽¹⁾ (CAM) para afrontar el aumento de los flujos comerciales, la nueva gestión de los riesgos, y la protección y la seguridad del comercio legítimo, así como para crear un entorno informático común para las aduanas y el comercio.

2.5 Las normas del CAM ya han entrado en vigor, pero, para que puedan aplicarse realmente, son necesarias las disposiciones de aplicación, previstas a más tardar para el 24 de junio de 2013. Ahora bien, ese plazo no puede cumplirse por motivos técnicos y prácticos, debido a complejos aspectos legales, informáticos y operativos.

⁽¹⁾ Véase DO L 145 de 4.6.2008, p. 1.

2.6 El CESE ya ha tenido ocasión de señalar en sus dictámenes al respecto que «estos plazos... se han establecido con un cierto optimismo» ⁽²⁾ y de observar que «la falta de un reglamento de aplicación, cuya redacción es competencia de la propia Comisión, deja por el momento algunas incertidumbres sobre distintas normas» ⁽³⁾, pero el CESE sigue siendo de la opinión de que «la Unión Aduanera, que ha sido la punta de lanza de la integración económica europea, hoy en día no podría quedarse atrás sin resultar perjudicada en el mundo del comercio internacional» ⁽⁴⁾.

2.7 Por lo que respecta a los recursos financieros, el Comité destaca lo expresado en su reciente Dictamen sobre la propuesta de *programa de acción para los sectores aduanero y fiscal de la Unión Europea para el período 2014-2020 (FISCUS)* ⁽⁵⁾. No obstante, como ha sugerido el CESE en varias ocasiones ⁽⁶⁾, ello debería representar solo el principio de «una cooperación organizada entre todos los organismos, nacionales o europeos, que participan en la lucha contra el fraude y los delitos financieros, como el blanqueo de capitales, la delincuencia organizada, el terrorismo, el contrabando, etc.».

2.8 Por otra parte, el Comité considera que, dado que estos años se han desarrollado dos programas, **Aduana 2013** y **Fiscalis 2013**, siguiendo itinerarios distintos, que ahora confluyen en un único programa FISCUS, **es necesario mantener** «el principal aspecto positivo de este programa» que «es la **importancia concedida al factor humano**»:

- «Hay que garantizar que las administraciones aduaneras y fiscales nacionales estén suficientemente preparadas para hacer frente a los desafíos de la próxima década.
- Es preciso dotar a los sectores fiscal y aduanero de un sistema informático moderno y eficiente. En él se incluirían elementos como el código aduanero modernizado.
- El Comité desearía que se realizasen evaluaciones más detalladas sobre el impacto en los presupuestos gubernamentales de los Estados miembros y la UE» ⁽⁷⁾.

2.9 Para realizar la modernización del sector aduanero, son necesarios recursos financieros adecuados para los procedimientos y procesos relativos a las actividades aduaneras, en especial para la creación de sistemas electrónicos y la formación de los recursos humanos.

⁽²⁾ Véase DO C 318 de 23.12.2006, p. 47.

⁽³⁾ Véase DO C 309 de 16.12.2006, p. 22.

⁽⁴⁾ Véase DO C 324 de 30.12.2006, p. 78.

⁽⁵⁾ Véase DO C 143 de 22.5.2012, p. 48.

⁽⁶⁾ Véanse Dictámenes del CESE «Lucha contra el fraude en el ámbito del impuesto sobre el valor añadido», DO C 347 de 18.12.2010, p. 73; «Fomento de la buena gobernanza en el ámbito fiscal», DO C 255 de 22.9.2010, p. 61; «Evasión fiscal vinculada a la importación», DO C 277 de 17.11.2009, p. 112; «Cobro de los créditos correspondientes a determinados impuestos, derechos y otras medidas» y «Cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad», DO C 317 de 23.12.2009, p. 120.

⁽⁷⁾ Véase nota 5, ibidem.

2.10 Los objetivos estratégicos de la nueva propuesta de Reglamento siguen siendo los mismos del Reglamento (CE) n.º 450/2008 objeto de refundición, es decir, unos objetivos coherentes con las políticas existentes en materia de intercambio de mercancías que entran en la Unión Europea o salen de ella; el Comité ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre dichos objetivos ⁽⁸⁾.

2.11 En su Resolución de 1 de diciembre de 2011, el Parlamento Europeo se expresó sobre la modernización de los servicios de aduanas ⁽⁹⁾ y abordó los problemas de la estrategia aduanera, los instrumentos para garantizar la competitividad y la gestión del riesgo; la ventanilla única; la armonización de los sistemas de control y de las sanciones; las simplificaciones de procedimiento; los intereses financieros y los derechos de propiedad intelectual, así como la cooperación reforzada.

2.12 Por su parte, la propia Comisión, en su Informe sobre los progresos realizados en relación con la Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera ⁽¹⁰⁾ resaltó la exigencia de:

- un enfoque estratégico más amplio para la cooperación con otras agencias y socios internacionales en los ámbitos de la protección, la salud, la seguridad y el medio ambiente;
- una mejora y actualización de la gobernanza, tanto en términos de estructuras como de métodos de trabajo, especialmente mediante un enfoque empresarial de los procesos de la unión aduanera;
- el uso compartido y la puesta en común de capacidades y aptitudes entre Estados miembros y la Comisión, con el fin de mejorar la eficiencia y la uniformidad y conseguir economías de escala, en el ámbito del programa FISCUS, y
- la definición de una base para medir y evaluar el rendimiento (resultados y realizaciones) a fin de garantizar que la unión aduanera está cumpliendo sus objetivos y/o para determinar las carencias o lagunas.

2.13 Por su parte, el Consejo, en su Resolución de 13 de diciembre de 2011 ⁽¹¹⁾, decidió definir una estrategia para una futura cooperación, con objeto de determinar las medidas que es preciso tomar para intensificar la cooperación aduanera y con otras autoridades, y reforzar el papel de las aduanas como principal autoridad para controlar la circulación de mercancías en el espacio de libertad, seguridad y justicia, con objeto de lograr una protección más eficaz de los ciudadanos de la Unión.

3. La propuesta de la Comisión

3.1 La Comisión propone sustituir el Reglamento (CE) n.º 450/2008 (código aduanero modernizado) por un reglamento refundido que, entre otras cosas:

- adapte el texto al Tratado de Lisboa,

⁽⁸⁾ Véase nota 2.

⁽⁹⁾ Véase la resolución del PE de 1.12.2011 (2011/2083/INI).

⁽¹⁰⁾ Véase COM(2011) 922 de 20 diciembre 2011.

⁽¹¹⁾ Véase DO C 5 de 7.1.2012, p. 1.

- adapte el texto a los aspectos prácticos y a la evolución de la normativa aduanera y de otros sectores pertinentes para la circulación de las mercancías entre la Unión Europea y terceros países, y

- prevea un período de tiempo suficiente para el desarrollo de los sistemas informáticos necesarios para su funcionamiento.

3.2 La refundición del Reglamento (CE) n.º 450/2008 persigue una mejor adecuación de la normativa a las prácticas comerciales, a través de una arquitectura y una planificación óptimas de los avances informáticos, manteniendo al mismo tiempo todas las ventajas del Reglamento objeto de la propuesta de refundición, es decir, la simplificación de los procedimientos administrativos para las autoridades públicas (de la Unión o nacionales) y para los particulares.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité acoge favorablemente la adopción por parte de la Comisión Europea de la propuesta de Reglamento de refundición del Reglamento (CE) n.º 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por el que se establece el código aduanero comunitario (código aduanero modernizado).

4.2 No obstante, el Comité considera que, para acoger favorablemente esta nueva propuesta, es preciso que se garanticen:

- unos plazos fijos por lo que respecta a las disposiciones de aplicación, para evitar que se produzcan nuevas refundiciones y dilaciones;
- interpretaciones uniformes de la normativa aduanera de la Unión, que debe actuar como administración única, con vistas a la realización de una **aduauna única europea**;
- los mismos niveles de control y un trato uniforme a los operadores en cualquier punto del territorio aduanero de la UE, con paquetes estandarizados de control, el perfeccionamiento de la ventanilla única y facilidades de acceso al estatuto de operador económico autorizado;
- una información abundante a todos los operadores interesados, para garantizar una aplicación homogénea y uniforme de las nuevas normativas y procedimientos informatizados, sobre la base de normas comunes que aseguren la plena interoperabilidad;
- una formación de calidad de los recursos humanos de las aduanas y de los operadores, sobre la base de plataformas y normas europeas, para mejorar el nivel de profesionalidad y responsabilidad, con oportunos seguimientos basados en parámetros de calidad europeos;
- unos recursos financieros adecuados, a escala nacional y europea, a través de programas específicos, como **FISCUS**, **programas europeos de formación permanente** —que contemplen también la preparación lingüística y las TIC— y **cátedras Jean Monnet**, y

— el uso compartido y la puesta en común de capacidades y aptitudes entre Estados miembros y a escala europea, para llegar a la creación de una **Escuela de alta formación aduanera europea**, capaz de promover la excelencia en el sector aduanero.

4.3 El Comité considera que estos puntos tienen especial importancia por lo que respecta a la formación y las iniciativas comunes en materia de TIC, a fin de garantizar altos niveles de interoperabilidad de los sistemas aduaneros y un **corpus aduanero europeo** unitario, de cualificaciones y niveles operativos homogéneos.

4.4 Las considerables inversiones ya efectuadas para la implantación de sistemas aduaneros informatizados e interoperables todavía no han colmado las diferencias por lo que respecta a la normativa y la utilización de los datos: es preciso utilizar los plazos fijados en la propuesta de la Comisión para llevar a cabo un esfuerzo de armonización más intenso y hacer realidad un «corpus aduanero europeo» que sirva de base al objetivo apoyado por el Comité de creación de una **aduanas única europea**.

4.4.1 Con vistas a una aplicación homogénea del nuevo Reglamento, el CESE sugiere la creación, con carácter experimental, de un grupo de trabajo europeo de intervención rápida que apoye el duro y cualificado trabajo de las aduanas, sobre todo en las fronteras exteriores.

4.5 El CESE reafirma lo ya expresado con anterioridad en el sentido de que «la gestión comunitaria de las aduanas debería figurar entre los objetivos a largo plazo de la Unión: este tipo de gestión presenta ventajas desde el punto de vista de la simplicidad, de la fiabilidad y de los costes, así como de las posibilidades de interconexión con otros sistemas de la UE y de terceros países»⁽¹²⁾.

4.6 El Comité destaca la importancia de disponer de unas directrices actualizadas para el control de las importaciones en materia de seguridad de los productos, y de una base de datos pública sobre las mercancías peligrosas interceptadas en las aduanas.

4.7 La Comisión debería tener en cuenta las observaciones formuladas por el CESE en su Dictamen de 13 de diciembre de 2007 sobre el marco jurídico horizontal⁽¹³⁾ en relación con la necesidad de mejorar la coordinación y reforzar las actividades de vigilancia del mercado.

4.8 Por lo que se refiere a la protección jurídica en el mercado de la UE, las normas deberían evolucionar hacia nuevos sistemas que permitan determinar el origen de los productos y garantizar su rastreabilidad a fin de mejorar la información a los consumidores y reforzar la actividad de prevención de irregularidades y fraudes en el sector aduanero.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹²⁾ DO C 318 de 13.9.2006, p. 47.

⁽¹³⁾ DO C 120 de 16.5.2008, p. 1.

Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)»

COM(2011) 735 final

(2012/C 229/14)

Ponente: **Cristian PÎRVULESCU**

El 15 de noviembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre el

«Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)»

COM(2011) 735 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 131 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1 Tanto el Programa de Estocolmo como el Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo indican que la reagrupación familiar es una de las cuestiones en las que la UE debería seguir desarrollando su política, con especial atención a las medidas de integración. En 2003 se aprobaron normas comunes europeas de inmigración que regulan a nivel de la UE las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países.

1.2 La Directiva establece las condiciones de entrada y de residencia de los miembros de la familia que no sean ciudadanos de la UE que se reúnen con un ciudadano que no pertenece a la UE que ya reside legalmente en un Estado miembro. Dicha Directiva no se aplica a los ciudadanos de la UE.

1.3 La propia Comisión, en su primer informe sobre la aplicación de la Directiva (COM(2008/610 final), mencionaba la existencia de problemas y deficiencias en la aplicación nacional de la Directiva.

1.4 La Comisión consideró necesario entablar un debate público sobre la reagrupación familiar que planteara determinadas cuestiones referentes al ámbito de aplicación de la Directiva. Ese es el objeto del Libro Verde sometido a examen. Se invitó a todos los interesados a responder a diferentes preguntas sobre el modo de conseguir unas normas sobre reagrupación familiar más eficaces a escala de la UE.

1.5 Dependiendo del resultado de la consulta, la Comisión decidirá si es necesario seguir una política concreta (por ejemplo, la modificación de la Directiva, la adopción de directrices de interpretación o el mantenimiento del statu quo).

2. Observaciones generales

2.1 El Comité Económico y Social Europeo acoge favorablemente la iniciativa de la Comisión Europea de organizar una amplia consulta pública acerca de la Directiva sobre la reunificación familiar. En calidad de representante de la sociedad civil organizada, el CESE apoyará la organización de estas consultas y emitirá un dictamen basado en la experiencia adquirida.

2.2 El Comité Económico y Social Europeo observa con preocupación que en el actual contexto político, económico y social, los debates sobre asuntos relacionados con la inmigración son muy delicados. La crisis financiera y económica ha afectado a las relaciones de solidaridad entre los individuos y ha abierto el camino a la radicalización del discurso y de las actuaciones políticas. Hay que destacar que las perspectivas demográficas y económicas europeas hacen que sea necesaria una apertura hacia los ciudadanos de terceros países que desean vivir en la UE. La sociedad europea tiene que permanecer abierta aunque existan fluctuaciones en el mercado laboral. Aunque necesario, el debate sobre la reunificación familiar, en el marco de la política de inmigración, puede cuestionar las reglas y las prácticas existentes, muchas de las cuales constituyen pasos importantes para conseguir objetivos políticos.

2.3 El Comité Económico y Social Europeo apoya este debate y, es más, se va a movilizar de manera que la voz de la sociedad civil organizada sea un factor constructivo en el avance a este respecto. Sean cuales sean los retos de índole política y económica que afronta la sociedad europea, hay que mantener y reforzar las bases de la construcción europea y, en concreto, el respeto de los derechos fundamentales.

2.4 El CESE aprecia que la Comisión Europea esté abierta a la sociedad civil y al mundo académico que, en reiteradas ocasiones, han evaluado de manera crítica el contenido y la aplicación

de la Directiva. En este contexto, subraya el papel positivo desempeñado por el Foro Europeo de la Integración, foro que facilita el diálogo estructurado entre las instituciones europeas y diversas partes interesadas en la cuestión relacionada con la migración y la integración.

2.5 En opinión del Comité, es necesario que el debate sobre la directiva y su repercusión se oriente hacia los aspectos prácticos de la aplicación y que, en una fase posterior, de nuevo mediante una consulta a las partes interesadas, se establezcan la forma y los instrumentos de intervención.

2.6 El debate sobre la Directiva debe realizarse a la luz de los numerosos tratados y convenciones internacionales que protegen la vida privada, la familia y sus miembros, en especial a los niños. El derecho al respeto de la vida privada y familiar es –y tiene que considerarse– un derecho fundamental, independientemente de la nacionalidad de la persona implicada. La reunificación familiar está recogida de manera directa e indirecta en numerosos documentos: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículos 12, 16 y 25), la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (artículo 7), la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 8, 9, 24 y 25) y la Carta Social Europea (artículo 16).

2.7 El Comité considera que el debate sobre la Directiva es necesario y oportuno, teniendo en cuenta la acumulación de datos empíricos sobre la reunificación familiar, así como para seguir el ritmo de los medios tecnológicos que se pueden utilizar en el desarrollo de los procedimientos de concesión de permisos de residencia (por ejemplo análisis de ADN). Otro aspecto que hay que tener en cuenta es la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Justicia.

2.8 Pese a que existen muchos datos relevantes sobre migración, el Comité destaca que en temas muy delicados, como el fraude y los matrimonios forzados, no existen datos suficientes que guíen la concepción de las políticas. Por ello, se recomienda continuar con los esfuerzos de recopilación de datos, especialmente de tipo cualitativo, en un ámbito tan sensible y relevante.

3. Observaciones específicas

3.1 *Ámbito de aplicación. ¿Quién puede ser considerado como reagrupante a efectos de la Directiva?*

Pregunta 1

— ¿Son estos criterios (perspectiva fundada de obtener el derecho de residencia permanente en el momento de la solicitud, según lo dispuesto en el artículo 3, y un tiempo de espera hasta que pueda realmente tener lugar la reunificación, tal como se establece en el artículo 8) el planteamiento correcto y los requisitos adecuados que deben exigirse a los reagrupantes?

3.1.1 El CESE considera que el criterio de la «perspectiva fundada» no es nada claro desde el punto de vista jurídico y puede llevar a una interpretación limitada. De este modo, se recomienda mantener el requisito de poseer un permiso de residencia para un período más largo o igual a un año y eliminar el segundo requisito, relativo a la perspectiva fundada.

3.1.2 De manera similar, el período de espera mínimo puede ser problemático. El derecho a la vida familiar y privada es un derecho fundamental. El CESE cree que materializar este derecho permitirá a los reagrupantes a efectos de la Directiva tener derecho a incoar los procedimientos de reunificación familiar a partir del momento en el que hayan obtenido el permiso de residencia, y eliminar el criterio del período mínimo de residencia.

3.1.3 El Comité entiende la distinción entre migrantes altamente cualificados y aquellos menos cualificados en lo referente a la consideración de «reagrupantes» y a la protección de la que gozan. Sin embargo, llama la atención sobre el hecho de que la economía europea necesita a ambos tipos de migrantes en igual medida y que no puede haber diferencias en la protección de la vida familiar y privada o en materia de derechos en función de las cualificaciones.

3.2 *Miembros admisibles de la familia. Disposiciones obligatorias – familia nuclear.*

Pregunta 2

— ¿Es legítimo exigir una edad mínima para el cónyuge que difiera de la edad de la mayoría de un Estado miembro?

— ¿Existen otros medios de evitar los matrimonios forzados en el marco de la reagrupación familiar y, en caso afirmativo, cuáles?

— ¿Tiene usted pruebas claras del problema de los matrimonios forzados? En caso afirmativo, indique qué magnitud tiene dicho problema (estadísticas) y si está vinculado a las normas sobre reagrupación familiar (fijar una edad mínima distinta de la mayoría de edad).

3.2.1 El Comité considera que la reglamentación de la edad mínima del cónyuge es un instrumento ineficaz para combatir los matrimonios forzados y que afecta al derecho fundamental a la vida familiar. Una posibilidad sería que, tras la reagrupación familiar en el territorio de un Estado miembro, se evaluara el tipo de matrimonio mediante investigaciones/entrevistas. Para aumentar las posibilidades de encontrar matrimonios forzados, que afectan casi exclusivamente a las mujeres, el CESE recomienda establecer un sistema de incentivos para aquellas personas que reconozcan haber sido forzadas a contraer matrimonio. Una solución de este tipo, pero en ningún caso la única, sería ofrecer a estas personas un permiso de residencia de al menos un año. El Comité no tiene pruebas claras sobre los matrimonios forzados y recomienda que la Comisión Europea y otras agencias especializadas participen en la obtención de los datos pertinentes.

Pregunta 3

— ¿Ve usted interés en mantener las cláusulas de *statu quo* que no utilizan los Estados miembros, como la relativa a los niños mayores de 15?

3.2.2 El CESE considera que no es necesario mantener ambas cláusulas. La primera, relativa a la existencia de unas condiciones de integración para los niños mayores de 12 años, solo ha sido utilizada por un Estado miembro. Además, establecer condiciones de integración necesarias puede ser un proceso desigual y arbitrario que puede afectar a los derechos de las personas que se encuentran en una situación vulnerable, como los menores. La segunda, para los niños mayores de 15 años, también es problemática. Esta cláusula no ha sido utilizada por ningún Estado miembro. Solicitar a un menor que exista una razón adicional, además de la reagrupación familiar, es problemático desde el punto de vista ético, teniendo en cuenta que la reagrupación se hace en virtud de un derecho establecido en todos los convenios internacionales sobre la protección de la infancia.

3.3 Cláusula opcional - otros miembros de la familia

Pregunta 4

— ¿Son las normas sobre los miembros admisibles de la familia adecuadas y suficientemente amplias como para tener en cuenta las diferentes definiciones de familia existentes distintas de la de la familia nuclear?

3.3.1 Estas normas no son suficientes porque no existe una única definición de «familia» que se pueda aplicar a los terceros países y a los Estados miembros de la UE. La UE no cuenta con el fundamento jurídico para definir «familia», pero dispone de instrumentos para prevenir la discriminación. Las normas relativas a la reunificación familiar tendrían que ser flexibles, de modo que abarquen los diferentes tipos de estructuras familiares reconocidos a nivel nacional (incluidos los matrimonios entre personas del mismo sexo, las familias monoparentales, las uniones civiles, etc.) y con vistas a incluir otros tipos de parientes.

3.3.2 Teniendo en cuenta que más de la mitad de los Estados miembros ha utilizado la cláusula opcional y ha incluido a los padres del reagrupante y/o de su cónyuge entre los miembros admisibles a la reagrupación familiar, el CESE considera que es útil mantener esta cláusula opcional. De este modo, los Estados miembros que así lo deseen podrán incluir también otras categorías de personas en la reagrupación familiar. Por ejemplo, se puede incluir a los suegros, quienes pueden asumir un papel positivo en la formación afectiva e intelectual de los nietos.

3.4 Requisitos para el ejercicio del derecho a la reagrupación familiar – Medidas de integración

Pregunta 5

— ¿Sirven eficazmente estas medidas al objetivo de la integración? ¿Cómo evaluarlas en la práctica?

— ¿Que medidas de integración son las más eficaces a este respecto?

— ¿Considera usted útil que se definieran con más precisión estas medidas a nivel de la UE?

— ¿Recomendaría usted la implantación de medidas previas a la entrada?

— En caso afirmativo, ¿cómo pueden introducirse salvaguardias con el fin de garantizar que no creen de facto obstáculos indebidos a la reagrupación familiar (tales como tasas o requisitos desproporcionados) y de tener en cuenta las características personales, tales como la edad, el analfabetismo, la discapacidad, el nivel educativo, etc.?

3.4.1 El CESE acoge favorablemente las medidas de integración, siempre y cuando no estén pensadas ni se apliquen como obstáculos a la reagrupación familiar, sino que estén a favor del reagrupante y los miembros de la familia en la que viven. El CESE considera que las medidas de integración tienen que tomarse en el territorio del Estado miembro de acogida y no en el territorio del tercer país.

3.4.2 En la Agenda Europea para la Integración de los Nacionales de Terceros Países se presenta un conjunto de herramientas que se pueden utilizar. En el marco de este conjunto de herramientas, el CESE considera necesario hacer hincapié en la adquisición de conocimientos lingüísticos y en la enseñanza formal e informal. El Comité ha expresado en varias ocasiones que la educación es una dimensión clave de la integración. El uso de estos instrumentos se debe adaptar a las características demográficas y socioeconómicas de los miembros de la familia. Se recomienda incluir a los menores de edad en programas educativos formales e informales, así como a los adultos y las personas mayores en programas de aprendizaje de idiomas y de formación profesional, así como en aquellos de inclusión digital. Estas medidas podrían ayudar a los miembros de la familia a contribuir a la economía y a la sociedad del país de acogida, así como a las del país de origen.

3.4.3 El CESE considera que hay que evitar las medidas previas a la entrada. Lo ideal es que los miembros de la familia reunificada en el territorio de la UE tengan conocimientos lingüísticos o una base cultural educativa que facilite la integración. Sin embargo, su ausencia no tiene que convertirse en un impedimento para la reunificación. Aparte de los obstáculos injustificados (por ejemplo, las tasas), es posible que la infraestructura institucional de los Estados miembros y de los terceros países no pueda respaldar estas medidas previas. La organización de medidas de integración en el territorio del Estado miembro puede garantizar un mayor nivel de protección a los miembros de la familia, un mayor nivel de apoyo por parte del reagrupante y una mayor posibilidad de integración. Las ONG pueden desempeñar un papel importante en la integración, pero el papel principal tiene que ser de las autoridades públicas, las que tienen la responsabilidad jurídica y los recursos necesarios para la integración.

3.5 Tiempo de espera en relación con la capacidad de acogida

Pregunta 6

— Con vistas a su aplicación, ¿es necesario y está justificado mantener esa excepción en la Directiva, que establece un período de espera de tres años a partir de la presentación de la solicitud?

3.5.1 Teniendo en cuenta que solo un Estado miembro ha utilizado esta derogación, el CESE considera que su mantenimiento no está justificado. Además, la decisión de conceder el permiso de residencia tiene que tener en cuenta las circunstancias individuales y no la capacidad de acogida. La capacidad de acogida es variable y el resultado de una política que se puede modificar en caso necesario.

3.6 Entrada y residencia de los miembros de la familia

Pregunta 7

— ¿Deben aprobarse normas específicas que prevean la situación en la que el período restante de validez del permiso de residencia del reagrupante es inferior a un año, pero está en proceso de renovación?

3.6.1 La duración de los permisos de residencia de los reagrupantes y de sus familiares tiene que ser la misma. Antes de que caduquen todos los permisos, y para evitar diferencias temporales, se puede realizar una solicitud conjunta de los miembros de la familia.

3.7 Cuestiones relacionadas con el asilo - Exclusión de la protección subsidiaria

Pregunta 8

— ¿Debe la reagrupación familiar de los nacionales de terceros países beneficiarios de una protección subsidiaria estar sujeta a las normas de la Directiva sobre la reunificación familiar?

— ¿Deben poder acogerse los beneficiarios de la protección subsidiaria a las normas más favorables de la Directiva sobre la reagrupación familiar, que eximen a los refugiados de cumplir determinados requisitos (alojamiento, seguro de enfermedad, de recursos estables y regulares, etc.)?

3.7.1 El CESE considera que los beneficiarios de la protección subsidiaria tendrían que beneficiarse de normas más favorables de la Directiva sobre la reagrupación familiar y, por tanto, deberían incluirse en ella. Los beneficiarios de la protección subsidiaria provienen de Estados y zonas calificadas como muy peligrosas para su seguridad y bienestar. Esto hace que la evolución hacia la uniformización de ambos estatutos sea aun más necesaria.

3.8 Otras cuestiones relacionadas con el asilo

Pregunta 9

— ¿Deberían los Estados miembros seguir teniendo la posibilidad de limitar la aplicación de las disposiciones más favorables de la Directiva a los refugiados cuyo relaciones familiares existían ya antes de su entrada en el territorio de un Estado miembro?

— ¿Debería garantizarse la reagrupación familiar a categorías más amplias de los miembros de la familia que estén a cargo de los refugiados? En caso afirmativo, ¿hasta qué grado?

— ¿Debe seguir exigiéndose a los refugiados que demuestren que cumplen los requisitos referentes a la vivienda, el seguro de enfermedad y los recursos si no se presenta la solicitud de reagrupación familiar dentro de un período de tres meses después de la concesión del estatuto de refugiado?

3.8.1 El CESE considera que la definición de familia no debe incluir el criterio temporal. Hay personas que fundan una familia no en el tercer país de origen, sino en el Estado miembro de acogida. La familia se puede reagrupar independientemente del momento y el lugar en el que se haya fundado. Se tendría que ampliar la reunificación familiar para incluir categorías más diversas, especialmente a los hijos que han cumplido 18 años o hermanos y hermanas, teniendo en cuenta los factores de riesgo del país de origen y los factores culturales. Por otro lado, hay que eliminar, o ampliar, los plazos para solicitar la reagrupación familiar, de manera que el reagrupante pueda ponerse en contacto con los miembros de su familia, que pueden encontrarse muy lejos, y preparar toda la documentación necesaria para el proceso de reunificación familiar. Se puede prever un plazo en función de la caducidad del permiso temporal de residencia (por ejemplo, seis meses).

3.9 Fraudes, abusos, cuestiones procesales - Entrevistas e investigaciones

Pregunta 10

— ¿Tiene usted pruebas claras de casos de fraude? ¿Cuál es la magnitud del problema (estadísticas)? ¿Cree que las normas sobre las entrevistas y las investigaciones, incluidas las pruebas de ADN, pueden contribuir a solucionarlos?

— ¿Consideraría útil regular de un modo más específico esas entrevistas o investigaciones a nivel de la UE? En caso afirmativo, ¿qué normas propondría?

3.9.1 El CESE no tiene pruebas claras de casos de fraude. Considera que las entrevistas y las investigaciones son legítimas siempre y cuando no impidan el derecho a la reunificación familiar.

— En lo que respecta a las pruebas de ADN, el CESE se declara en contra. Aunque se trata de una manera científica para establecer los lazos biológicos entre personas, no abarcan todas las relaciones afectivas, sociales y culturales que se pueden crear entre los miembros de una familia, sin que haya necesariamente un vínculo biológico. En el caso de las personas adoptadas, las pruebas de ADN son irrelevantes. Además, estas pruebas pueden descubrir situaciones familiares muy delicadas como, por ejemplo, adopciones no dadas a conocer o infidelidades. Este tipo de pruebas viola claramente el derecho a la vida privada y puede dar lugar a dramas personales de los que no se puede responsabilizar a las autoridades públicas. En consecuencia, el CESE considera necesario que existan normas sobre investigaciones y entrevistas que abarquen todo el abanico de instrumentos jurídicos y tecnológicos disponibles. Con este objetivo, la participación de la Agencia de los Derechos Fundamentales

puede ser bienvenida. El CESE se declara abierto a la colaboración con las instituciones europeas y otras instituciones y organizaciones para formular estas normas. Asimismo, el Comité llama la atención sobre el principio de proporcionalidad. La reunificación familiar no se puede tratar como un asunto de Derecho penal.

3.10 Matrimonios de conveniencia

Pregunta 11

- ¿Tiene usted pruebas claras de casos de matrimonio de conveniencia? ¿Dispone de estadísticas sobre esos matrimonios (si se detectan)?
- ¿Están vinculados a las normas de la Directiva?
- ¿Podrían aplicarse de modo más efectivo las disposiciones de la Directiva en materia de controles e inspecciones y, en caso afirmativo, cómo?

3.10.1 El CESE no tiene pruebas claras sobre matrimonios de conveniencia. La futura normativa sobre controles, comprobaciones y entrevistas puede ayudar a limitar este fenómeno. El CESE insiste en que las normas respectivas se formulen en colaboración con la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea para garantizar que no afectan a los derechos fundamentales de las personas implicadas.

3.11 Tasas

Pregunta 12

- ¿Deben regularse las tasas administrativas que deben abonarse a lo largo del procedimiento?
- En caso afirmativo, ¿en forma de garantías o dando indicaciones más precisas?

3.11.1 El CESE considera injustificado que las tasas no sean uniformes. Por consiguiente, es necesario establecer un límite financiero que, fundamentalmente, no anule el objetivo de la Directiva. El CESE recomienda que se establezca un límite único y mínimo o que todas las tasas se establezcan en función de la renta per cápita, u otro indicador, del tercer país. Teniendo en cuenta que la solicitud es individual, otra variante –la preferida– sería imponer un límite único en función de los ingresos de cada solicitante (por ejemplo, proporcional a la renta media anual). En el caso de los menores, tendría que haber unas tasas reducidas o una exención.

3.12 Duración del procedimiento: fecha límite de decisión administrativa

Pregunta 13

- ¿Está justificada la fecha límite administrativa establecida por la Directiva para el examen de la solicitud?

3.12.1 El CESE considera que hay que modificar la Directiva para así alinear las prácticas comunes a nivel de los Estados miembros. En consecuencia, se recomienda reducir el plazo de nueve a seis meses.

3.13 Cláusulas horizontales

Pregunta 14

- ¿Cómo podría facilitarse y garantizarse en la práctica la aplicación de estas cláusulas horizontales?

3.13.1 El CESE considera que la manera más adecuada de aplicar las cláusulas horizontales, tanto en lo referente al interés principal del menor como a la necesidad de exámenes individuales, así como para resolver otros aspectos problemáticos del proceso de la reunificación familiar, es elaborar normas específicas y uniformes sobre todos los tipos de exámenes, controles e investigaciones posibles. Estas normas tienen que ser proporcionales y respetar los derechos humanos fundamentales.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas»

COM(2011) 681 final

(2012/C 229/15)

Ponente: **Madi SHARMA**

Coponente: **Stuart ETHERINGTON**

El 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas»

COM(2011) 681 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 203 votos a favor, 12 votos en contra y 12 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aplaude el compromiso de la Comisión con el fomento de prácticas empresariales responsables, que se ve reflejado en una serie de iniciativas políticas contenidas en el paquete «Empresas responsables»⁽¹⁾, en el marco de la Estrategia Europa 2020.

1.2 El CESE observa que la Comisión Europea respeta la naturaleza voluntaria de la responsabilidad social de las empresas (RSE) (que no es lo mismo que «sin compromiso»), que destaca que se ha avanzado en la sensibilización de las empresas a escala empresarial y reconoce la necesidad de flexibilidad para permitir que las empresas sean innovadoras.

1.3 El CESE señala que la nueva propuesta amplía la definición de RSE más allá del marco actual. Sin embargo, deja demasiadas preguntas sin responder. No aclara:

— la definición de «empresa», que debería incluir a **todas las partes interesadas privadas, públicas y de la sociedad civil** para evitar cualquier malentendido;

— los diferentes enfoques culturales respecto de la RSE;

— las diferencias entre responsabilidad «social» (solo en el lugar de trabajo) y la responsabilidad «ante la sociedad en general» (actividades que van más allá del lugar de trabajo);

— qué actividades voluntarias deberán ser objeto de notificación obligatoria, teniendo presente que todas las actividades de RSE son voluntarias, y van más allá de los requisitos legales;

— las medidas específicas para pymes, dado que la Comunicación utiliza un enfoque uniforme;

— la distinción entre la RSE y el gobierno corporativo, pese a que resulta esencial mantener estos dos conceptos separados.

1.4 El plan de acción de la Comisión es sobre todo un reflejo de la antigua (y ya abandonada) definición de la RSE y representa una mera continuación de las actividades promocionales de los últimos diez años. Habida cuenta de la nueva definición de la RSE, el Comité esperaba que se presentaran planes relacionados con lo que debería ser nuevo en la «estrategia renovada»: planes para animar y ayudar a las empresas a asumir la responsabilidad de su impacto en la sociedad e informar a sus partes interesadas sobre el modo en que pretenden hacerlo. A falta de estos planes, el Comité no tiene mucho que decir sobre la «estrategia renovada» y se limita a tomar nota de la intención de la Comisión de presentar, antes del final del verano de este año, una propuesta legislativa sobre la transparencia de la información social y medioambiental facilitada por las empresas de todos los sectores.

1.5 El Comité respalda la iniciativa de revisar la Directiva 2003/51/CE⁽²⁾ proponiendo que las empresas que convierten

⁽¹⁾ COM(2011) 685 final.

⁽²⁾ Directiva 2003/51/CE sobre las cuentas anuales.

la RSE en un eje de su estrategia o de su comunicación recopilen cada año datos sociales y medioambientales con arreglo a modalidades que se ajusten a un enfoque basado en pruebas y transparente. Se trata de generalizar prácticas ya habituales mediante instrumentos de medición y evaluación reconocidos a escala internacional.

1.6 El Comité señala que las prácticas de RSE en ningún caso pueden pretender sustituir a la legislación nacional ni reducir las disposiciones de los convenios procedentes del diálogo social. A tal fin, el Comité valora muy positivamente la propuesta de crear una base de datos para analizar y posibilitar el seguimiento del contenido de los acuerdos transnacionales negociados, que forman parte de la regulación social y medioambiental de la globalización.

1.7 La RSE constituye una actividad voluntaria privilegiada de experimentación del diálogo civil en algunas empresas porque permite evaluar la responsabilidad social de dichas empresas respecto a los efectos que ejercen en la sociedad a través de las partes interesadas externas a la empresa.

2. Introducción

2.1 El 25 de octubre de 2011, la Comisión Europea publicó una nueva Comunicación titulada «Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas». La Estrategia contiene un plan de acción con objetivos para su consecución entre 2011 y 2014.

2.2 A fin de alcanzar el objetivo de renovar la política en materia de RSE, la Comunicación propone:

- desarrollar una nueva definición de la RSE;
- restaurar la confianza de los ciudadanos y consumidores en las empresas europeas;
- fomentar la RSE mediante beneficios y recompensas en el mercado;
- mejorar el marco normativo;
- integrar en mayor medida la RSE en la educación, la formación y la investigación;
- mejorar la armonización de los enfoques europeo y mundial sobre la RSE;
- promover el diálogo social y la transparencia;
- crear una base de datos de acuerdos-marco internacionales (AMI).

2.3 La nueva definición ampliada propone que la RSE sea «la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad» y considera aspectos adicionales que las empresas deberían incluir en sus estrategias de RSE. De esta manera, se vería actualizada la definición anterior de una «integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores».

2.4 La Comisión tiene previsto seguir desarrollando los principios y directrices reconocidos internacionalmente, cooperando con los Estados miembros, los países socios y los foros internacionales pertinentes, y obligando a las empresas a comprometerse en mayor medida con estos marcos.

3. Observaciones generales

3.1 Las empresas desarrollan la RSE en el marco de sus estrategias comerciales y como una herramienta que les permite desempeñar un papel en la resolución de los retos sociales, medioambientales y económicos, tanto internos como externos. La RSE solo podrá contribuir a la aplicación de la Estrategia Europa 2020 si es desarrollada por las empresas mediante el diálogo con las distintas partes interesadas y si se adopta un planteamiento de carácter no regulador.

3.2 La RSE representa un **planteamiento de desarrollo sostenible** y las ventajas que aportan sus actividades deberían promover el papel positivo que desempeñan las empresas en la sociedad, que va más allá de los valores puramente económicos. En cualquier caso, la RSE no se debe utilizar para sustituir los derechos sociales garantizados por instrumentos legislativos, nacionales o internacionales, que principalmente son responsabilidad de Estados y gobiernos.

3.3 En este contexto difícil, tanto en el plano político como económico, la iniciativa política en materia de RSE representa una oportunidad para asumir un compromiso positivo con la comunidad empresarial, siempre y cuando quede claro que la RSE guarda relación con los esfuerzos realizados por las empresas para promover sus repercusiones positivas y prevenir o minimizar sus repercusiones negativas en la sociedad, mediante actuaciones voluntarias que vayan más allá de sus obligaciones legales. El CESE reitera lo expuesto en su dictamen de 2006 ⁽³⁾, según el cual la RSE debe seguir siendo una actividad voluntaria (que no es lo mismo que «sin compromiso»). El CESE estima que la RSE debería replantearse de manera constructiva al objeto de que las empresas se consideren **partes interesadas de la comunidad**.

3.4 A la hora de revisar esta política, es importante reconocer que todos los grupos de partes interesadas se encuentran en dificultades en el actual contexto de crisis económica. Las propuestas políticas de la Comisión deberían complementarse con objetivos de fomento del crecimiento como un requisito fundamental para crear prosperidad y empleos de calidad, poniendo el acento en **facilitar** prácticas empresariales más responsables.

3.5 Las diferentes **formas y motivaciones** de la actividad actual de RSE condicionan su impacto en la sociedad en general. Los responsables políticos deberían comprender mejor las diferentes motivaciones y cómo varían en función del tamaño, la capacidad, el nivel de ingresos, el sector y la actividad de cada empresa. La determinación de los diferentes instrumentos y las medidas de apoyo requeridas para los distintos sectores ayudará a mejorar el fundamento de la revisión de los marcos políticos de RSE. El Comité coincide con la Comisión en que el respeto de la legislación en vigor y de los convenios colectivos entre los

⁽³⁾ DO C 325, 30.12.2006, pp. 53-60.

interlocutores sociales es un requisito previo para las empresas a la hora de asumir responsabilidad por su impacto en la sociedad.

3.6 La actividad de RSE ha aumentado como consecuencia de la mayor atención que se ha prestado a las cuestiones medioambientales. De esta manera, se ha establecido un equilibrio entre las condiciones laborales, las relaciones sociales y las cuestiones medioambientales. Habida cuenta de la crisis actual, la Comisión debe **fomentar el aspecto social de la RSE**.

3.7 En la agenda sobre la RSE se pasan por alto el papel y la presencia del **sector de la economía social, incluidas las ONG**. La Comisión debe reconocer el valor y la importancia de que el sector se comprometa con la agenda de la RSE, tanto de manera individual como en **asociación con otros sectores**, y debe evaluar el **impacto directo** de las propuestas en el sector de la economía social en lo que se refiere a establecer nexos con empresas.

3.8 Respecto de los compromisos contraídos por la UE en la Conferencia Río + 20, el Comité subraya el interés de una campaña de sensibilización sobre la información extrafinanciera mediante la publicación de un informe periódico de desarrollo sostenible, no sólo por todas las empresas de un tamaño dado (aproximadamente 500 trabajadores) sino también por las administraciones públicas y las grandes organizaciones de la sociedad civil. Esta perspectiva consolidaría el interés por la definición de indicadores más allá del PIB, la huella de carbono o el ciclo de vida. Conforme a los compromisos que contrajo en Río, el Comité ya ha puesto en práctica este planteamiento, publicando sus resultados con arreglo a la herramienta de diagnóstico de EMAS.

3.9 Con el deseo de proceder por etapas, el Comité anima a la Comisión a consolidar el marco reglamentario europeo de evaluación y de información social y medioambiental establecido por la Directiva 2003/51/CE, que está en fase de revisión. Semejante marco europeo, exigible para cualquier empresa de gran tamaño que haga de la RSE un eje de su estrategia o de su comunicación, deberá apoyarse en las herramientas de medida reconocidas en el ámbito internacional e inspirarse en las legislaciones nacionales que ya existen en diversos países europeos.

3.10 Mediante buenas prácticas cada vez más numerosas, incluidos los acuerdos negociados en el marco del diálogo social, la RSE ilustra de forma concreta las aportaciones complementarias del diálogo civil para el estudio y la resolución de los problemas de la sociedad. Para desarrollar las buenas prácticas de la RSE es esencial la contribución del diálogo social, con el fin de establecer una evaluación adecuada para las partes interesadas, que necesitan una información de calidad sobre las iniciativas desarrolladas voluntariamente por empresas o inversores responsables.

3.11 La Comunicación de la Comisión Europea no reconoce el valor de las mujeres en las juntas directivas o en la RSE ni su valor añadido económico para la comunidad. Se ha demostrado que la representación femenina en las juntas directivas y en la RSE está relacionada con un tipo de liderazgo que tiene en

cuenta la perspectiva de género y que tiene una incidencia positiva en la RSE (4).

3.12 Los servicios de intermediación optimizan el potencial de crecimiento y el valor para la sociedad en general de las actividades de RSE, haciendo que se correspondan estratégicamente las necesidades y competencias de las empresas para formar asociaciones exitosas, por lo que deberían fomentarse en mayor medida como mejores prácticas.

3.13 Debería instarse a la Unión Europea a que promueva y mantenga marcos internacionales estrictos para la RSE. Las empresas deberán respetar estos instrumentos, inspirarse en ellos al desarrollar sus actividades de RSE y mostrar a sus partes interesadas cómo los utilizan.

4. Observaciones particulares

4.1 Actualizar la definición de RSE

4.1.1 La fuerza de la nueva propuesta reside en la definición actualizada de la RSE. No obstante, el CESE considera necesario que la Comisión aclare el significado de la definición de «empresa» para evitar interpretaciones equivocadas. La Comisión debe aclarar, asimismo, las nuevas políticas que se desarrollarán sobre la base de la definición actualizada, incluida la iniciativa legislativa anunciada. La Comisión también debería concretar sus planes para fomentar la RSE entre los diferentes componentes de la comunidad empresarial, como las grandes corporaciones, las pymes y las empresas de la economía social.

4.1.2 Además, el CESE señala que la Comunicación es incompleta, pues no evalúa los resultados de los últimos diez años de la estrategia de RSE respecto del impacto en el comportamiento de las empresas, para fundamentar mejor las iniciativas y políticas propuestas en esta estrategia.

4.1.3 La definición de la UE propuesta inyecta la noción de responsabilidad en el concepto de práctica voluntaria. La nueva definición obedece a la naturaleza pluridimensional de la RSE, descrita en la Comunicación (5). Sin embargo, la UE debería ser cauta al intentar crear un nuevo estándar que podría entrar en conflicto con la norma ISO 26000. La agenda de la RSE deben desarrollarla las empresas manteniendo un diálogo con las diferentes partes interesadas si se pretende ayudar a la Estrategia Europa 2020 a alcanzar un crecimiento inteligente e integrador.

4.1.4 Con cada vez más frecuencia, diferentes organizaciones venden productos y prestan servicios relacionados con el servicio público y en todos los ámbitos de la actividad empresarial, del sector público y de la economía social. La definición propuesta incluye este aspecto de las organizaciones no comerciales. No obstante, es necesario aclarar en mayor medida la definición y sus consecuencias para **todas las empresas** en las que debería practicarse la RSE.

(4) Véase: <http://newsforchangingtimes.com/2012/02/17/women-boardroom-csr-un-women-ingrid-kragl/>

(5) COM(2011) 681 final, p. 7.

4.1.5 La incidencia de la crisis financiera en la sociedad en general pone de relieve el impacto más amplio de las prácticas empresariales. Es apropiado que las empresas estén obligadas a rendir cuentas de sus actividades y a incluir la RSE en su estrategia empresarial para fomentar una práctica más responsable, especialmente en el contexto de la crisis y del aumento de la competencia. No obstante, la RSE debería replantearse para destacar la **dependencia mutua** de las empresas y la comunidad.

4.1.6 Los **vínculos inherentes entre las empresas y la comunidad** deben incluir diálogo social y transparencia. En este caso, las distintas tareas asociadas con la RSE son numerosas:

- *comunidad organizativa (en la empresa)* – coordinar las estructuras internas para cumplir las obligaciones relacionadas con el bienestar y el desarrollo de los trabajadores;
- *comunidad de partes interesadas externas* – defender los intereses de las empresas junto con los accionistas, los clientes y otros socios, incluidas las autoridades públicas y las comunidades;
- *comunidad local* – evaluar y optimizar el impacto de las prácticas empresariales en el medio ambiente y las comunidades locales circundantes.

Las empresas deberían reconocer estos vínculos y tomar la iniciativa de considerar la RSE como un objetivo empresarial primordial, para aportar el máximo valor añadido financiero y social a todas las partes interesadas de la comunidad. El fortalecimiento de las redes locales⁽⁶⁾ brindará a todas las partes interesadas de la comunidad, incluidas las autoridades públicas, la oportunidad de comprometerse y colaborar en beneficio de la sociedad.

4.1.7 El enfoque de la Comisión hacia las pymes dista mucho de ser ideal. No existe ninguna conexión entre las empresas y la repercusión que las pymes tienen en la agenda de la RSE en la Unión. Asimismo, se ha perdido una oportunidad de crear una política global que refleje las nuevas maneras de hacer negocios, como el uso de comercio en línea, e informe mejor a las pymes sobre la agenda de la RSE.

4.1.8 En las propuestas del programa de acción se pasa por alto a las pymes. La Comunicación no aclara lo que entiende por «empresas», si bien los términos empleados apuntan a las grandes empresas. Las pymes son uno de los principales componentes de la ofensiva a favor del empleo y del crecimiento en toda la UE, así como de la orientación hacia la competitividad que preconiza el Tratado de Lisboa, por lo que un enfoque uniforme de la RSE para los diferentes tipos de empresas es inadmisibles.

4.2 Promover beneficios e incentivos para las actividades de RSE

4.2.1 Es importante reconocer que las actividades de RSE están motivadas por consideraciones de carácter económico. En la Comunicación se mencionan algunos beneficios, que deberían promoverse mejor junto con ejemplos de buenas prácticas,

al objeto de informar a las empresas y animarlas a comprometerse en mayor medida con la RSE.

4.2.2 Sin embargo, tampoco deben exagerarse las ventajas económicas de las actividades de RSE. Las empresas cuentan con departamentos de comercialización y ventas consagrados a la publicidad y el análisis de las necesidades de los consumidores. **La RSE es, fundamentalmente, un planteamiento de desarrollo sostenible**, que integra el crecimiento económico y las consideraciones sociales y medioambientales. Por tanto, si se reduce a los resultados puramente económicos y estos últimos no están a la altura de las expectativas financieras, pueden producirse efectos perniciosos como, por ejemplo, el abandono de la política.

4.2.3 El recurso a la contratación pública como incentivo de recompensa en el mercado requiere un estudio pormenorizado y un método de ejecución adecuado. Debe mantenerse un vínculo entre los criterios sociales, incluidas las cláusulas de la OIT, y el objeto del contrato, a fin de evitar una actividad de RSE meramente simbólica y garantizar un valor social beneficioso. Puede que este planteamiento también anime a los sectores industriales a emprender actividades de RSE más apropiadas y efectivas.

4.2.4 En cuanto a la adjudicación de los contratos, es fundamental prever cláusulas sociales totalmente **transparentes**. Esto es esencial si se quiere garantizar una adjudicación apropiada de los contratos públicos de servicios y el cumplimiento de los principios de competencia leal en el mercado único. Se deberá consultar a la DG Competencia sobre la utilización de la contratación pública como incentivo del mercado.

4.2.5 En la agenda sobre la RSE se han pasado por alto las oportunidades clave que brinda la iniciativa de empresa social (IES), presentada como una política de acompañamiento distinta que forma parte del paquete «Empresas responsables» de la Comisión⁽⁷⁾. En el desfavorable clima económico actual, las empresas son más reacias a incurrir en gastos no recuperables. Es de aceptación general que los planes financieros de las empresas sociales dependen, entre otras cosas, del capital privado⁽⁸⁾, por lo que la inversión social y la prestación de servicios no financieros gratuitos a las nuevas empresas sociales es para las empresas una forma de obtener un **rendimiento financiero y social**⁽⁹⁾ de sus inversiones en RSE. Ambas iniciativas alcanzarían sus objetivos, maximizando al mismo tiempo el potencial de crecimiento y la capacidad para crear valor social.

4.3 Entender las motivaciones y apoyar la actividad de la RSE

4.3.1 Las actuales actividades de RSE **son muy variadas y obedecen a diferentes motivos**, lo cual condiciona su impacto en la sociedad en general. Estas actividades van desde la protección defensiva de los intereses de los accionistas, las donaciones caritativas y el patrocinio en algunos Estados miembros, hasta actividades más significativas, como vincular estratégicamente la actividad a la actividad empresarial principal y realizar esfuerzos encaminados a transformar la sociedad en general, identificando y abordando las causas fundamentales de los problemas que le afectan⁽¹⁰⁾. El CESE señala que las nuevas normas podrían ser contraproducentes si, en algunos países, provocan que las empresas dejen de llevar a cabo ciertas actividades sobre las que hay que informar.

⁽⁷⁾ COM(2011) 685 final.

⁽⁸⁾ DO C 24 de 28.1.2012, p. 1.

⁽⁹⁾ COM(2011) 682 final, p. 6.

⁽¹⁰⁾ www.csrinternational.org

⁽⁶⁾ DO C 175 de 28.7.2009, pp. 63-72.

4.3.2 Los responsables políticos deben reconocer la importancia de estas actividades para fomentar un entorno favorable para la realización de más iniciativas de RSE de carácter estratégico y transformador. Los requisitos no deben reducir la actividad de RSE a una **mínima expresión**, aunque deben seguir siendo de carácter voluntario e **ir más allá de los requisitos legales**.

4.3.3 Sería más adecuado centrar los esfuerzos en fomentar la información y el compromiso del diálogo civil en toda la empresa, desde la dirección hasta los trabajadores, para establecer programas de RSE más efectivos y fomentar una cultura organizativa más ética. Ha quedado demostrado que la creación de grupos de pilotaje específicos, con la participación del personal directivo, contribuye al establecimiento de una orientación estratégica y a la realización de las actividades de RSE.

4.3.4 En principio, los ejercicios de autorregulación y corrección son una buena idea, pero hay que establecer mecanismos para garantizar que el cumplimiento de los requisitos no se convierta inadvertidamente en una carga para las pymes cuando participen, como subcontratistas o agentes de la cadena de suministro, en acuerdos contractuales con empresas de mayor envergadura. La propuesta de la Comisión de desarrollar un código de buenas prácticas debería proporcionar orientaciones a aquellas que deseen participar en actividades de la RSE, de conformidad con la naturaleza de los ejercicios de autorregulación y corrección.

4.4 Compromiso con el papel de los trabajadores en la agenda de la RSE

4.4.1 La RSE no es efectiva sin el compromiso de los trabajadores. La agenda sobre la RSE debería establecerse en cooperación con los directivos, los trabajadores y, llegado el caso, con los interlocutores sociales, para que se vea reflejado el espíritu de la organización. La RSE va más allá de un simple ejercicio de «creación de espíritu de equipo» y el compromiso de los trabajadores es fundamental para el éxito de la estrategia.

4.4.2 El papel de los interlocutores sociales es valioso para cualquier agenda de la RSE, pues difunde información y fomenta el diálogo social. En las empresas pertinentes se deberían establecer plataformas para garantizar los convenios colectivos, la transparencia, la comunicación y la inclusión participativa, todos ellos elementos incluidos en la agenda de la RSE.

4.4.3 Los derechos humanos, las condiciones de trabajo y las prácticas laborales son factores importantes desde el punto de vista de la naturaleza pluridimensional de la RSE. Las empresas deberían desarrollar actividades que vayan más allá de las normas y directrices internacionales y europeas y que, por una parte, estén basadas en los ocho convenios de la OIT sobre los derechos humanos fundamentales y, por otra, estén relacionadas con la salud y el bienestar de los trabajadores y la formación. Todas las empresas deben contar con estructuras de gobernanza interna éticas y equitativas y ninguna puede hacer caso omiso de los convenios colectivos.

4.5 Intercambio de conocimientos

4.5.1 El aprendizaje entre pares en materia de política de RSE entre Estados miembros es un ejercicio importante (recuadro del punto 4.7, intención n° 9). Debe hacerse especial hincapié en la necesidad de ayudar a **todos los Estados miembros** a desarrollar y actualizar sus políticas nacionales en materia de RSE y aprender de las políticas nacionales aplicadas en este ámbito en el pasado.

4.5.2 Todos los órganos estatutarios -instituciones nacionales, regionales, locales y de la UE- existentes en la Unión deben establecer y aplicar una estrategia de RSE para dar ejemplo a otros sectores. Es preciso prever rigurosas políticas internas de RSE, poner en práctica modelos y actividades de RSE innovadores, facilitar el intercambio de buenas prácticas y orientar el desarrollo de redes locales para garantizar el compromiso de la comunidad.

4.5.3 La creación de plataformas de diversas partes interesadas en determinados sectores industriales podría contribuir a un diálogo serio entre empresas y partes interesadas sobre prácticas comerciales y facilitar intercambios útiles de mejores prácticas y experiencias de aprendizaje en todos los sectores, de conformidad con la autonomía de las partes implicadas en la concepción del ámbito de aplicación y de las actividades de la plataforma. No obstante, las prácticas comerciales controvertidas también deberían ser objeto de sanciones en los tribunales.

4.5.4 Es necesario garantizar la **participación de las pymes en las plataformas de partes interesadas**, dado que en el pasado la mayoría de los participantes han sido grandes corporaciones. Se debe ofrecer a todas las empresas la oportunidad de participar, en aras de una representación más adecuada de sectores enteros y ámbitos de interés fundamentales.

4.5.5 El CESE apoya la intención de proporcionar apoyo financiero a proyectos de educación y formación sobre RSE y de poner en marcha una acción para sensibilizar a los profesionales de la educación y las empresas sobre la importancia de la RSE (recuadro del punto 4.6, intención n° 8). Esto es especialmente importante para las pymes, que con frecuencia no tienen conocimiento de las oportunidades o carecen de la experiencia necesaria para emprender iniciativas de RSE.

4.5.6 Debería analizarse con mucho detenimiento el recurso a los Fondos Estructurales para las iniciativas de RSE. Se recuerda a la Comisión los recortes previstos para el próximo presupuesto de los Fondos Estructurales, por lo que cualquier importe asignado a las iniciativas de RSE debería usarse para alcanzar **objetivos claros** de lucha contra la pobreza y la exclusión social y de desarrollo regional. Los fondos deberían asignarse únicamente a empresas con capacidades y recursos financieros limitados como, por ejemplo, las pymes y las organizaciones de la sociedad civil, para ayudar a desarrollar políticas de RSE y su nivel de compromiso.

4.5.7 Es necesario apoyar y desarrollar **portales de información** para ayudar a las empresas, incluidas las empresas de comercio electrónico, a conectarse y proporcionar una plataforma accesible que contribuya a un intercambio efectivo de buenas prácticas, competencias y recursos financieros y no financieros para el bien de la sociedad.

4.6 La RSE y los agentes de la economía social

4.6.1 Se ha pasado por alto el **sector de la sociedad civil** en la iniciativa política de RSE. Las organizaciones de la sociedad civil proporcionan modelos de sus estrategias empresariales responsables, gobernanza y foros, y a menudo participan en actividades de la RSE. La Comunicación no analiza en profundidad la relación entre los sectores con y sin ánimo de lucro.

4.6.2 La cooperación entre sectores, que tiene una larga historia, debería fomentarse, ya que el «compromiso social de las empresas constituye un importante pilar para el desarrollo y la conservación de las instituciones de la sociedad civil» ⁽¹¹⁾.

4.6.3 Deberían **darse a conocer los beneficios mutuos de las asociaciones**, a fin de fomentar actividades de RSE de carácter más representativo. La correspondencia entre las necesidades y competencias en las asociaciones reporta un mayor número de beneficios sociales y económicos reales a las comunidades y empresas. El fomento de la ayuda no financiera es importante si se quiere ampliar el alcance de la ayuda que aportan otros sectores y ayuda a pensar de manera más estratégica sobre las capacidades en el ámbito de la RSE, por ejemplo fomentando el voluntariado entre los trabajadores, prestando servicios gratuitos u ofreciendo donaciones en especie, es decir, locales, equipamiento, etc.

4.6.4 La **comunicación** entre sectores es clave para el éxito del trabajo asociativo. Los servicios de intermediación ⁽¹²⁾ ayudan a racionalizar y simplificar las relaciones comerciales entre diferentes sectores y a reducir las diferencias culturales. Estos servicios deberían apoyarse y ponerse más fácilmente a disposición de todas las empresas para ayudar a superar los obstáculos a la creación de valor compartido en todos los sectores y al compromiso real en iniciativas de RSE.

4.7 Directrices y acuerdos internacionales

4.7.1 La OIT ha aprobado ocho convenios fundamentales que sientan las bases de los derechos a nivel mundial. Los Estados miembros ya han ratificado estos convenios fundamentales. La UE puede mostrar su apoyo velando por que terceros países también cumplan estos acuerdos.

4.7.2 El CESE respalda firmemente la intención de la Comisión de garantizar que el fomento de la RSE sea plenamente coherente con los instrumentos existentes a nivel internacional, en particular las Líneas Directrices revisadas de la OCDE, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, ISO 26000, los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos y acuerdos marco internacionales (AMI). Pide, por tanto, a la Comisión que explique exactamente cómo pretende alcanzar este objetivo.

4.7.3 Las Líneas Directrices de la OCDE han sido aprobadas por 42 países, de los cuales 24 son Estados miembros de la Unión. Estas directrices cuentan con un mecanismo distintivo de seguimiento y puntos nacionales de contacto, que son responsables de difundir las directrices y tramitar los posibles casos de inobservancia. Por lo tanto, el CESE recomienda que se reserven recursos de la estrategia renovada de la UE sobre la RSE para la creación de capacidad en relación con las directrices de la OCDE. Asimismo recomienda que la Comisión y los Estados miembros otorguen un papel más importante a los interlocutores sociales en los citados puntos nacionales de contacto.

4.7.4 El CESE considera que la política en materia de RSE debería centrarse en asumir la orientación estratégica de las empresas, ya que el seguimiento de los compromisos de RSE adquiridos por las empresas con más de 1 000 trabajadores (recuadro del punto 4.8.1, intención n^o 10) no solo es inviable, sino que exigirá ingentes recursos financieros de la UE.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ DO C 125 de 27.5.2002, p. 44.

⁽¹²⁾ Estos servicios son prestados por empresas intermediarias que ayudan a poner en contacto organizaciones de diferentes sectores y a establecer relaciones de trabajo más eficaces, procurando que se correspondan las necesidades, las competencias y los recursos. La empresa Pilot Light es un ejemplo de este tipo de intermediario (<http://www.pilotlight.org.uk>).

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fueron rechazadas en el transcurso de los debates (artículo 54.3 del Reglamento Interno):

Punto 2.3

Modifíquese como sigue:

~~«La nueva definición ampliada propone que la RSE sea “la responsabilidad de las empresas por su impacto en la sociedad” y considera e introduce de manera prescriptiva aspectos adicionales que las empresas deberían incluir en sus estrategias de RSE. De esta manera, se vería actualizada aparta de la definición anterior de una “integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”.~~»

Resultado de la votación

Votos a favor: 88

Votos en contra: 91

Abstenciones: 23

Punto 4.1

Modifíquese como sigue:

~~«Actualizar Ampliarla definición de RSE»~~

Resultado de la votación

Votos a favor: 80

Votos en contra: 106

Abstenciones: 23

Punto 4.1.1

Modifíquese del siguiente modo:

~~«La fuerza de la nueva propuesta reside en la definición actualizada de la RSE. No obstante, el La nueva definición ampliada y normativa de la RSE podría socavar los progresos realizados en la última década, cuando la definición se basaba en un enfoque práctico introducido en la Comunicación de 2006 sobre la RSE, que incluía una alianza en torno a la RSE. El CESE considera necesario que la Comisión aclare el significado de la definición de “empresa” para evitar interpretaciones equivocadas. La Comisión debe aclarar, asimismo, las nuevas políticas que se desarrollarán sobre la base de la definición actualizada, y proporcionar claramente un análisis coste-beneficio de incluida la iniciativa legislativa anunciada sobre la difusión de información no financiera. La Comisión también debería concretar sus planes para fomentar la RSE entre los diferentes componentes de la comunidad empresarial, como las grandes corporaciones, las pymes y las empresas de la economía social.»~~

Resultado de la votación

Votos a favor: 85

Votos en contra: 121

Abstenciones: 20

Punto 4.4.2

Modifíquese de la forma siguiente:

~~«El papel de los interlocutores sociales del diálogo entre trabajadores, partes interesadas y gestiones valioso para cualquier agenda de la RSE, pues ayuda a modelar la estrategia de la RSE según las necesidades individuales de cada empresa y difunde información y fomenta el diálogo social. En las empresas pertinentes se deberían establecer plataformas para garantizar los convenios colectivos, la transparencia, la comunicación y la inclusión participativa, todos ellos elementos incluidos en la agenda de la RSE.»~~

Resultado de la votación

Votos a favor: 86

Votos en contra: 125

Abstenciones: 14

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Para una respuesta más firme frente a las drogas»

COM(2011) 689 final

(2012/C 229/16)

Ponente: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

El 25 de octubre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Para una respuesta más firme frente a las drogas»

COM(2011) 689 final.

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 18 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 1 voto en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité Económico y Social Europeo (CESE)

1.1 acoge favorablemente el contenido de la Comunicación de la Comisión y está de acuerdo en que las medidas que se deben adoptar para reforzar Europa han de ser firmes, y aquellas dirigidas a actuar de un modo eficaz en el plano de la oferta y de la demanda de drogas han de ser equilibradas;

1.2 precisamente por esta razón, manifiesta su decepción: la Comunicación representa un retroceso con respecto al enfoque equilibrado y consensuado que ha prevalecido hasta ahora, pues concede una importancia predominante a las medidas de reducción de la oferta;

1.3 considera que el enfoque reglamentario y penal no es suficiente, y preconiza enérgicamente la elaboración de una nueva estrategia de la UE en materia de lucha contra las drogas sobre la base de una evaluación minuciosa de la actual estrategia, que está a punto de expirar;

1.4 manifiesta su preocupación ante la modificación de las prioridades de la política de financiación y, también a este respecto, defiende firmemente que se restablezca un enfoque equilibrado;

1.5 apoya la prosecución de la armonización de las disposiciones nacionales de lucha contra el comercio de estupefacientes, y recomienda que se amplíe también el proceso de armonización de la política penal en la UE a los modos de comportamiento asociados al abuso de drogas;

1.6 recomienda el establecimiento y la utilización de dispositivos de evaluación independientes y científicamente probados en materia de intervenciones de reducción de la oferta, así como la puesta a disposición de recursos adecuados para la ejecución de esas misiones;

1.7 está de acuerdo con las medidas propuestas para decomisar y recuperar los activos de la delincuencia, y recomienda que los activos procedentes de los decomisos se dediquen –al menos en parte– a la financiación de las actividades centradas en la reducción de la demanda, que no están lo suficientemente financiadas;

1.8 resalta que, en el caso de las nuevas drogas peligrosas, tampoco bastará con un acto reglamentario: en todo caso, es importante aplicarlo en el marco de una política de intervención integrada y global, cuyos efectos serán objeto de un seguimiento y una evaluación permanentes;

1.9 considera que la parte de la Comunicación dedicada a la reducción de la demanda es desproporcionada y superficial, y recomienda a la Comisión que emprenda la adopción de mecanismos institucionales que garanticen la aplicación de iniciativas basadas en pruebas científicas en este ámbito de acción;

1.10 se muestra firmemente convencido de que, para evitar que las repercusiones de políticas hasta ahora diferentes se neutralicen respectivamente, conviene elaborar, ya a medio plazo, una política global y coordinada en materia de adicción que trate el problema del consumo de todas las sustancias psicotrópicas (lícitas e ilícitas);

1.11 apoya la actividad del Foro de la Sociedad Civil sobre Drogas y recomienda que se tengan más en cuenta las observaciones de este organismo tanto a escala de la Unión como de los Estados miembros.

2. Observaciones generales

2.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea titulada «Para una respuesta más firme frente a las drogas» ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ COM(2011) 689 final.

2.2 Aprueba la conclusión del documento, según la cual, a raíz de la adopción del Tratado de Lisboa, «la respuesta europea a las drogas debe ser firme y decisiva, y abordar tanto la demanda como la oferta de drogas». Celebra comprobar que la Comisión está dispuesta a dar un nuevo impulso a la política de la UE en materia de lucha contra las drogas, y está de acuerdo en que «[l]a acción de la UE debería centrarse en aportar más valor añadido».

2.3 No obstante, el CESE manifiesta su decepción ante el hecho de que la Comunicación represente un retroceso con respecto al enfoque equilibrado y consensuado que ha prevalecido hasta ahora, basado en las mismas proporciones en la reducción de la oferta y la reducción de la demanda: en efecto, el documento centra la mayor parte de su propósito en los instrumentos jurídicos de reducción de la oferta, mientras que, en lo que atañe a la reducción de la demanda, se limita a formular someramente series de objetivos.

2.4 Considera lamentable que un documento de la Comisión parezca descuidar, en materia de consumo de drogas, puntos de vista transversales de política social relacionados con los derechos humanos y, en cambio, haga hincapié en instrumentos jurídicos y penales poco evaluados científicamente y de eficacia poco demostrada sobre la base de los datos actualmente disponibles, y que son más costosos ⁽²⁾.

2.5 El Comité está convencido de que la reducción de la oferta sólo tendrá pleno sentido si constituye una parte o un elemento de un dispositivo estratégico. Hay que evitar que la política penal predomine de forma desequilibrada, como instrumento último (*ultima ratio*). Por tanto, la posible relegación a un segundo plano de los instrumentos de prevención no puede caracterizar la política de esa misma Europa que ha defendido una estrategia global y plural en sus instrumentos frente a los enfoques simplistas, represivos y poco respetuosos con los derechos humanos, que son la norma en muchas regiones del mundo.

2.6 Por lo que respecta a la política de la UE en materia de lucha contra las drogas, el CESE está convencido de que es necesario, sobre la base de la evaluación de la estrategia actual, elaborar, debatir pormenorizadamente y adoptar una nueva estrategia consensuada que exprese el compromiso conjunto de los Estados miembros a favor de la reflexión estratégica, los programas de acción y la política de financiación (la mejor combinación de políticas) que han prevalecido hasta ahora, que presentaban cierto equilibrio y que se basaban en los valores fundamentales del Tratado de Lisboa.

2.7 De conformidad con el principio fundamental según el cual el Estado no debe causar daños ni riesgos mayores de los que pretende prevenir, conviene establecer un mecanismo de toma de decisiones que permita modificar sin demora una política determinada cuando una evaluación independiente demuestre que tiene resultados negativos.

3. Financiación

3.1 El CESE se declara preocupado ante el cambio y la reducción del número de prioridades de financiación de la

⁽²⁾ En la mayoría de los países, los instrumentos penales afectan actualmente de forma predominante a los toxicómanos, y sólo muy levemente a los traficantes.

Comisión. El programa «Salud para el Crecimiento», anunciado en el marco del Tercer programa plurianual de acción 2014-2020, no aborda el problema de las drogas ni la reducción de la demanda de drogas. Tampoco se habla de los recursos financieros necesarios para reducir la demanda, conforme a los objetivos de la estrategia y del programa de acción de la UE en materia de lucha contra las drogas.

3.2 El mismo cambio ha afectado a las prioridades de financiación de la propuesta de la Comisión relativa a los programas «Justicia» y «Derechos y Ciudadanía», ya que las subvenciones concedidas para abordar el problema de las drogas harán hincapié sobre todo en los aspectos de prevención de la delincuencia. El CESE pide encarecidamente a la Comisión que modifique su política de financiación con arreglo a las necesidades de un enfoque estratégico equilibrado.

4. Observaciones concretas y de fondo

4.1 Abuso y tráfico de drogas

4.1.1 En lo que respecta a la lucha contra el tráfico de drogas, la Comunicación insiste en el fenómeno de la evolución constante del mercado de drogas ilícitas, y la aparición, en materia de contrabando, de métodos innovadores y nuevas tecnologías. Para luchar de forma eficaz contra todos estos fenómenos negativos, insiste en la necesidad de mejorar la coordinación de las iniciativas de lucha contra el tráfico de drogas.

4.1.2 El documento destaca que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ⁽³⁾ permite reforzar los instrumentos jurídicos y políticos de lucha contra el tráfico de drogas; no obstante, indica que determinados instrumentos jurídicos ⁽⁴⁾ «apenas [han] propiciado la armonización de las medidas nacionales en materia de lucha contra el tráfico de drogas [ni han] contribuido suficientemente a la cooperación judicial en los casos de tráfico de drogas» ⁽⁵⁾.

4.1.3 La Comunicación de la Comisión recomienda, a este respecto, la adopción de nuevos instrumentos jurídicos con los que pretende, en primer lugar, establecer normas mínimas comunes, respecto de las circunstancias agravantes y atenuantes, en materia de lucha contra las grandes redes de tráfico transfronterizo de drogas; en segundo lugar, mejorar la definición de los delitos y las sanciones; y, por último, introducir unas obligaciones de información más exigentes para los Estados miembros.

4.1.4 El CESE, que aprueba en lo esencial las conclusiones del documento, subraya sin embargo que esos esfuerzos sólo se verán coronados por el éxito si, por lo que respecta a las intervenciones dirigidas a reducir la oferta, se dispone de un instrumento adecuado de medición de los resultados y de indicadores de eficacia demostrada. Por tanto, el Comité reclama

⁽³⁾ Artículo 83, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁽⁴⁾ Por ejemplo, la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas.

⁽⁵⁾ COM(2011) 689 final.

encarecidamente la elaboración de mecanismos de evaluación y seguimiento capaces de medir la eficacia y la rentabilidad reales de esas intervenciones; asimismo apoya los trabajos ya emprendidos con vistas a la definición de indicadores adecuados ⁽⁶⁾.

4.1.5 El CESE resalta que los recursos disponibles para evaluar los instrumentos en materia de reducción de la oferta son excesivamente reducidos, en comparación con la magnitud del perjuicio causado a los derechos fundamentales de los toxicómanos, quienes, desde el punto de vista jurídico, no perjudican a los demás ni actúan con fines lucrativos.

4.1.6 El CESE recomienda que, en el espíritu de la Comunicación de la Comisión Europea sobre este tema ⁽⁷⁾, la armonización de la política de la UE en materia penal contemple también los comportamientos, ámbito en el que las prácticas judiciales penales (normas, penas, procedimientos o exenciones) difieren tanto de un Estado miembro a otro que no pueden sino menoscabar los derechos humanos y la seguridad jurídica. En opinión del CESE, así sucede en la actualidad por lo que respecta al consumo abusivo de drogas ⁽⁸⁾.

4.1.7 El CESE recuerda que la armonización de las penas mínimas prevista por la UE no debe conducir a un agravamiento de las penas máximas en un Estado miembro. Al mismo tiempo, llama la atención sobre el hecho de que una política centrada en la reducción de la oferta también puede transmitir un mensaje de impotencia de los responsables políticos, razón por la cual es absolutamente necesario encontrar un equilibrio entre la amenaza de sanción penal, por un lado, y las intervenciones indispensables en materia de tratamientos y ayuda, por otro.

4.1.8 El CESE considera necesario, en vez de adoptar un enfoque exclusivamente centrado en la lucha contra el tráfico de drogas, repensar las estrategias en materia de justicia penal al mismo tiempo que se trabaja por reducir los perjuicios sociales y sanitarios asociados al mercado de las drogas y por promover la seguridad de las personas y de la sociedad.

4.2 Los «precursores de drogas»

4.2.1 El CESE está de acuerdo con la evaluación de la situación efectuada en ese capítulo, así como con la afirmación de que las medidas existentes y previstas deben garantizar un control eficaz del uso ilegal de estos productos químicos, sin por ello perturbar el comercio lícito.

⁽⁶⁾ Primera Conferencia europea sobre los indicadores relativos a la oferta de drogas. Iniciativa conjunta con vistas a elaborar soluciones sostenibles en materia de seguimiento de los mercados de estupefacientes, de la delincuencia y de las actividades de reducción de la oferta, Comisión Europea, 20-22 de octubre de 2010.

⁽⁷⁾ COM(2011) 573 final.

⁽⁸⁾ En efecto, los mismos hechos (por ejemplo, el intercambio de pequeñas cantidades entre consumidores) pueden entrañar en determinados países una pena de prisión de dos a cinco años, mientras que, en otros, dan lugar a la movilización de los medios previstos en el marco de una política nacional/municipal de ayuda (creación de empleo, ayuda a la vivienda, ayuda social, etc.).

4.2.2 El Comité considera, al igual que la Comisión, que en este ámbito convendría intensificar la cooperación internacional, a pesar de las grandes diferencias existentes en materia de calidad de los datos, posibilidades de suministro de estos últimos y disposición a hacerlo, sobre todo con terceros países afectados.

4.3 Decomiso y recuperación de los activos de la delincuencia

4.3.1 El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión en este ámbito y considera que los instrumentos legislativos mencionados son proporcionales y adecuados al tratamiento de los problemas contemplados. No obstante, lamenta que, por distintas razones, esos instrumentos no hayan tenido la eficacia esperada.

4.3.2 Por tal motivo, el CESE apoya la elaboración de nuevos y más estrictos actos legislativos europeos y la ampliación a este ámbito de la armonización legislativa a escala europea.

4.3.3 El Comité propone dedicar al menos una parte de los recursos decomisados al apoyo de las medidas a favor de la reducción de la demanda, que, aunque normalmente no están lo suficientemente financiadas, siguen siendo el medio más eficaz de combatir el consumo de drogas y tratar las consecuencias sociales del mismo.

4.4 Nuevas sustancias psicotrópicas

4.4.1 El CESE comparte en esencia las observaciones de la Comunicación de la Comisión relativas a las nuevas sustancias psicotrópicas. La Comisión estima que la normativa genérica responderá a las expectativas del público y las autoridades en lo que se refiere a la capacidad para controlar rápidamente estas nuevas sustancias. No obstante, sin una evaluación efectiva del riesgo que presentan dichas sustancias, podrían resultar perjudicados intereses terapéuticos e industriales legítimos. Destaca asimismo que el método actual de evaluación del riesgo no refleja un enfoque multidisciplinar, sino que se basa de forma prioritaria en análisis químicos y policiales.

4.4.2 El CESE subraya que, en el caso de las nuevas drogas peligrosas, no bastará con un acto reglamentario. En todo caso, será importante aplicarlo en el marco de una política de intervención integrada y global, cuyos efectos serán objeto de un seguimiento y una evaluación permanentes. En efecto, el riesgo de efectos indeseados no es nulo: tentación de los consumidores de probar nuevas sustancias, criminalización, subida de los precios en el mercado ilícito, prohibición o control automático de sustancias útiles para otros fines, consumo clandestino, los riesgos adicionales que entraña el mercado ilegal, etc. El Comité lamenta que los instrumentos reglamentarios propuestos no reflejen esos puntos de vista.

4.4.3 El CESE considera importante que, paralelamente a la elaboración de una lista, los responsables políticos propongan también medidas dirigidas a tratar las consecuencias sanitarias y sociales del consumo de sustancias psicotrópicas y exploren, en su caso, pistas reglamentarias alternativas sin criminalizar directamente al consumidor. A tal fin, el Comité estima indispensable colmar las lagunas en la recogida de datos, mejorar la interactividad del flujo de información, organizar la formación

permanente de los profesionales del sector, velar por una información fiable a través de las tecnologías y los métodos más modernos, desarrollar la normativa y los controles en materia de protección del consumidor y establecer servicios de tratamiento y ayuda adecuados.

4.4.4 El CESE plantea asimismo el siguiente problema: la respuesta normativa a las nuevas sustancias sigue ocultando los problemas en ocasiones mucho más importantes que pueden provocar las «antiguas» sustancias psicotrópicas no controladas, como son el alcohol, la nicotina, determinados productos industriales alucinógenos, etc.

4.5 Reducción de la demanda

4.5.1 El CESE manifiesta su decepción por las propuestas de la Comisión en materia de reducción de la demanda, que, en lo esencial, consisten en meras consideraciones generales. Pide a la Comisión que desarrolle más a fondo un enfoque estratégico que represente un avance, tanto cuantitativo como cualitativo, en la senda de la garantía de los derechos fundamentales en materia de tratamientos.

4.5.2 En consecuencia, es importante que la Comisión no solo se esfuerce por elaborar normas cualitativas, sino que contribuya también al establecimiento en los Estados miembros de políticas de financiación que reflejen un enfoque equilibrado.

4.5.3 Hay que garantizar en toda Europa la cobertura, accesibilidad, disponibilidad y asequibilidad de una amplia gama de servicios, de probado reconocimiento, a aquellas personas que presenten problemas relacionados con el consumo de drogas con el fin de reducir los perjuicios de carácter sanitario (VIH/SIDA, hepatitis y sobredosis). Entre estos servicios cabe mencionar la desintoxicación, los tratamientos a domicilio, externos o en comunidades, la rehabilitación, la reintegración, los tratamientos sustitutivos y el intercambio de agujas. Los programas deben ser plenamente operativos también en el entorno residencial y entre los grupos de población minoritarios y los colectivos expuestos a discriminación.

4.5.4 El CESE opina que las políticas contra la droga, tanto de la UE como de los Estados miembros, deberían dar prioridad a la prestación de servicios sanitarios y de tratamiento a las personas que los necesiten, en lugar de centrarse en la criminalización y la sanción de las personas con problemas de droga.

4.5.5 El CESE llama la atención sobre el hecho de que, en la actualidad, la Unión Europea no dispone de ningún medio para avisar o sancionar a los Estados que no garanticen la posibilidad de beneficiarse de servicios de tratamiento de eficacia científicamente probada –aun cuando dichos servicios sean de vital importancia para los interesados–, violando así los derechos humanos.

4.5.6 Por tanto, el Comité alienta a la Comisión a promover, por una parte, el establecimiento de mecanismos institucionales que garanticen la aplicación, en los distintos Estados miembros, de iniciativas de eficacia científicamente demostrada en este ámbito, y, por otra, un funcionamiento equilibrado y controlado de los dispositivos de financiación que favorezca la aplicación de las mismas.

4.6 Cooperación internacional

4.6.1 El CESE respalda el diálogo con los países de producción y tránsito, así como la política de apoyo y asistencia técnica, y recomienda que se intensifiquen.

4.6.2 El Comité apoya también la ampliación del compromiso de la Unión con los países vecinos, con los socios estratégicos y a lo largo de las rutas de la droga que se introducen en la UE, conforme a un enfoque equilibrado y global que respete plenamente los derechos humanos.

4.6.3 El CESE celebra los resultados obtenidos por el Observatorio Europeo de la Droga y las Toxicomanías desde su creación en los ámbitos del seguimiento de la situación en materia de drogas, del refuerzo del rigor y la calidad de la transmisión de la información, así como de la elaboración de enfoques estratégicos comunes.

4.6.4 El CESE pide a la Comisión que elabore una evaluación de la situación en lo referente a los cambios sociales generados por la persistente crisis económica y preste especial atención a las pautas relacionadas con el consumo y el tráfico de drogas.

4.6.5 Al tiempo que reconoce la importancia de las dos convenciones y el convenio de las Naciones Unidas sobre los estupefacientes⁽⁹⁾ y los resultados obtenidos gracias a ellos, el CESE considera necesario resaltar que, pese a sus objetivos declarados, no han conseguido establecer un acceso legal, adecuado y equitativo a ciertas drogas en la gran mayoría de los países del mundo y en parte de Europa. Por otra parte, la magnitud de la producción y el consumo ilícitos no ha disminuido, sino que ha aumentado de forma considerable. Al mismo tiempo, el sistema establecido no siempre permite garantizar intervenciones a favor de la salud y el bienestar de eficacia científicamente demostrada.

4.6.6 Por esta razón, el CESE recomienda que la Unión Europea asuma el papel de guardiana crítica de las convenciones y el convenio de las Naciones Unidas sobre los estupefacientes y de su aplicación, basándose en un consenso entre los Estados miembros y teniendo muy en cuenta los derechos humanos y las pruebas científicas. A poco que lo considere necesario, la UE podría adoptar una posición favorable a la adaptación de dichos instrumentos.

4.6.7 El CESE acoge con satisfacción los trabajos del Foro de la Sociedad Civil sobre las Drogas y los apoya. Pide a los órganos dirigentes de la Unión que tengan más en cuenta sus hallazgos. El CESE agradecería que se le brindara la posibilidad de participar como observador en dicho foro.

⁽⁹⁾ La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

5. Perspectivas

5.1 En virtud del artículo 11, apartados 3 y 4, del Tratado de Lisboa, el CESE recomienda, tanto a la Comisión como a los Estados miembros, que consoliden el diálogo social activo y promuevan con resolución la participación de las comunidades profesionales y, en la medida de lo posible, de las organizaciones de consumidores en el proceso de planificación estratégica, a fin de favorecer la democracia participativa y someter directamente a una evaluación profesional civil la actividad de coordinación de los poderes públicos.

5.2 El Comité estima necesaria una planificación bidireccional. En primer lugar, desde una perspectiva global, es importante suscitar sinergias entre los enfoques armonizados a escala europea en el marco de una coordinación reforzada. Después, es necesario un enfoque local para propiciar la adopción de políticas europeas que no sean abstractas, sino acordes con las necesidades reales de las comunidades locales y capaces de contar con su cooperación.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

5.3 El CESE está firmemente convencido de la necesidad, ya a medio plazo, de establecer una política global y coordinada en materia de adicción, que trate todo el problema del consumo de sustancias psicotrópicas (lícitas e ilícitas). En efecto, en la actualidad, las políticas son artificialmente distintas por razones políticas y jurídicas, recurren a medios extremadamente diversos y generan efectos que tienden más a neutralizarse que a reforzarse mutuamente. Cabe preguntarse además por la muy variable relación que mantienen esas distintas políticas con la fuerza vinculante del Estado.

5.4 El CESE recomienda que la Comisión sienta las bases para la autorización del acceso a un uso médico controlado del cannabis terapéutico y a toda una gama de fórmulas de tratamientos de sustitución.

5.5 El CESE observa de forma crítica el modo en que se trata, a escala de la Unión, el alcoholismo, un problema general responsable de los efectos más perjudiciales en nuestras sociedades. A este respecto, remite a sus dictámenes anteriores ⁽¹⁰⁾ y pide a la Comisión que adopte medidas firmes en este ámbito.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁰⁾ DO C 175 de 27.7.2007, pp. 78-84; DO C 318 de 23.12.2009, pp. 10-14.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)»

COM(2012) 11 final — 2012/011 (COD)

(2012/C 229/17)

Ponente general: **Jorge PEGADO LIZ**

El 16 de febrero de 2012 el Parlamento Europeo y el 1 de marzo de 2012 el Consejo, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)»

COM(2012) 11 final — 2012/011 (COD).

El 21 de febrero de 2012, la Mesa del Comité encargó a la Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía la preparación de los trabajos del Comité en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo designó ponente general al Sr. PEGADO LIZ y aprobó por 165 votos a favor, 34 votos en contra y 12 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusión y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la orientación general adoptada por la Comisión, manifiesta su acuerdo con la base de habilitación propuesta y aprueba en principio los objetivos de la propuesta, que siguen de cerca un dictamen del Comité. Por lo que se refiere al estatuto jurídico de la protección de datos, el CESE considera que el tratamiento y la transferencia de datos en el mercado interior deben estar limitados por el derecho a la protección de datos personales consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y en el apartado 2 del artículo 16 del TFUE.

1.2 Por lo que respecta a la elección del reglamento como instrumento jurídico más adecuado para la consecución de los objetivos perseguidos, el CESE expresa sus reservas, y pide a la Comisión que explique mejor y justifique las razones por las que este instrumento sería preferible la directiva, o incluso indispensable.

1.3 No obstante, el Comité lamenta el excesivo número de excepciones y limitaciones, que minan los principios establecidos en materia de derecho a la protección de los datos personales.

1.4 En el nuevo contexto de la economía digital, el Comité comparte la opinión de la Comisión de que «los ciudadanos tienen derecho a ejercer un control efectivo sobre su información personal» y desea que ese derecho se amplíe a los distintos usos para los que se elaboran perfiles individuales a partir de datos recogidos por gran número de medios (legales y en ocasiones ilegales) y del tratamiento de los datos obtenidos.

1.5 Por lo que respecta a los derechos fundamentales, la armonización en ámbitos específicos mediante un reglamento

debería permitir a los Estados miembros adoptar, en su legislación nacional, disposiciones no incluidas en el Reglamento o más favorables que las previstas en el mismo.

1.6 Además, el Comité no puede aceptar las remisiones casi sistemáticas a actos delegados que no dependen expresamente del artículo 290 del TFUE.

1.7 Con todo, el Comité celebra la intención de crear un marco institucional eficaz que garantice un funcionamiento efectivo de las disposiciones legales, tanto en las empresas (delegados de protección de datos o DPD) como en las administraciones públicas de los Estados miembros (autoridades de control independientes). No obstante, habría preferido que la Comisión eligiera un enfoque más acorde con las necesidades y aspiraciones reales de los ciudadanos y más modulado en función de la naturaleza de determinados ámbitos de la actividad económica y social.

1.8 El CESE estima que el texto propuesto es susceptible de toda una serie de mejoras y precisiones, y presenta ejemplos concretos sobre varios artículos, que abordan una mejor definición de los derechos, una mayor protección de los ciudadanos en general y de los trabajadores en particular, la naturaleza del consentimiento, la licitud del tratamiento y, en especial, las funciones de los delegados de protección de datos y el tratamiento de los datos en el ámbito laboral.

1.9 El CESE estima asimismo que deberían incluirse elementos que no se han considerado, en concreto la ampliación del ámbito de aplicación, el tratamiento de los datos sensibles o las acciones de grupo.

1.10 El CESE considera que los motores de búsqueda, que obtienen la mayoría de sus ingresos de la publicidad dirigida gracias a la recogida de datos personales de sus visitantes, incluso de la elaboración de perfiles, deben entrar *expressis verbis* en el ámbito de aplicación del Reglamento. Lo mismo debería suceder con los sitios de servidores que ofrecen espacio de almacenamiento y, en el caso de algunos, programas informáticos (informática en nube o *cloud computing*) y que recogen datos de los usuarios con fines comerciales.

1.11 También se debería incluir en dicho ámbito de aplicación la información personal publicada en las redes sociales, pues, en virtud del derecho al olvido, debería ser posible para la persona afectada modificar o suprimir información, o solicitar la supresión de su página personal y de los vínculos a otros sitios muy frecuentados en los que dicha información es reproducida o comentada. El artículo 9 debería modificarse a tal fin.

1.12 Por último, el CESE pide a la Comisión que reconsidere determinados aspectos de la propuesta que considera inaceptables en ámbitos sensibles, como la protección de los niños, el derecho de oposición, la elaboración de perfiles, determinadas limitaciones de los derechos, el umbral de 250 trabajadores para nombrar un DPD o el modo en que se regula la «ventanilla única».

2. Introducción

2.1 Se ha consultado al CESE sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)»⁽¹⁾.

2.2 No obstante, hay que señalar que dicha propuesta forma parte de un «paquete» que comprende asimismo una Comunicación introductoria⁽²⁾, una propuesta de Directiva⁽³⁾ y un «Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones presentado de conformidad con el artículo 29, apartado 2, de la Decisión Marco del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal»⁽⁴⁾. No se ha consultado al CESE sobre todas las legislaciones propuestas, sino solo sobre el proyecto de Reglamento, cuando habría debido serlo también sobre la propuesta de Directiva.

2.3 La propuesta sobre la que se consulta al CESE se sitúa en la encrucijada de dos de las principales orientaciones jurídico-políticas y político-económicas de la UE.

2.3.1 Por una parte, está el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, así como el artículo 16, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que consagran la protección de los datos como un derecho fundamental que debe ser protegido como tal. Las comunicaciones de la Comisión Europea relativas al Pro-

grama de Estocolmo y al Plan de Acción destinado a aplicarlo encuentran en ellos su fundamento⁽⁵⁾.

2.3.2 Por otra parte, está la Agenda digital para Europa y, más en general, la Estrategia Europa 2020, que preconizan la consolidación de la dimensión «mercado único» de la protección de datos y la reducción de las cargas administrativas a las empresas.

2.4 La intención de la Comisión es actualizar y modernizar los principios recogidos en la Directiva 95/46/CE consolidada, relativa a la protección de los datos, a fin de garantizar en el futuro los derechos de la persona al respeto de la vida privada en la sociedad digital y sus redes. El objetivo perseguido es reforzar los derechos de los ciudadanos, consolidar el mercado interior de la UE, garantizar un alto nivel de protección de los datos en todos los ámbitos (incluido el de la cooperación judicial en materia penal), garantizar la correcta aplicación de las disposiciones adoptadas a tal fin, facilitar el tratamiento transfronterizo de los datos y establecer normas universales en materia de protección de datos.

3. Observaciones generales

3.1 En el nuevo contexto de la economía digital, el Comité comparte la opinión de la Comisión de que «los ciudadanos tienen derecho a ejercer un control efectivo sobre su información personal» y desea que dicho derecho se amplíe a los distintos usos para los que se elaboran perfiles individuales a partir de los datos recogidos por gran número de medios (legales y en ocasiones ilegales) y del tratamiento de los datos obtenidos. El Comité considera asimismo que el tratamiento y la transferencia de datos en el marco del mercado único deben estar limitados por el derecho a la protección consagrado en el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Se trata de un derecho fundamental, inscrito en el Derecho institucional de la Unión y en la mayoría de las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

3.2 De este modo, todo ciudadano o residente de la Unión goza de los derechos fundamentales inscritos en la Carta y en los Tratados, que son reconocidos también en el Derecho de los Estados miembros, a veces incluso a nivel constitucional. Otros derechos, como el derecho a la imagen o el derecho a la protección de la vida privada, completan y refuerzan el derecho a la protección de los datos. Debe ser posible ejercer esos derechos solicitando a un sitio de Internet que modifique o retire un perfil personal o un fichero del servidor y, en caso de inejecución, obtener de un juez una orden en dicho sentido.

3.3 El mantenimiento de ficheros de datos individuales es indispensable para la administración pública⁽⁶⁾, la gestión del personal de las empresas, los servicios comerciales, las asociaciones y sindicatos, los partidos políticos o las redes sociales y los motores de búsqueda de Internet, pero, para proteger la vida privada de las personas legalmente inscritas en ficheros,

⁽¹⁾ COM(2012) 11 final.

⁽²⁾ COM(2012) 9 final.

⁽³⁾ COM(2012) 10 final.

⁽⁴⁾ COM(2012) 12 final.

⁽⁵⁾ Insisten en la necesidad de que la Unión se dote de «régimen único de protección de los datos personales que cubra el conjunto de las competencias de la Unión» y garantice «la aplicación coherente del derecho fundamental a la protección de datos», de forma que los ciudadanos tengan derecho a ejercer un control efectivo sobre sus datos.

⁽⁶⁾ Véase el Dictamen del CESE sobre «Reutilización de la información del sector público» DO C 191 de 29.6.2012, p. 129.

conviene que esos ficheros, que tienen distintas finalidades, solo guarden los datos esenciales para sus respectivas finalidades y que no estén interconectados, a través de las TIC, sin necesidad ni protección legal. La existencia de una autoridad con acceso ilimitado a todos los datos representaría un riesgo para las libertades públicas y la vida privada.

3.4 Por lo que se refiere a los ficheros mantenidos por personas de Derecho privado, las personas afectadas deberán disponer de un derecho de acceso, corrección e incluso retirada para los ficheros de prospección comercial o de redes sociales.

3.5 En cuanto a los ficheros mantenidos por administraciones públicas o privadas y que obedezcan a obligaciones legales, las personas deberán disponer de un derecho de acceso, corrección en caso de error e incluso retirada cuando la inscripción de la persona haya perdido utilidad, por ejemplo, en caso de amnistía por lo que respecta a un fichero judicial o en caso de finalización de un contrato de trabajo, más allá de los plazos legales de conservación.

3.6 El CESE celebra la orientación general adoptada por la Comisión al reconocer que los objetivos de la Directiva 95/46/CE consolidada mantienen su actualidad, aunque, transcurridos 17 años, y con todos los cambios tecnológicos y sociales que se han producido en el entorno digital, resulta indispensable una revisión en profundidad. Por ejemplo, la Directiva 95/46/CE no abordaba determinados aspectos del intercambio transfronterizo de información y datos entre administraciones encargadas de la represión de los delitos penales y de la ejecución de las sentencias en el marco de la cooperación policial y judicial. Esta cuestión se trata en la propuesta de Directiva incluida en el paquete «protección de datos», sobre la que no se ha consultado al Comité.

3.7 El CESE aprueba en principio los objetivos de la propuesta, que se inscriben en la protección de los derechos fundamentales, y siguen de cerca la opinión del Comité⁽⁷⁾, en particular por lo que respecta:

- a la elaboración de un cuerpo único de normas en materia de protección de datos, válido en toda la Unión al nivel de protección más alto posible;
- la reafirmación explícita de la libertad de circulación de datos personales en la UE;
- la supresión de varias obligaciones administrativas inútiles, que, en opinión de la Comisión, representaría un ahorro anual de unos 2 300 millones de euros para las empresas;
- la obligación de que las empresas y organizaciones notifiquen a la autoridad de control nacional las violaciones graves de datos personales en el plazo más breve posible (si es posible, en un plazo de 24 horas);

- la posibilidad de que los ciudadanos se dirijan a la autoridad encargada de la protección de datos en su país, incluso cuando sus datos sean tratados por una empresa establecida fuera del territorio de la UE;
- la facilitación al ciudadano del acceso a sus propios datos, así como la transferencia de datos personales de un prestador de servicios a otro (derecho a la portabilidad de los datos);
- el «derecho al olvido digital», para garantizar a los ciudadanos la mejor gestión posible de los riesgos asociados a la protección de los datos en línea, con la posibilidad de conseguir la supresión de datos relativos a los mismos cuando ningún motivo legítimo justifique su conservación;
- el refuerzo, con respecto a la situación actual, del papel de las autoridades nacionales independientes encargadas de la protección de datos, de modo que puedan hacer aplicar y respetar mejor las normas de la UE en el territorio del Estado al que pertenezcan, en especial al disponer de poder para imponer multas a las empresas que infrinjan las normas, multas que podrán ascender a un millón de euros o el 2 % del volumen de negocios anual total de la empresa;
- la neutralidad tecnológica y su aplicación a todos los tratamientos de datos, ya sean automatizados o manuales;
- la obligación de efectuar análisis de impacto en materia de protección de datos.

3.8 El CESE celebra que se haga hincapié en la protección de los derechos fundamentales y manifiesta su pleno acuerdo con la elección del fundamento jurídico propuesto, utilizado por primera vez en la legislación. Resalta también la gran importancia que reviste esta propuesta para la realización del mercado único y sus positivos efectos en el marco de la Estrategia Europa 2020. Por lo que respecta a la elección del reglamento, una parte de los miembros del CESE, independientemente de su Grupo de pertenencia, coincide con la Comisión en que se trata del instrumento jurídico más adecuado para garantizar una aplicación uniforme e incluso un nivel elevado de protección de los datos personales en todos los Estados miembros, mientras que otra parte opina que la directiva sería el mejor instrumento para salvaguardar el principio de subsidiariedad y garantizar la protección de los datos, sobre todo en aquellos Estados miembros que aseguran ya una protección más elevada que la establecida en la propuesta de la Comisión. Asimismo, el CESE es consciente de que los Estados miembros también están divididos en torno a esta cuestión. El CESE pide a la Comisión que fundamente mejor su propuesta, clarificando de manera explícita su compatibilidad con el principio de subsidiariedad y las razones por las que la elección del reglamento es indispensable para la consecución de los objetivos perseguidos.

3.8.1 Al tratarse de un Reglamento aplicable de inmediato y en su integridad en todos los Estados miembros, sin transposición, el CESE llama la atención de la Comisión sobre la necesidad de velar por la coherencia de las traducciones a todas las lenguas, lo que no sucede con la propuesta.

3.9 El CESE considera, por una parte, que la propuesta podría haber ido más lejos en la dimensión protectora de determinados derechos, que quedan prácticamente desprovistos de

⁽⁷⁾ Véase el Dictamen del CESE, DO C 248 de 25.8.2011, p. 123.

contenido a causa de las incontables excepciones y limitaciones y, por otra parte, que habría debido equilibrar mejor los derechos de unos y otros. Puede producirse así un desequilibrio entre los objetivos del derecho fundamental a la protección de los datos y los del mercado único, en detrimento del primero. El CESE comparte en lo esencial el dictamen expresado por el Supervisor Europeo de Protección de Datos ⁽⁸⁾.

3.10 El CESE habría deseado que la Comisión adoptara un enfoque más acorde con las necesidades y aspiraciones de los ciudadanos y más modulado en función de la naturaleza de determinados ámbitos de la actividad económica y social, como, por ejemplo, el comercio en línea, el marketing directo, las relaciones laborales, las autoridades públicas, la vigilancia y la seguridad, el ADN, etc., distinguiendo el régimen jurídico en función de estos aspectos, tan diferentes entre sí por lo que respecta al tratamiento de datos.

3.11 En cuanto a las distintas disposiciones contenidas en la propuesta (todas ellas recogidas en el artículo 86), aspectos muy importantes del instrumento jurídico y del funcionamiento del sistema se dejan a futuros actos delegados (26 delegaciones de poder de duración indeterminada). El CESE considera que ello excede con mucho los límites establecidos en el artículo 290 del Tratado y definidos en la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la aplicación del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea ⁽⁹⁾, y que tiene consecuencias para la seguridad y la certidumbre jurídicas del dispositivo. El CESE considera que el legislador europeo podría regular directamente un número determinado de delegaciones de poder. Otras podrían recaer en las autoridades nacionales de supervisión o en su agrupación a nivel europeo ⁽¹⁰⁾. Esto reforzaría la aplicación del principio de subsidiariedad y contribuiría a lograr una mayor seguridad jurídica.

3.12 El CESE comprende las razones que han llevado a la Comisión a ocuparse, en esta propuesta, sólo de los derechos de las personas físicas, dada su naturaleza jurídica específica, pero pide que los datos relativos a las personas jurídicas, en particular las dotadas de personalidad jurídica, también sean objeto de la atención de la Comisión.

4. Observaciones particulares

Puntos positivos:

4.1 La propuesta respeta el objeto y los objetivos de la Directiva 95/46/CE, en particular por lo que se refiere a determinadas definiciones, lo esencial de los principios relativos a la calidad de los datos y la legitimación del tratamiento, el tratamiento de categorías especiales de datos y determinados derechos de información y acceso a los datos.

4.2 La propuesta es positivamente innovadora en aspectos fundamentales, como son las nuevas definiciones, una mayor precisión de las condiciones para el consentimiento, en especial cuando se trata de niños, y la categorización de nuevos derechos, como los derechos de rectificación y supresión, en particular el derecho al «olvido digital», el contenido del derecho de

oposición y la elaboración de perfiles, así como las obligaciones muy detalladas de los responsables del tratamiento y los subcontratistas, la seguridad de los datos y el marco general de sanciones, principalmente de naturaleza administrativa.

4.3 El Comité celebra asimismo la preocupación de la propuesta por crear un marco institucional eficaz para garantizar el funcionamiento efectivo de las disposiciones legales, tanto en las empresas (delegados de protección de datos) como en las administraciones públicas de los Estados miembros (autoridades de control independientes), así como la intensificación de la cooperación entre dichas autoridades y con la Comisión (creación del Consejo Europeo de Protección de Datos). No obstante, señala que deberán garantizarse las competencias de los responsables de la protección de datos nacionales –y, cuando haya lugar, regionales– en los Estados miembros.

4.4 Por último, considera positivos el estímulo a la elaboración de códigos de conducta y el papel de la certificación y de las marcas o etiquetas en materia de protección de los datos.

Aspectos que pueden mejorarse:

4.5. Artículo 3 – Ámbito de aplicación territorial

4.5.1 Las condiciones de aplicación previstas en el apartado 2 son demasiado restrictivas; recordemos el caso de las empresas farmacéuticas con sede fuera de Europa y que, para los ensayos clínicos, desean acceder a datos clínicos de personas afectadas residentes en la UE.

4.6. Artículo 4 – Definiciones

4.6.1 La definición de «consentimiento», que es la base esencial de toda la construcción de la protección de datos, debería precisarse más en sus elementos y, sobre todo, en la caracterización de «clara acción afirmativa» (en especial en la versión francesa).

4.6.2 El concepto de «transferencia de datos», que no se define en ninguna parte, debería ser objeto de una definición en el artículo 4.

4.6.3 El concepto de «lealtad», al que se alude en el artículo 5, letra a), debe definirse.

4.6.4 El concepto de datos que el interesado ha hecho «manifiestamente públicos» (artículo 9, apartado 2, letra e)) también requiere una definición precisa. La información libremente comunicada por una persona en un momento dado debe ser objeto expreso del derecho al olvido; además, habría que precisar que las redes sociales entran en el ámbito de aplicación, y no solo cuando elaboran perfiles con fines comerciales.

4.6.5 El concepto de «elaboración de perfiles», que se utiliza a lo largo de toda la propuesta, también debe ser objeto de una definición.

4.7 Artículo 6 – Licitud del tratamiento

4.7.1 En la letra f), el concepto de «interés legítimo perseguido por el responsable del tratamiento», que no esté ya cubierto por todos los apartados anteriores, parece vago y subjetivo y debe precisarse mejor en el texto y no dejarse a un acto

⁽⁸⁾ Dictamen del Supervisor Europeo de la Protección de Datos sobre el paquete de protección de datos («Data Protection Package»), 7 de marzo de 2012.

⁽⁹⁾ COM(2009) 673 final de 9.12.2009.

⁽¹⁰⁾ Véanse las objeciones por motivos de subsidiariedad formuladas por el Senado francés.

delegado (apartado 5), más aún cuando el apartado 4 no menciona la letra f) (es importante, por ejemplo, para los servicios de correos y el marketing directo ⁽¹¹⁾).

4.8 Artículo 7- Consentimiento

En el apartado 3, habría que indicar que la retirada del consentimiento impedirá cualquier tratamiento futuro, y que solo compromete la licitud del tratamiento a partir del momento de la retirada del consentimiento.

4.9 Artículo 14 - Información

4.9.1 En el apartado 4, letra b), sería conveniente fijar un plazo máximo.

4.10 Artículo 31 - Notificación de una violación de datos personales a la autoridad de control (ADC)

4.10.1 La notificación de violaciones, cualesquiera que sean, puede comprometer el funcionamiento del sistema y, en definitiva, constituir un obstáculo a la responsabilización efectiva de los culpables.

4.11 Artículo 35 - Delegados de protección de datos

4.11.1 Por lo que respecta al delegado de protección de datos (DPD), convendría precisar mejor: las condiciones asociadas a esta función, en particular la protección contra el despido, que debe definirse con claridad y extenderse más allá del período durante el cual la persona afectada desempeña esta función; las condiciones básicas, acompañadas de unos requisitos claros para el ejercicio de esta actividad; la liberación del DPD de toda responsabilidad cuando haya notificado las irregularidades detectadas al empleador o a las autoridades nacionales de protección de datos; el derecho de participación directa de los representantes del personal en la designación del DPD, y el derecho a la información periódica de dichos representantes ⁽¹²⁾ sobre los problemas detectados y su solución. También se debería precisar la cuestión de los recursos asignados a la función.

4.12 Artículo 39 - Certificación

4.12.1 La certificación deberá ser una de las tareas de la Comisión.

4.13 Artículos 82 y 33 - Tratamiento de datos en el ámbito laboral

4.13.1 En el artículo 82 falta una referencia explícita a la evaluación del rendimiento (que tampoco se menciona en el artículo 20 relativo a la «elaboración de perfiles»). Por otra parte, no se especifica si esta habilitación se aplica asimismo a la formulación de las disposiciones relativas al DPD. Habría que precisar además la prohibición de la «elaboración de perfiles» en

el ámbito laboral en el contexto de la evaluación de impacto relativa a la protección de datos (artículo 33).

Puntos que faltan y deberían incluirse:

4.14 Artículos 81, 82, 83 y 84

4.14.1 En lugar de «dentro de los límites del presente Reglamento ...» se debería decir «en virtud del presente Reglamento».

4.15 Ámbito de aplicación

4.15.1 Por lo que respecta a los derechos fundamentales, la armonización en ámbitos específicos debería permitir a los Estados miembros adoptar, en su legislación nacional, disposiciones no incluidas en el Reglamento o más favorables que las previstas en el mismo, tal como se consagra ya para los ámbitos previstos en los artículos 80 a 85.

4.15.2 Las direcciones IP de las personas deberían incluirse expresamente en el cuerpo del Reglamento entre los datos personales que deben protegerse, y no solo en los considerandos.

4.15.3 Los motores de búsqueda, que obtienen lo esencial de sus ingresos de la publicidad, recogen datos personales de los usuarios y hacen un uso comercial de los mismos, deben incluirse en el ámbito de aplicación del Reglamento, y no solo en los considerandos.

4.15.4 Convendría precisar que las redes sociales entran en el ámbito de aplicación, y no solo cuando elaboran perfiles con fines comerciales.

4.15.5 Los métodos de control y filtrado de Internet destinados a luchar contra la falsificación y que tienen por efecto la elaboración de perfiles de determinados usuarios de la red, ficharlos y controlar todos sus movimientos, sin una autorización judicial nominal, deben entrar también en el ámbito de aplicación del Reglamento.

4.15.6 Sería igualmente deseable que las Instituciones y órganos de la Unión se sometieran a las obligaciones del Reglamento.

4.16 Artículo 9 - Categorías especiales de datos personales

4.16.1 El mejor modo de proceder consistiría en definir unos regímenes especiales en función de las circunstancias, las situaciones y las finalidades de los tratamientos de datos. Hay que añadir una prohibición de «elaboración de perfiles» en estos ámbitos.

4.16.2 Procede introducir el principio de no discriminación en el tratamiento de datos sensibles con fines estadísticos.

4.17 Deberían incluirse posibilidades (no explotadas) en los siguientes ámbitos:

— participación de los representantes del personal en todos los niveles, nacionales y europeos, en la elaboración de «normas corporativas vinculantes», que a partir de ahora deben admitirse como condición para la transferencia internacional de datos (artículo 43);

⁽¹¹⁾ Se debería precisar más el tema de la prospección mediante cartas nominales, ya que la aplicación del Reglamento tal como está conduciría a su prohibición, cuando constituye un método poco intrusivo y dirigido de prospección de nuevos clientes.

⁽¹²⁾ Por ejemplo, comunicación de un informe periódico de la actividad del DPD a los representantes del personal o a los elegidos de los trabajadores del Consejo de administración o del Consejo de vigilancia, nacional y/o europeo, cuando existan.

— información y consulta del Comité de empresa europeo con ocasión de las transferencias internacionales de datos de los empleados, en especial a terceros países;

— información y participación de los interlocutores sociales europeos y las ONG europeas de consumidores y defensa de los derechos humanos en la designación de los miembros del Consejo Europeo de Protección de Datos que debe sustituir al Grupo de Trabajo del artículo 29;

— información y participación de dichos interlocutores y ONG de ámbito nacional en la designación de los miembros de las autoridades nacionales de protección de datos, lo que tampoco está previsto.

4.18 Artículos 74 a 77 – Acciones de grupo por ilegalidad de ficheros y por daños y perjuicios

4.18.1 La mayoría de las violaciones del derecho a la protección de datos son de carácter colectivo: cuando se producen, la infracción no afecta a una sola persona, sino un grupo de personas fichadas o a todas ellas. Las vías de recurso jurisdiccional individuales tradicionales no son adecuadas para reaccionar contra este tipo de violaciones. Ahora bien, si el artículo 76 autoriza a todo organismo, organización o asociación que tenga por objeto proteger los derechos de las personas afectadas a entablar, en nombre de una o varias personas afectadas, los procedimientos previstos en los artículos 74 y 75, no sucede lo mismo cuando se trata de reclamar una reparación o una indemnización por daños y perjuicios, ya que, en este caso, el artículo 77 solo prevé esta posibilidad para las personas individuales y no admite un procedimiento de representación colectiva o acción de grupo.

4.18.2 A tal fin, el Comité recuerda que desde hace años ha defendido en varios dictámenes la necesidad y la urgencia de dotar a la UE de un instrumento judicial de acción de grupo armonizado a escala europea, necesario en muchos ámbitos del Derecho de la UE y que existe en varios Estados miembros.

Cuestiones inaceptables:

4.19 Artículo 8 - Niños

4.19.1 Dado que «niño» se define como toda persona menor de 18 años (artículo 4, punto 18), de acuerdo con la Convención de Nueva York, no es aceptable que, en el apartado 1 del artículo 8, se otorgue a los niños de 13 años la posibilidad de «consentir» al tratamiento de sus datos personales.

4.19.2 Aunque el CESE comprende la necesidad de definir normas específicas para las PYME, no es aceptable que, mediante un acto delegado, la Comisión pueda eximir pura y simplemente a las PYME de la obligación de respetar los derechos del niño.

4.20 Artículo 9 – Categorías especiales

4.20.1 Del mismo modo, en el artículo 9, apartado 2, letra a), no hay ninguna razón para que los niños puedan dar su

«consentimiento» al tratamiento de datos relativos a su origen nacional, opiniones políticas, religión, salud, vida sexual o condenas penales.

4.20.2 Los datos aportados de forma voluntaria por las personas, como, por ejemplo, en Facebook, no deberían quedar excluidos de la protección, como se puede inferir de la letra e) del artículo 9, y deberían gozar como mínimo del derecho al olvido.

4.21 Artículo 13- Derechos en relación con los destinatarios

4.21.1 La excepción de la parte final –«salvo que ello sea imposible o exija un esfuerzo desproporcionado»– no es justificable ni aceptable.

4.22 Artículo 14 - Información

4.22.1 Es igualmente inaceptable la excepción idéntica que figura en el apartado 5, letra b).

4.23 Artículo 19, apartado 1 – Derecho de oposición

4.23.1 La fórmula vaga utilizada como excepción –«motivos imperiosos y legítimos»– no es aceptable y vacía de contenido el derecho de oposición.

4.24 Artículo 20 – Elaboración de perfiles

4.24.1 La prohibición de la elaboración de perfiles no deberá restringirse a los tratamientos «automatizados»⁽¹³⁾.

4.24.2 En el apartado 2, letra a), la expresión «... se hayan invocado ...» debe ser sustituida por «... se hayan establecido ...».

4.25 Artículo 21 - Limitaciones

4.25.1 La redacción de la letra c) del apartado 1 es totalmente inaceptable, ya que contiene expresiones vagas e indefinidas, como: interés económico y financiero, ámbitos fiscal, presupuestario y monetario e incluso la estabilidad y la integridad de los mercados, esta última fórmula añadida a la Directiva 95/46.

4.26 Artículos 25, 28 y 35 – Límite de 250 trabajadores

4.26.1 El umbral de 250 trabajadores que determina la aplicabilidad de determinadas disposiciones de protección, como por ejemplo el delegado de protección de datos, tendría como consecuencia que solo disfrutasen de dicha disposición algo menos del 40 % de los trabajadores. El mismo límite en materia de obligación de documentación conduciría a que la gran mayoría de los trabajadores no tendría ninguna posibilidad

⁽¹³⁾ Véase la Recomendación CM/Rec(2010)13 del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 23 de noviembre de 2010.

de vigilar el uso de sus datos personales y, por consiguiente, tampoco existiría ningún control. El Comité sugiere prever un umbral más bajo, como el número de trabajadores que por lo general se fija en los Estados miembros para la constitución de una instancia de representación de los intereses de los trabajadores en el lugar de trabajo. Podría preverse otro enfoque basado en criterios objetivos, por ejemplo el número de archivos de protección de datos tratados en un período de tiempo por determinar, independientemente del tamaño de la empresa o del servicio de que se trate.

4.27 Artículo 51 – La «ventanilla única»

4.27.1 Aunque el principio de «ventanilla única» se ha concebido para facilitar la vida de las empresas y hacer más eficaces los mecanismos de protección de datos, puede entrañar un

deterioro significativo de la protección de los datos relativos a los ciudadanos en general y de los datos personales de los trabajadores en particular, al hacer caduca la obligación actual de someter las transferencias de datos personales a un acuerdo de empresa y a la aprobación de una comisión nacional de protección de los datos ⁽¹⁴⁾.

4.27.2 Por otra parte, este sistema parece contrario al deseo de una gestión de proximidad y puede privar al ciudadano de la posibilidad de que su demanda sea instruida por la autoridad de control más próxima y accesible.

4.27.3 Hay, pues, razones para que se mantenga la competencia de la autoridad del Estado miembro de residencia del demandante.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁴⁾ En particular, las autoridades administrativas independientes encargadas de autorizar y controlar la creación de ficheros nominales; al contrario, sus competencias deberían ampliarse en la sociedad digital y en las redes sociales, debido al valor de intercambio de los perfiles individuales para la prospección comercial.

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

La siguiente enmienda, que obtuvo al menos una cuarta parte de los votos emitidos, fue rechazada en el transcurso del debate (artículo 54.3 del Reglamento interno):

Suprímense los puntos 4.25 y 4.25.1

~~«4.25 Artículos 25, 28 y 35 — Límite de 250 trabajadores~~

~~4.25.1 El umbral de 250 trabajadores que determina la aplicabilidad de determinadas disposiciones de protección, como por ejemplo el delegado de protección de datos, tendría como consecuencia que solo disfrutasen de dicha disposición algo menos del 40 % de los trabajadores. El mismo límite en materia de obligación de documentación conduciría a que la gran mayoría de los trabajadores no tendría ninguna posibilidad de vigilar el uso de sus datos personales y, por consiguiente, tampoco existiría ningún control. El Comité sugiere prever un umbral más bajo, como el número de trabajadores que por lo general se fija en los Estados miembros para la constitución de un comité de empresa, un comité de centro o un consejo de vigilancia. Podría preverse otro enfoque basado en criterios objetivos, por ejemplo el número de archivos de protección de datos tratados en un período de tiempo por determinar, independientemente del tamaño de la empresa o del servicio de que se trate.»~~

Resultado de la votación:

Votos a favor: 87

Votos en contra: 89

Abstenciones: 26

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa»

COM(2011) 900 final

(2012/C 229/18)

Ponente: **Jan SIMONS**

El 20 de diciembre de 2011 de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa»

COM(2011) 900 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2012.

En su 481º pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 145 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité lamenta profundamente el título de la Comunicación, que resulta confuso y sugiere más de lo que ofrece su contenido. Confuso porque aparentemente, en la Comunicación hay que dar a la expresión «marco de calidad» un significado distinto al de «calidad», el valor común reconocido en el artículo 14 del TFUE en relación con el protocolo 26, un valor que no se aborda en absoluto en la Comunicación como tal ni tampoco sectorialmente.

1.2 El Comité reconoce la necesidad de que se publique esta nota explicativa sobre los servicios de interés general. En la medida en que la Comunicación de la Comisión incluya esta explicación, el Comité la suscribe, sin perjuicio de las observaciones formuladas. En los últimos años, el CESE ha reiterado además la necesidad de unos servicios de interés general de calidad, eficaces y modernos.

1.3 El Comité considera, no obstante, que es indispensable incorporar las nuevas disposiciones del derecho primario sobre los SIG al derecho derivado sectorial y, cuando sea necesario, al derecho derivado transversal.

1.4 La actual crisis económica y financiera ha puesto una vez más de manifiesto el papel central que desempeñan los servicios de interés general a la hora de garantizar la cohesión social y territorial, y no hemos de olvidar que las posibilidades del sector público están sometidas a importantes presiones debido a las decisiones políticas. El Comité reconoce la urgencia de tomar medidas adecuadas a fin de que se mantengan los servicios y se mejore la calidad de los mismos.

1.5 El Comité considera que el marco institucional (artículo 14 del TFUE, Protocolo nº 26 y artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales) constituye una buena base para ahondar en esta cuestión, pero opina que esta Comunicación todavía no contiene el enfoque coherente y específico de los servicios de interés general que es necesario.

1.6 El Comité considera que la prestación y la financiación de servicios de interés económico general es un asunto de los Estados miembros, a través de la legislación sectorial que permite adoptar soluciones a medida, mientras que la posibilidad de que la UE legisle se limita sobre todo al establecimiento de las condiciones económicas y financieras esenciales y al control de los fallos evidentes.

1.7 El Comité defiende que, en la revisión de la legislación sectorial que incluya obligaciones de servicio universal, es necesario un continuo examen, en cooperación con las partes interesadas y la sociedad civil, sobre la base de las nuevas disposiciones del derecho primario, de la evolución de las necesidades de los usuarios y de los cambios tecnológicos y económicos. El Comité opina que en esta revisión debería seguirse un enfoque que prestara atención no sólo al empleo sino también a la cohesión social y territorial, porque hasta ahora se han descuidado estos aspectos.

1.8 El Protocolo nº 26 recalca la competencia de los Estados miembros para prestar, encargar y organizar servicios no económicos de interés general. El Comité considera que, por consiguiente, los Estados miembros son los primeros responsables de la evaluación de estos servicios a escala nacional, regional o local, y que la única obligación de la Comisión es compartir las mejores prácticas y controlar estos servicios conforme a los principios generales de los tratados de la UE.

1.9 El Comité valora que, en su Comunicación, la Comisión haga un intento por explicar los conceptos básicos utilizados en los debates sobre los servicios de interés general, que afectan directamente a clientes y usuarios, es decir, a los ciudadanos en general. Por desgracia, no lo hace de forma completa. En opinión del Comité, la definición de servicio de interés general (SIG) debería incluir algo más que la referencia a la existencia de un mercado. Como, por ejemplo, la toma de decisiones democráticamente legitimada en los Estados miembros. Es conveniente realizar una consulta amplia y elaborar de nuevo una lista de conceptos, que no dé margen de interpretación en las diferentes versiones lingüísticas, a fin de evitar las interpretaciones erróneas.

1.10 El Comité está de acuerdo en aumentar la claridad y la seguridad jurídica de las normas de la UE aplicables a los servicios de interés económico general. Lo mismo puede decirse de la publicación de las «Guías» de la Comisión, sobre todo si se elaboran de forma adecuada con expertos a fin de lograr una mejor comprensión y aplicación de estas normas.

1.11 En lo que respecta a garantizar el acceso a los servicios esenciales como los servicios postales, los servicios bancarios básicos, el transporte público, la energía y las comunicaciones electrónicas, el Comité considera que ha de existir un derecho de acceso universal, en especial para los clientes vulnerables, como las personas discapacitadas o las personas que viven por debajo del umbral de pobreza. Sobre la base del sistema jurídico vigente, los Estados miembros deben decidir permanentemente, con conocimiento de causa y bajo la supervisión de Comisión, si estos servicios han de seguir siendo públicos o bien deben dejarse (en parte) en manos del mercado bajo estrictas condiciones.

1.12 El Comité opina que la presente Comunicación tendría que haber prestado más atención a los servicios sociales, sanitarios y para el empleo de interés general. Pide a la Comisión que intensifique su labor en el ámbito de la especificación de los servicios de interés general. El Comité, al igual que la Comisión, considera crucial el papel de los servicios sociales de interés general en la UE, en ámbitos como la asistencia sanitaria, la asistencia infantil, los cuidados para los mayores, la asistencia a las personas discapacitadas, la vivienda social y los servicios para el empleo.

1.13 El Comité pide a la Comisión que presente rápidamente propuestas en relación con el fomento de iniciativas cualitativas, en especial para los servicios sociales de interés general, debido al hecho de que en esta Comunicación apenas se les presta atención, y porque la demanda de estos servicios aumenta mientras que su financiación es cada vez más problemática. Además, la Comisión debe seguir desarrollando la aplicación de un marco europeo voluntario de calidad de los servicios sociales a escala de los Estados miembros.

2. Introducción

2.1 Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se han introducido nuevas disposiciones en relación con los servicios

de interés general, en concreto el artículo 14 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Protocolo nº 26 en relación con la interpretación del concepto «valores comunes» en el artículo 14 del TFUE, así como sobre los servicios no económicos de interés general. Además, se ha conferido al artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales el mismo valor jurídico que los Tratados.

2.2 Por otra parte, la prolongada crisis económica y financiera deja claro el papel central que desempeñan los servicios de interés general a la hora de garantizar la cohesión social y territorial y el efecto que tiene la crisis en el sector público. Los estudios demuestran que los «servicios públicos», que no se limitan a los SIG, representan el 26 % del PIB de los 27 Estados miembros de la UE, mientras que dan trabajo al 30 % de los trabajadores europeos.

2.3 Estas son las principales razones por las que la Comisión ha decidido publicar la Comunicación objeto de examen.

3. Contenido del documento de la Comisión

3.1 La Comisión considera que el marco de calidad debe garantizar que en años venideros el marco reglamentario a escala de la UE siga consolidando la dimensión social del mercado único para tener en cuenta mejor la naturaleza específica de estos servicios y hacer frente al reto de prestarlos de tal manera que incorporen los valores de calidad, seguridad y asequibilidad, igualdad de trato, acceso universal y derechos de los usuarios reconocidos en el Protocolo.

3.2 La Comisión constata que con los años, la demanda de servicios de interés general y la forma en que se prestan han cambiado significativamente. Según la Comisión, los servicios que antes prestaba el gobierno central se delegan ahora cada vez más en órganos públicos de nivel inferior o en el sector privado, a través de una legislación específica.

3.3 La tendencia mencionada en el punto 3.2 se ve impulsada por los procesos de liberalización, los cambios de las políticas gubernamentales y los cambios en las necesidades y expectativas de los usuarios. Y dado que muchos de estos servicios son de naturaleza económica, se les aplican las normas sobre mercado interior y competencia «en la medida en que la aplicación de dichas normas no se opone a la ejecución, de derecho o de hecho, de las tareas concretas que tienen atribuida».

3.4 Pese a la preocupación por el impacto de estas normas en los servicios, en particular en los servicios sociales, la Comisión está convencida de que estas normas pueden aplicarse de tal modo que tengan en cuenta las necesidades específicas y mejoren la prestación de los servicios, por supuesto con la necesaria flexibilidad.

3.5 El marco de calidad presentado por la Comisión se compone de tres líneas de acción, que no obstante la Comisión no desarrolla en propuestas concretas.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité lamenta profundamente el título de la Comunicación, que resulta confuso y sugiere más de lo que ofrece su contenido. Confuso porque aparentemente, en la Comunicación hay que dar a la expresión «marco de calidad» un significado distinto al de «calidad», el valor común reconocido en el artículo 14 del TFUE en relación con el protocolo 26, un valor que no se aborda en absoluto en la Comunicación como tal ni tampoco sectorialmente. Lo mismo puede decirse de otros valores como la calidad, seguridad, asequibilidad, igualdad de trato, acceso universal y derechos de los usuarios.

4.2 Muy grave es asimismo la ausencia de un estudio de impacto en la Comunicación, pues son muy discutibles las afirmaciones y constataciones de la Comisión, como las expresadas en el punto 3.2. Por ejemplo, según el Comité y los expertos, desde siempre ha habido una oferta regional y local de estos servicios.

4.3 El Comité suscribe la necesidad de que se publique esta nota explicativa para los servicios de interés general. En anteriores dictámenes⁽¹⁾ ya se ha señalado la necesidad de unos servicios de interés general eficientes, modernos, accesibles y asequibles, al ser uno de los pilares del modelo social europeo y de la economía de mercado social, y de prestarles una atención continua, sobre todo ahora que la crisis económica y financiera asola a Europa.

4.4 En este sentido, el Comité apoya la actuación de la Comisión y la alienta a seguir trabajando para que se reconozcan los rasgos específicos de los servicios sociales de interés general, por ejemplo en la legislación sobre las ayudas estatales y los servicios para el empleo.

4.5 El Comité considera, no obstante, que es indispensable incorporar las nuevas disposiciones del derecho primario sobre los SIG al derecho derivado sectorial y, cuando sea necesario, al derecho derivado transversal.

4.6 El Comité opina que esta Comunicación debería haber dedicado más atención a los servicios sociales y sanitarios de interés general. Por ello pide a la Comisión que intensifique su labor en el ámbito de la especificación de los servicios sociales de interés general. Por otra parte quiere señalar que también puede haber otros servicios de interés general, no mencionados por la Comisión, en los sectores de la cultura, la enseñanza, los entes públicos de radiodifusión, etc. El Comité, al igual que la Comisión, considera crucial el papel de los servicios sociales de interés general en la UE, en particular, en los sectores de la sanidad, la asistencia infantil, los cuidados para los mayores, la asistencia a las personas discapacitadas, la vivienda social y los servicios para el empleo.

4.7 La introducción de nuevas disposiciones con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el artículo 14 del Tratado de

Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y el Protocolo nº 26 sobre los servicios de interés general, así como el artículo 36 de la Carta de los Derechos Fundamentales al que se ha conferido el mismo valor jurídico que los Tratados, ha permitido a la Comisión agrupar todas las iniciativas que ha desarrollado en relación con los servicios de interés general. El Comité considera que se trata de una iniciativa valiosa, aunque hay que señalar que esta Comunicación todavía no incluye el enfoque coherente y específico de los servicios de interés general —como el acceso a los servicios— que es necesario. Por ello pide a la Comisión que presente propuestas concretas.

4.8 El artículo 14 del TFUE crea la posibilidad de que la Unión legisle en el ámbito de los servicios de interés económico general estableciendo los principios y condiciones, en particular económicas y financieras, que les permitan cumplir su cometido. Del contexto del artículo se evidencia según el Comité que no se hace referencia a las condiciones del propio servicio, pues son las autoridades nacionales las que las establecen, sino a las condiciones marco y sectoriales en los ámbitos de competencia de la UE (en este contexto por autoridades nacionales se entiende las autoridades centrales, regionales y locales).

4.9 Este artículo evidencia asimismo que la organización, la prestación y la financiación de estos servicios corresponde a las autoridades de los Estados miembros. Un criterio que el Comité ha defendido siempre. La Comisión debería seguir desarrollando los conocimientos que tiene de estos servicios a escala nacional para poder juzgar sobre su aplicación de las normas de la UE.

4.10 La Comisión afirma que seguirá examinando la necesidad de revisar la legislación sectorial vigente que incluya obligaciones de servicio universal y la posible necesidad de crear nuevas obligaciones de servicio universal en otros sectores. El Comité quiere señalar que es necesario que este examen continuo se lleve a cabo sobre la base de las nuevas disposiciones del derecho primario, de la evolución de las necesidades de los usuarios y de los cambios tecnológicos y económicos, en colaboración con las partes interesadas y la sociedad civil, sobre todo en lo que respecta a averiguar la necesidad de nuevas obligaciones de servicio universal en otros sectores. El parecer del Comité a este respecto ya quedó reflejado en un anterior dictamen⁽²⁾.

4.11 El artículo 1 del Protocolo nº 26 establece los principios básicos aplicables a los servicios de interés económico general y el artículo 2 las competencias de los Estados miembros para prestar, encargar y financiar servicios no económicos de interés general. El Comité considera que, por consiguiente, los Estados miembros son los primeros responsables de las evaluaciones de los servicios mencionados en el artículo 2 a nivel nacional, regional o local; la tarea de la Comisión Europea es controlar si estos servicios cumplen los principios generales de los Tratados de la UE, en el marco del control de errores manifiestos.

⁽¹⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 77-80; DO C 128 de 18.5.2010, pp. 65-68; DO C 162 de 25.6.2008, pp. 42-; DO C 309 de 16.12.2006, pp. 135-141.

⁽²⁾ DO C 48 de 15.2.2011, pp. 77-80.

4.12 El Comité valora el intento de la Comisión de explicar los diferentes conceptos utilizados en debates sobre los servicios de interés general. Por desgracia, la Comisión ofrece una explicación incompleta y parcialmente incorrecta. Por ejemplo, no se aclara bien el significado y el lugar que ha de ocupar el concepto de «servicios esenciales» y cabe preguntarse si, en la versión neerlandesa, «onmisbaar» (p. 3, 2º guión) es igual a «essentieel». Además, la enumeración de las obligaciones específicas del servicio público universal no es completa. La propia Comunicación de la Comisión contiene un ejemplo de la confusión: en el título y la primera frase del segundo guión se habla de «servicios esenciales», pero en el texto que sigue a dicho título se habla de «obligaciones del servicio público universal». La Comisión no ha de rehuir la asistencia de renombrados expertos sobre este tema para formular de forma unívoca los conceptos básicos utilizados en el ámbito de los SIG.

4.13 Conviene asimismo señalar que entre las diferentes versiones lingüísticas existe margen para la interpretación, y no solo en la lista de conceptos básicos. Cabe preguntarse, por ejemplo, si con el uso de conceptos como «acceso universal» junto a «servicio universal», «servicio público» junto a «obligaciones de servicio público» y «misión de servicio público» no se aludirá cada vez a algo distinto. Un ejemplo típico de la confusión es que, en el apartado de «conceptos básicos», la Comisión afirma que no seguirá utilizando el término servicio público en su Comunicación, pero ya en el cuarto párrafo dice «..., facultan a *servicios públicos* concretos para cumplir sus misiones».

4.14 Por ello es conveniente realizar una amplia consulta sobre todas estas cuestiones y elaborar una nueva lista de conceptos, a fin de evitar las interpretaciones erróneas, teniendo en cuenta las diferencias en los sistemas sociales de los Estados miembros.

5. Observaciones específicas

5.1 El Comité considera que el enfoque, en forma de tres líneas de acción indicadas en el punto 3.5 que ha utilizado la Comisión a la hora de elaborar esta Comunicación, ofrece un buen marco para su ulterior profundización.

5.2 La primera línea de acción tiene que ver con aumentar la claridad y la seguridad jurídica de las normas de la UE aplicables a los servicios de interés económico general. Es evidente que el Comité la considera positiva, puesto que es algo que defiende desde hace años. Lamentablemente, el Comité constata que no se han formulado propuestas concretas.

5.3 En lo que respecta a las revisiones de las normas sobre ayudas estatales a los servicios de interés económico general, la Comisión ya ha aprobado o propuesto las siguientes adaptaciones:

5.3.1 Una nueva Comunicación que profundiza en los problemas de interpretación que se plantean a escala nacional, regional o local.

5.3.2 Ampliación del número de servicios sociales exentos del procedimiento de notificación previa y evaluación por parte de la Comisión, cuando se cumplan algunas condiciones básicas. Además de los hospitales y viviendas sociales, esta lista incluye los servicios de interés económico general que cubran necesidades sociales en lo que se refiere a la asistencia sanitaria y atención de larga duración, la asistencia infantil, el acceso al mercado de trabajo y la reintegración en el mismo y la atención sanitaria y la inclusión social de los grupos vulnerables.

5.3.3 Un control mayor y más específico de las grandes medidas de ayuda que pueden tener un impacto significativo en el funcionamiento del mercado interior.

5.3.4 Una nueva norma de minimis destinada específicamente a los servicios de interés económico general que excluirá la existencia de ayuda y, por consiguiente, la necesidad del control de la Comisión para importes de ayuda de hasta 500 000 EUR durante un periodo de tres años. Para determinados sectores, en particular, el transporte y la radiodifusión pública, se seguirán aplicando normas sectoriales especiales.

5.4 En las propuestas de la Comisión en relación con la reforma de las normas sobre contratación pública y concesiones para lograr una mayor calidad de la prestación de los servicios de interés económico general, cabe destacar los siguientes aspectos:

5.4.1 Se aplicará un régimen independiente –más sencillo– a los servicios sociales y sanitarios, que tendrá en cuenta sus características y funciones específicas. Se les aplicarán unos umbrales más elevados y solo tendrán que cumplir las obligaciones de transparencia y de igualdad de trato. Se promueve el uso del criterio de la oferta «más ventajosa económicamente» (de acuerdo con la Comisión Europea, el concepto de «oferta más ventajosa económicamente» cubre asimismo los aspectos sociales y medioambientales).

5.4.2 Habrá una mayor seguridad jurídica sobre la manera en que se aplican las normas de contratación pública de la UE a las relaciones entre las autoridades públicas. Aquí se hace referencia al reciente dictamen del Comité sobre la «Contratación pública y contratos de concesión».

5.5 El Comité está muy satisfecho con la publicación de las «Guías» de la Comisión, sobre todo cuando se elaboran con ayuda de renombrados expertos, para lograr una mejor comprensión y aplicación de las normas de la UE en materia de servicios de interés económico general.

5.6 La segunda línea de acción tiene que ver con garantizar el acceso a los servicios esenciales, en relación con lo cual la Comisión intenta mantener un equilibrio entre por un lado ceder a la necesidad de más competencia y por otro el acceso de todo ciudadano a unos servicios esenciales de calidad y asequibles, como por cierto ya se detallaba en el correspondiente Libro Blanco de 2004.

5.7 En este contexto, la Comisión menciona los siguientes ejemplos de servicios esenciales: los servicios postales, los servicios bancarios básicos, el transporte público (de personas), la energía y las comunicaciones electrónicas. Remitiéndose al punto 4.6, el Comité parte del supuesto de que esta enumeración no es limitativa. El Comité considera que los ejemplos mencionados también son servicios esenciales que han de ser asequibles y deben incluir un derecho universal de acceso. Sobre todo para las personas que necesitan protección y apoyo como los discapacitados y las personas que sufren pobreza y exclusión. En caso de conflicto con las normas en materia de competencia, prevalecerá el interés general.

5.8 La tercera línea de acción tiene que ver con fomentar iniciativas de calidad, en particular, para los servicios sociales, cuya demanda aumenta en la sociedad y cuya financiación es cada vez más problemática debido por un lado a la crisis financiera y por otro al envejecimiento de la población.

5.9 El Comité recuerda en primer lugar que sigue a la espera de la Comunicación sobre servicios sanitarios, que la Comisión

había prometido en relación con los servicios sociales de interés general.

5.10 Como ejemplos de esta tercera línea de acción, la Comisión recalca cuatro iniciativas. El Comité quiere señalar en relación con estas iniciativas que tres de las cuatro guardan relación con iniciativas que se pusieron en marcha anteriormente. Por ello, las ayudas del programa Progress para nuevos proyectos transnacionales no puede guardar relación únicamente con la ejecución de marcos de calidad voluntarios, sino que también debe tratar los resultados de los proyectos.

5.11 El Comité acoge favorablemente el énfasis puesto por la Comisión en que los contratos de adjudicación pública se atribuyan al «menor coste para la colectividad», y no necesariamente a la oferta de precio más bajo. Este enfoque resulta particularmente importante para conseguir la combinación óptima de política social y servicios para el empleo, que ejercen entre sí una influencia notable. No obstante, el aspecto social de la contratación debe reforzarse en el conjunto de la sociedad.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear»

COM(2011) 841 final

(2012/C 229/19)

Ponente: **Richard ADAMS**

El 7 de diciembre de 2011 de conformidad con el artículo 203 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear»

COM(2011) 841 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aplaude la propuesta de Reglamento y apoya con condiciones la aplicación más amplia de la experiencia de la UE en materia de seguridad nuclear en terceros países.

1.2 El Comité observa que la supervisión del considerable importe de referencia financiera de 631 millones de euros en el periodo 2014-2020 es responsabilidad de la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid y que se registrará por las normas y procedimientos comunes a todas las políticas de ayuda y desarrollo. El Comité espera que ello mejore la responsabilidad, transparencia y coherencia con respecto a otros programas de ayuda.

1.3 El Comité observa que cada dos años, a partir de 2016, recibirá un informe de la Comisión sobre la aplicación, los resultados, los principales logros y repercusión de este programa en la ayuda financiera exterior de la Unión, y espera participar plenamente en este proceso de control y revisión. Una planificación oportuna de las revisiones intermedias de los programas maximizará su capacidad de dar resultados y cabe suponer que tendrá lugar en colaboración con los programas geográficos y las delegaciones de la UE en los países socios.

1.4 Se señala que los puntos de vista de la sociedad civil europea sobre el desarrollo de la energía nuclear en general varían considerablemente de un Estado miembro a otro, y el reconocimiento de este hecho debería ser más evidente en determinados aspectos del Reglamento.

1.5 En particular debería aclararse al ciudadano europeo como contribuyente que la mayoría del gasto del programa se destinará a la descontaminación y que solo una pequeña parte del gasto se destinará a programas de asesoramiento en materia de seguridad en las economías emergentes donde pueda asegurarse la estabilidad política y civil.

1.6 Para ofrecer asistencia a los países emergentes, la Comisión debería proponer una convención internacional sobre criterios y condicionalidad en relación con el asesoramiento en materia de seguridad nuclear que debería desarrollarse entre el pequeño número de países capaces de ofrecer dicho asesoramiento. Al margen de tal convención, en el Instrumento de cooperación en materia de seguridad nuclear (ICSN) deberían establecerse unos criterios claros que permitan tomar una decisión sobre si un país emergente:

- cumple los criterios mínimos de estabilidad nacional e internacional;
- está en condiciones de y está preparado para garantizar la instalación de la estructura administrativa, científica y técnica necesaria para realizar la opción nuclear;
- puede poner a disposición, de forma duradera, los recursos financieros, técnicos e industriales necesarios para garantizar un alto nivel de competencia reguladora, garantizar todos los medios para un funcionamiento seguro y ofrecer un programa seguro de gestión de residuos a largo plazo.

1.7 Estos criterios no deberían formar parte del anexo del Reglamento, sino que deberían incluirse en el texto principal porque contienen principios generales, de gran importancia, relacionados con la seguridad nuclear internacional, la seguridad de las relaciones internacionales y la seguridad internacional.

1.8 Los proyectos de asistencia solo deben aplicarse en un país emergente si es parte signataria del Tratado de No Proliferación y sus Protocolos, la Convención sobre Seguridad Nuclear y la Convención conjunta sobre seguridad en la gestión del combustible gastado.

1.9 Los recursos para la adquisición de equipo técnico solo deberían proporcionarse en circunstancias excepcionales relacionadas con la garantía de seguridad. La Comisión debería desarrollar criterios e informar al respecto. No debería darse asistencia a los operadores.

1.10 Para fomentar la transparencia se recomienda que se pongan a disposición estudios de casos del programa actual, al tiempo que se mejora la presentación y las referencias cruzadas en el sitio web de EuropeAid.

1.11 El programa del Instrumento de Cooperación en Seguridad Nuclear (ICSN) debería alentar y evaluar la capacidad de que los instrumentos obligatorios se conviertan en leyes en cada país cubierto por sus actividades cuando estos apliquen o mejoren los tratados, convenciones y acuerdos del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA).

1.12 El CESE recomienda en particular la inclusión de apoyo a organizaciones independientes de la sociedad civil en países beneficiarios o adyacentes a estos que deseen mejorar la responsabilidad y transparencia de la cultura de la seguridad nuclear mediante acciones específicas.

2. Introducción

2.1 En ocasiones, la atención se focaliza en problemas relacionados con la seguridad nuclear más allá de Europa, especialmente con los accidentes de Three Mile Island en 1979, Chernóbil en 1986 y Fukushima en 2011. Tales accidentes tienen un impacto global y subrayan las consecuencias catastróficas de un diseño deficiente, una mala cultura de la seguridad y una seguridad de funcionamiento y un marco regulador inadecuados.

2.2 En 2010 había 441 reactores nucleares comerciales funcionando en 30 países de todo el mundo, muchos se construyeron en las décadas de los setenta y los ochenta, con una vida media de unos 35 años. Además, 56 países tienen en funcionamiento unos 250 reactores de investigación civil y se están construyendo otros 60 reactores nucleares, aunque hay previstos más de 150. Los nuevos reactores se construirán principalmente en China, la India y Rusia, pero posiblemente también en el Sureste de Asia, Sudamérica y Oriente Medio. La demanda de electricidad aumenta inexorablemente y es posible que los países también intenten aumentar sus exportaciones de electricidad generada a partir de la energía nuclear.

2.3 Independientemente de si tiene lugar o no un «renacimiento» nuclear, mientras siga habiendo centrales nucleares en funcionamiento, seguirán planteándose importantes problemas de seguridad que pueden tener un impacto global. Por ello, la UE considera que los aspectos de la seguridad nuclear internacional constituyen un ámbito legítimo de su interés e implicación, en particular dado que, a partir del Tratado de Euratom de 1957, la Unión ha desarrollado conocimientos en investigación, y conocimientos técnicos, operativos y reguladores en este ámbito. Con aproximadamente una tercera parte de la capacidad

nuclear mundial instalada y la experiencia más amplia en diversos regímenes dinámicos de regulación y seguridad, Europa cuentan con una importante reserva de conocimientos en este ámbito. El desastre de Chernóbil fomentó un enfoque dinámico y proactivo de la cooperación y la difusión de la seguridad nuclear al ilustrar de forma trágica los posibles puntos débiles de los regímenes de seguridad de terceros países.

2.4 Desde 1991, como parte del programa TACIS de la UE (asistencia técnica a la Comunidad de Estados Independientes), se ha ofrecido un importante apoyo a terceros países en el ámbito de la seguridad nuclear. El apoyo iba enfocado a análisis de la seguridad; asistencia *in situ* a las centrales nucleares y, en algunos casos, suministro de equipos para mejorar el control del funcionamiento de la central; actividades de regulación y concesión de licencias; y gestión de residuos. También se contribuyó a actividades internacionales más amplias, en particular la acción en Chernóbil. Se asignaron cerca de 1 300 millones de euros a la ayuda en materia de seguridad nuclear, en especial en Rusia y Ucrania y, en menor grado, en Armenia y Kazajstán.

2.5 Desde 2007, el ICSN ⁽¹⁾, al estar especialmente dedicado a la promoción y al desarrollo de la seguridad nuclear, sucedió a TACIS y dejó de limitarse a los Estados que surgieron a raíz de la desintegración de la Unión Soviética. El ICSN está dotado con un presupuesto de 524 millones de euros para el periodo 2007-2013 y financia acciones para mejorar la seguridad nuclear, el transporte, el tratamiento y la eliminación seguros de los residuos radiactivos, la descontaminación de antiguas centrales nucleares y la protección contra la radiación ionizante emitida por los materiales radioactivos, la preparación en caso de emergencias y la promoción de la cooperación internacional en el ámbito de la seguridad nuclear.

2.6 La UE trabaja estrechamente con el OIEA, a menudo ofreciendo financiación para la ejecución de programas recomendados que, de lo contrario, se quedarían sin fondos.

2.7 Un nuevo reto lo presenta la intención de terceros países de reforzar la capacidad de generar energía nuclear. Algunos de estos países emergentes no siempre tienen estructuras políticamente estables y pueden carecer de separación de poderes, control democrático, estructuras administrativas experimentadas y conocimientos en la gestión de tecnologías de alto riesgo. Estimular indirectamente a estos países a que desarrollen tecnología nuclear otorgando a sus programas nucleares un barniz de credibilidad a través de la asistencia de la UE podría generar nuevos riesgos para la seguridad nuclear.

2.8 Aparte de ello e independientemente de las intenciones de terceros países de reforzar la capacidad de producción de energía nuclear, el CESE es consciente del hecho de que el uso civil de la energía nuclear está vinculado a la producción de plutonio u otros materiales radiactivos, así como al desarrollo de conocimientos técnicos que podrían provocar amenazas nucleares internacionales e incrementar las tensiones internacionales. Dichos riesgos podrían acentuarse en terceros países inestables.

⁽¹⁾ DO L 81 de 22.3.2007, p. 1.

3. Síntesis de la propuesta de Reglamento

3.1 La actual propuesta de Reglamento, una refundición del Reglamento del ICSN de 2007, propicia, entre otras cosas, una revisión del ámbito geográfico para que se incluya a todos los terceros países del mundo, y especifica las prioridades y los criterios de la cooperación. La responsabilidad de la aplicación de las acciones recae en la Dirección General de Desarrollo y Cooperación (DG DEVCO) – EuropeAid, con la colaboración del Servicio Europeo de Acción Exterior, la DG Energía y el Centro Común de Investigación. En particular, el Reglamento estará sujeto a las *normas y procedimientos de ejecución comunes de los instrumentos de la Unión para la acción exterior* (COM(2011) 842 final). Ello facilita asimismo un enfoque de aplicación simplificado del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (ICD), el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH), el Instrumento Europeo de Vecindad (IEV), el Instrumento de Estabilidad (IE), el Instrumento de Ayuda de Preadhesión (IPA) y el Instrumento de Asociación (IA).

3.2 El Reglamento apoya la promoción de un alto nivel de seguridad nuclear, protección frente a las radiaciones y salvaguardias nucleares en los terceros países. Ello abarca cuestiones como la extracción de combustible, la construcción, el funcionamiento y la clausura de instalaciones y la eliminación de residuos: un enfoque amplio. En opinión de la Comisión, los avances se evaluarán a través de las revisiones inter pares del OIEA, el estado de desarrollo de las estrategias en materia de combustible gastado, residuos nucleares y clausura nuclear, el respectivo marco legislativo y regulador y la ejecución de proyectos y el número e importancia de problemas identificados en los informes relevantes del OIEA sobre la aplicación de las salvaguardias nucleares.

3.3 El Reglamento pretende garantizar la coherencia en pos de unos objetivos de política de la UE y otras medidas de desarrollo de terceros países mediante la formulación de documentos estratégicos seguidos de programas indicativos plurianuales que abarcan un periodo inicial de cuatro años, seguidos de otros tres años.

3.4 Un anexo define las medidas específicas apoyadas y los criterios para la cooperación, incluyendo las prioridades, en virtud de las que se gastará un presupuesto de 631 millones de euros a lo largo de siete años.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité toma nota del proceso por el cual se han desarrollado los programas de asistencia y cooperación en materia de seguridad nuclear a lo largo de los últimos 20 años. La actual propuesta de Reglamento sigue esa tendencia e intenta dejar claro que el objetivo primordial es la seguridad y no la promoción de la energía nuclear (COM(2011) 841 final, Anexo – Criterios – último punto). El Comité entiende que el objetivo del programa no es alentar a los países emergentes a aplicar la tecnología nuclear. Para tal fin, habría que dar un lugar más destacado a la presentación detallada del desglose de gastos en

el programa anterior y el propuesto del ICSN. En particular ayudaría a reducir algunas preocupaciones si se pudiera aclarar que la mayor parte del gasto del programa se destinará a la descontaminación y una pequeña parte a programas de asesoramiento sobre la seguridad en las economías emergentes.

4.2 De ese modo se reconocería también la posibilidad de que, en anteriores fases del programa, los argumentos de seguridad dominantes para apoyar determinadas medidas operativas —que también contribuyen necesariamente al funcionamiento prolongado y seguro de las centrales nucleares— no hayan sido del todo claros ni se hayan explicado adecuadamente. La explotación de la energía nuclear sigue siendo una cuestión que divide a la opinión pública europea, mientras que el fomento de los máximos niveles de seguridad es apoyado de forma universal.

4.3 El Comité considera que no se ha abordado plenamente la cuestión de si el compromiso de la UE a través del ICSN ofrece apoyo y aliento tácito a un programa nuclear incipiente, sobre todo en una economía emergente inestable. El Comité entiende que la financiación específica de proyectos en virtud del ICSN solo se realizará conforme a rigurosas condiciones; sin embargo, apoyaría un diálogo y debate inicial sobre cuestiones relacionadas con la energía nuclear con cualquier país tercero, sin condiciones.

4.4 La UE debe tener como objeto no contribuir al desarrollo de una capacidad nuclear en un país tercero que pudiera generar nuevos riesgos para la seguridad nuclear o amenazas nucleares que pudieran afectar a la seguridad internacional. En el apartado 1.6 se proponen criterios de admisibilidad. A través de la aplicación de las máximas normas de seguridad nuclear dentro de la Unión, la UE podría reclamar el liderazgo en defensa de una seguridad máxima en el uso civil de la energía nuclear en todo el mundo.

4.5 La contribución del programa ICSN a los países con una base industrial, científica y de investigación más limitada y que han emprendido o quieren emprender programas comerciales de generación nuclear y satisfacen los criterios mínimos de estabilidad, también se considera valiosa y en interés público de la UE. En asociación con el OIEA es posible que el apoyo a las mejores prácticas haya reforzado los regímenes técnicos y reguladores en terceros países con recursos más limitados. Sin embargo, puede resultar difícil hacerse una idea clara de cómo el actual programa del ICSN y programas futuros logran estos beneficios.

4.6 Por ello se propone que la Comisión emprenda medidas para aclarar el papel primordial de la seguridad en el próximo programa del ICSN. Ello implicaría la publicación de estudios de casos accesibles del actual programa, la mejora de la presentación y referencias cruzadas en el sitio web de EuropeAid y, en general, la búsqueda de una mayor presencia de este programa

sustancial. Tal enfoque fomentaría asimismo la transparencia y la responsabilidad. Dado que el Reglamento apoya la promoción de un alto nivel de seguridad nuclear, se propone que se hagan referencias modélicas a este tipo de normas rigurosas, por ejemplo la Declaración de la WENRA sobre los Objetivos de Seguridad de las Nuevas Centrales Nucleares.

5. Observaciones específicas

5.1 Cabe observar que las Directivas en materia de seguridad nuclear, en contra de la impresión que puede causar la propuesta de Reglamento, no contienen normas de seguridad técnica, al igual que las obligaciones del marco regulador solo comprenden algunos requisitos generales en línea con la Convención sobre Seguridad Nuclear.

5.2 La propuesta también señala que dentro de la UE se realizan exhaustivas evaluaciones de seguridad. Sin embargo, las actuales «pruebas de resistencia» son solo una evaluación de seguridad complementaria sin criterios de seguridad subyacentes que intenten responder a la pregunta «¿qué sucede cuando fallan los sistemas de seguridad?». Asimismo, se reconoce que el proceso se ve limitado debido al plazo extremadamente corto que se ha impuesto. Pese a esas limitaciones, los puntos fuertes del enfoque de la UE en materia de seguridad nuclear se basan en la intención de tomarse las «pruebas de resistencia» como primer paso para seguir evolucionando y mejorando la cultura de la seguridad, y hacer realidad las máximas normas de seguridad nuclear. Las conclusiones provisionales de las actuales «pruebas de seguridad» de las centrales nucleares europeas revelan que será preciso aportar cambios y mejoras y medidas reglamentarias que deberán reflejarse en la aplicación y el trabajo de asesoramiento del programa ICSN con la máxima rapidez.

5.3 Es preciso tener en cuenta que la UE, institucionalmente, tiene una experiencia muy limitada en cuestiones nucleares, y que los proyectos del ICSN suelen ser ejecutados por organizaciones de los Estados miembros. La Comisión puede estar en condiciones de ofrecer un valioso análisis crítico y una reflexión sobre la diversidad de las normas y prácticas europeas, pero también debería reforzar su propia capacidad interna y competencias independientes.

5.4 La propuesta establece que el objetivo del ICSN es eliminar el riesgo nuclear, pero cabría observar que, técnicamente, al igual que sucede con la eliminación del riesgo en cualquier proceso industrial complejo, no puede garantizarse que se logrará este objetivo, sobre todo en lo que respecta a la prevención de accidentes nucleares catastróficos. Es preciso aclarar que el objetivo es la prevención de incidentes y accidentes según las normas más conocidas. Asimismo, hay que tener en cuenta que la creencia de que se ha eliminado el riesgo en cualquier proceso no alienta una cultura de la seguridad de alto nivel.

5.5 La Comisión propone misiones del Servicio Integrado de Examen de la Situación Reguladora (IRRS) y del Equipo de Revisión de la Seguridad Operativa (OSART) como indicadores, aunque estas misiones tienen tan solo un valor limitado puesto

que no están previstas para fines de supervisión. Por ejemplo, no ofrecieron protección contra el accidente de Fukushima. Además, ambos tipos de misiones no tienen por objeto el estado de seguridad nuclear de las centrales nucleares. La supervisión internacional de las centrales nucleares sigue siendo una cuestión compleja y contenciosa.

5.6 Los programas ICSN también deberían considerar, en su caso, la posibilidad de fomentar en los países en los que intervienen que los instrumentos obligatorios se conviertan en leyes, siempre que mejoren los tratados, convenios y acuerdos del OIEA.

5.7 La exposición de motivos del Reglamento revela que, en la consulta pública sobre la acción exterior, una mayoría aplastante de los consultados apoya un enfoque más centrado en sistemas de seguimiento y evaluación en los futuros instrumentos y en la aplicación de proyectos/programas. El Comité reconoce que, aunque su establecimiento es reciente, la Dirección General de Desarrollo y Cooperación – EuropeAid se basa en la amplia experiencia y conocimientos en este ámbito que, sin duda, se aplicarán plenamente.

5.8 Sin embargo, el Comité señala que la lista de medidas específicas no incluye el apoyo a las organizaciones independientes de la sociedad civil dentro o fuera de los Estados beneficiarios que quieran mejorar la responsabilidad y transparencia de la cultura de la seguridad nuclear a través de acciones específicas. Esto es admisible con arreglo al Instrumento de Estabilidad y también el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, y el Comité recomienda encarecidamente que el programa ICSN incluya este tipo de apoyo en sus medidas admisibles.

5.9 El Comité toma nota de la flexibilidad que se ha creado al agrupar las medidas apoyadas y los criterios de cooperación en el Anexo que puede modificarse conforme al procedimiento de examen contemplado en el Reglamento de Ejecución común. Sin embargo, habría que estudiar la posibilidad de incluir las cuestiones clave de principio relacionadas con la seguridad nuclear internacional en la parte principal del Reglamento.

5.10 Los criterios de cooperación se trazan con cierta flexibilidad. El Comité lo aplaude para todos los países que tengan centrales nucleares en funcionamiento. También puede ser adecuado comprometerse en una fase exploratoria y preliminar con una gama muy amplia de terceros países. Imponer más criterios restrictivos sobre qué países pueden ser beneficiarios del ICSN no redunda en interés de la seguridad de los ciudadanos europeos. En relación con los países que están determinados a dar los primeros pasos en la producción nuclear de electricidad, creemos que el acceso, la experiencia, el análisis y el asesoramiento de la UE pueden y deben aplicarse siempre que se encuentren puntos fuertes en una sociedad civil activa, independiente y organizada. Sin embargo, es preciso prestar la máxima atención a la cuestión de la estabilidad política a largo plazo y la capacidad de garantizar la seguridad civil en los países socios.

5.11 El Comité propone, por consiguiente, que se definan unas condiciones mínimas para la asistencia en el marco del ICSN y que se desarrolle una convención internacional sobre la condicionalidad relativa al trabajo de asesoramiento en materia de seguridad nuclear entre la UE y el pequeño número de Estados en condiciones de ofrecer dicho asesoramiento (los debates del Grupo de Trabajo de Seguridad Nuclear del G-8 y debates similares en el seno del OIEA así como en la UE constituirían un punto de partida).

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015»

COM(2012) 6 final

(2012/C 229/20)

Ponente: **José M^a ESPUNY MOYANO**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015»

COM(2012) 6 final.

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2012.

En su 481^o Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 3 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE comparte de modo general la estrategia sobre bienestar animal presentada por la Comisión, apoyando la legítima aspiración de los consumidores a la salud alimentaria; apoya además una estrategia productiva europea orientada hacia la calidad.

1.2 El CESE encuentra que hay problemas en la implantación de las normas existentes, derivados de la falta de apoyo a la aplicación de las mismas y de la pérdida de competitividad de las producciones comunitarias.

1.2.1 Faltan instrumentos para compensar la pérdida de competitividad de las producciones ganaderas comunitarias, ya que los sobrecostos que conlleva la política de la UE sobre bienestar animal (EUPAW por sus siglas en inglés) no son absorbidos por el mercado. Es de temer una pérdida aún mayor de cuota tanto en el mercado interior como en la exportación a otros mercados. No se ha reflexionado en términos de mercado laboral ni de condiciones laborales.

1.2.2 El CESE insiste una vez más en que todos los productos importados cumplan los mismos estándares de producción impuestos a las producciones comunitarias, con un enfoque de reciprocidad en los acuerdos comerciales.

1.3 La formación continua en materia de bienestar animal para operadores, trabajadores y autoridades es una parte esencial de la estrategia. El CESE llama la atención también sobre la importancia de que se destine una parte de los fondos de cooperación a la formación de autoridades, empresarios y trabajadores de países terceros sobre el bienestar en la producción animal.

1.4 La implantación de las normas comunitarias necesita una adecuación de los recursos financieros para que los productores

acometan las inversiones necesarias y compensen los sobrecostos. La PAC debe ser un complemento necesario en esta estrategia, dándole la importancia que merece.

1.5 Debe diseñarse una estrategia de comunicación enfocada hacia las preocupaciones de la sociedad, teniendo en cuenta los estudios y avances científicos en la materia y los diferentes puntos de vista de productores, trabajadores y consumidores. La comunicación no puede estar basada solo en el etiquetado obligatorio. Tiene que haber programas de información al consumidor coherentes y que le ayuden a decidir con el mayor número de elementos de juicio posibles. Los fondos de promoción de los productos agroalimentarios tienen un papel clave para que los sectores productivos participen activamente en esta tarea.

1.6 El CESE opina que la Red de Centros Europeos de Referencia debe contar con la participación de todos los agentes sociales y de los consumidores, y que tiene un papel crucial en el desarrollo de la estrategia de bienestar animal:

- a. coordinando los diferentes centros de investigación en la UE,
- b. facilitando la implantación de las normas (desarrollo de indicadores prácticos, formación de operadores, trabajadores y autoridades),
- c. contribuyendo a evaluar el impacto socioeconómico y en la competitividad de las normas,
- d. apoyando las acciones de información y comunicación.

1.7 El refuerzo de los eslabones más débiles de la cadena alimentaria servirá para repartir de forma más justa los sobrecostos derivados de la aplicación de las normas de bienestar animal, manteniendo de esta manera el tejido productivo y el desarrollo de las zonas rurales.

2.1.8 El loable esfuerzo de la Comisión por la simplificación se compagina mal con la intención de la Comisión de ampliar el ámbito de actuación a más especies y profundizar las normas existentes.

2. Resumen de la Comunicación

2.1 La comunicación de la Comisión tiene por objeto marcar las líneas sobre las que debe avanzar la EUPAW, como continuación del Plan de Acción 2006-2010.

2.2 El documento afirma que la UE ha realizado importantes esfuerzos en apoyar el bienestar animal. Se constata que la aplicación de la EUPAW no es uniforme en todos los Estados miembros y que no se han implantado las normas obligatorias en los plazos previstos. Sin embargo, debe reflexionarse sobre si el enfoque de «talla única para todos» puede conducir a mejores resultados en materia de bienestar animal.

2.3 La evaluación de la política de la UE en materia de bienestar animal concluye que las normas de bienestar animal han supuesto costes adicionales para los sectores de la ganadería y la experimentación.

2.4 Se constata igualmente que las decisiones de compra de los consumidores vienen determinadas fundamentalmente por el precio y que el bienestar animal sólo es uno más de los factores que determinan la elección de los productos.

2.5 El documento afirma que la legislación necesita de una simplificación, al tiempo que indica que hay que abordar materias como la competencia de las personas que manipulan los animales en determinadas especies o sistemas de producción y la formación de los inspectores y técnicos de los Estados miembros, y constata que las normas sobre bienestar contemplan algunas especies y no otras.

2.6 Por todo lo anterior, se presentan acciones estratégicas orientadas en dos líneas:

- simplificar la legislación y facilitar su aplicación,
- reforzar las acciones ya abordadas por la Comisión.

3. Observaciones generales

3.1 Se acoge favorablemente el documento de estrategia presentado y la intención de la Comisión de mejorar los aspectos que pueden contribuir a alcanzar los objetivos de la UE en esta materia.

3.2 El CESE apoya la legítima aspiración de los consumidores a la salud alimentaria y apoya además una estrategia productiva europea orientada a la calidad. Sin embargo, invita a la Comisión a constatar que el aumento del coste que la estrategia de bienestar animal impone a los productores rara vez está compensado por el aumento del precio de venta. Además, la ganadería europea se ve perjudicada por la falta de reciprocidad en los acuerdos comerciales con los países terceros.

3.3 El CESE lamenta que la Comisión en su Comunicación no mencione de manera explícita las condiciones laborales de los trabajadores que son en último término los que llevan a cabo la manipulación de los animales. Además hay que incidir de forma rigurosa en la formación continua y en la adquisición de las nuevas competencias necesarias para los cambios que de la propuesta se derivan.

3.4 Se acoge favorablemente la vocación de simplificación de la legislación comunitaria sobre bienestar animal, así como de mejora de la competitividad de la agricultura de la UE. No obstante, la estrategia no aborda adecuadamente algunos de los puntos relevantes que se destacan en el informe sobre la Evaluación de la Política de la UE sobre Bienestar Animal y que deberían ser prioridades para los años 2012-2015.

3.5 La Comisión reconoce algunas de las deficiencias en los resultados del Plan de Acción y de la EUPAW, incidiendo sobre lo que denomina «principales factores comunes que afectan al bienestar animal en la Unión»; sin embargo, no realiza un diagnóstico profundo y por ello no aporta soluciones adecuadas a los problemas detectados.

3.5.1 Se constata que los Estados miembros no aplican completamente las disposiciones, «a pesar de los plazos transitorios amplios y de las ayudas». Pero no se hace un análisis crítico sobre la realidad socioeconómica y productiva en los distintos países de la UE, y se menciona solamente la «apreciación cultural de los aspectos de bienestar animal» como factor diferencial entre Estados miembros. La Comisión omite citar en el texto la variabilidad en los sistemas de producción ganadera, la demanda ciudadana, las ventajas comerciales por la aplicación de las normas mínimas de bienestar animal o las ayudas a la adaptación, que no son homogéneas en los diferentes territorios de la UE.

3.5.2 La política de bienestar animal de la UE debe estar mucho más orientada tanto al mercado como a la seguridad de los consumidores. Es esencial que los productores sean compensados por sus sobrecostes de producción y que los consumidores sean conscientes de las mejoras y esfuerzos de los productores y del valor añadido más elevado que tienen los alimentos producidos con el modelo europeo. Es también importante poder contar con un equilibrio en la cadena alimentaria, que hoy no existe.

3.5.3 La intención declarada en la comunicación de la Comisión de simplificar las normas sobre bienestar animal contrasta con la mención a la necesidad de ampliación del ámbito de actuación a más especies y de más detalle en las normas existentes. No se incorpora en la estrategia la recomendación del documento de evaluación de la EUPAW de explorar vías no legislativas para complementar la legislación existente, como acuerdos entre partes del sector, o entre eslabones de la cadena de valor, agentes sociales y organizaciones de consumidores y administraciones, que pueden llegar a los resultados buscados sin tener que recurrir a más carga normativa.

4. Observaciones particulares

4.1 El presupuesto destinado por la UE a apoyar el bienestar animal (70 millones EUR/año) contrasta claramente con las cifras de las inversiones necesarias para su implantación, y

más aún con los costes legislativos para el sector ganadero (2800 millones EUR, según la Evaluación de la EUPAW). No hay en la Estrategia propuestas de medidas concretas y realistas que resuelvan los incrementos de costes y la falta de ayudas a la implantación.

4.2 Para mejorar la competitividad de los productores deben optimizarse las sinergias de la EUPAW con la Política Agrícola Común. En la PAC post-2013, la UE debe adoptar una posición equilibrada sobre el bienestar animal. Se debe garantizar que los ganaderos y operadores pueden acceder a medidas de ayuda con presupuesto suficiente para aplicar la EUPAW. Se tendrán en cuenta las consecuencias económicas en términos de costes adicionales para los productores y se preverá un apoyo suficiente a sus ingresos por medio de la política de precios y mercados y/o de ayudas directas.

4.3 El CESE está de acuerdo con que la simplificación normativa es necesaria. Si se desarrolla adecuadamente, favorecerá la implantación de la EUPAW. Para ello, en las futuras acciones en el marco de la EUPAW es necesario estudiar el impacto de las medidas sugeridas, así como, en su caso, el riesgo de pérdida de tejido productivo que implica cada una de ellas y las compensaciones necesarias en caso de su implantación y también incidir en el valor que tiene en la UE la salud y la seguridad de los consumidores.

4.4 La incorporación de indicadores científicos basados en resultados y no en factores de producción permitirá la simplificación y la flexibilidad necesarias para mejorar la competitividad de los ganaderos de la UE, siempre que se tengan en cuenta las implicaciones socioeconómicas y que reflejen la situación general de la granja y no hechos puntuales. Deben desarrollarse en colaboración con los operadores y ser sencillos, prácticos y fáciles de aplicar, y no generar costes adicionales en la granja. Deben poder aplicarse a las diferentes especies y sistemas productivos y ser fácilmente interpretables y reproducibles (no subjetivos en función de la percepción humana del bienestar animal).

4.5 Los trabajos del proyecto *Welfare Quality* son interesantes como referencia, pero deben mejorarse y simplificarse los indicadores de bienestar animal para que puedan ser aplicados en la granja. La interpretación y aplicación de los criterios debe armonizarse en los distintos Estados miembros para garantizar su validez y la viabilidad de su aplicación en cualquier caso.

4.6 Un reto que debe abordar esta Estrategia es mejorar la coordinación, la trazabilidad, la transparencia y la comunicación en materia de bienestar animal en la UE, dando participación a administraciones, agentes socioeconómicos y consumidores, lo que redundará en un mejor conocimiento, una adecuada información y una correcta aplicación de las normas. Los centros de referencia pueden y deben jugar un papel primordial en este

objetivo. Su actividad debe ser, además de la citada en el documento (apoyo a las autoridades, formación y difusión), coordinar, supervisar y compartir información. Deben aprovecharse las estructuras existentes para no generar gastos adicionales.

4.7 Los Centros de Referencia podrían también asesorar y evaluar sobre la aplicación práctica de las normas de bienestar. La investigación científica se debe sumar a la aplicada para hacer recomendaciones. A la vista del trabajo realizado ya por el panel científico de la DG SANCO y de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria en materia de sanidad y bienestar animal (AHAW) esta red debe coordinar los ensayos de nuevas técnicas y valorar el impacto de los estándares del bienestar animal. Los operadores del sector contribuyen en gran medida a la investigación aplicada. Deben tener un papel destacado en relación con las prioridades normativas y de investigación con financiación comunitaria en el campo del bienestar animal.

4.8 La Evaluación de la EUPAW recomienda «Desarrollar un plan de compromisos con los interesados para cada aspecto de la política comunitaria de bienestar animal ...» y «de acuerdo con los grupos interesados, valorar la necesidad de desarrollar nuevas formas de compromiso a lo largo del tiempo ...». Es necesario establecer hojas de ruta entre las autoridades competentes y los operadores afectados, para permitir la aplicación progresiva de las normas antes de su plazo obligatorio y facilitar la coordinación previa y la solución de problemas. Deben incluirse también las acciones de inspección y control a posteriori, así como la formación e información de operadores y responsables de los Estados miembros para la implantación adecuada de las normas.

4.9 Apoyar la cooperación internacional es esencial para mejorar la competitividad de la producción comunitaria. Deben para ello definirse acciones concretas en la estrategia 2012-2015 para asegurar que el bienestar animal queda incluido en los acuerdos comerciales bilaterales que negocie la UE y en la OMC. Mientras tanto debe tenerse en cuenta lo siguiente:

4.9.1 La Evaluación indica que deben establecerse mecanismos para asistir a los sectores de la UE más vulnerables a las importaciones o a la pérdida probable de cuota de mercado, y particularmente al sector de los huevos y de los ovoproductos. La Estrategia no propone soluciones a la pérdida de competitividad respecto de las importaciones de países terceros que no cumplen los mismos estándares de producción que en la UE.

4.9.2 La UE debe destinar parte de los fondos de cooperación a la formación de autoridades, empresarios y trabajadores de países terceros sobre el bienestar en la producción animal.

4.10 Debe elaborarse una estrategia de comunicación que contemple los puntos enunciados en la Evaluación de la EUPAW. En ella se incluirá un plan de formación, información y comunicación serio y objetivo, que empiece ya desde la escuela,

para que tanto los consumidores de hoy como los de mañana conozcan los altos estándares de bienestar animal que impone la EUPAW, comenzando por la legislación existente. Ello les permitirá hacer elecciones de compra basadas en información veraz sobre el bienestar animal.

4.10.1 Es esencial la colaboración en estas tareas de fuentes rigurosas y reconocidas (como la Red de Centros de Referencia) para que el consumidor conozca y valore las ventajas de la EUPAW, así como los costes de la producción conforme al Modelo Europeo.

4.10.2 La información al consumidor sobre bienestar animal no debe ceñirse al etiquetado o la publicidad de los productos, sino ampliarse a las campañas divulgativas de organizaciones sectoriales e instituciones para comunicar los esfuerzos realizados y el efecto en los costes de producción. Los mecanismos y fondos de promoción de los productos agroalimentarios en el mercado interior son instrumentos idóneos para informar sobre la EUPAW.

4.11 Adicionalmente a las medidas que contempla la propuesta de la Comisión, deben considerarse otras igualmente importantes recogidas en la Evaluación de la EUPAW, que dice textualmente: «Asegurar un incremento adecuado en la financiación de la EUPAW durante el próximo período, conforme a las necesidades crecientes de la política, y para satisfacer las necesidades identificadas en esta evaluación. Estas incluyen la ayuda para la puesta en práctica y la aplicación de la nueva legislación».

4.11.1 El efecto negativo de la política sobre bienestar animal en la competitividad es uno de los mayores obstáculos para la aplicación de las normas y para mantener el crecimiento y del empleo en áreas rurales, especialmente por la dificultad para que el productor traslade los mayores costes de producción (y el valor añadido) a los sucesivos eslabones de la cadena alimentaria. La estrategia no contempla cómo solventar las disfunciones en el funcionamiento de la cadena alimentaria, ni tampoco el efecto anticompetitivo de las normas en canales o mercados que no son los detallistas (restauración, industria, exportación).

4.11.2 En cuanto a los fondos de desarrollo rural, las cuestiones clave son:

— Incrementar la financiación de los programas de desarrollo rural de apoyo al bienestar animal (tanto para inversiones como para incremento de costes corrientes).

— Facilitar el apoyo a la implantación de las normas obligatorias de bienestar con ayudas fijadas por la UE en la PAC, obligatorias a su vez para los Estados miembros.

4.11.3 Asimismo, debe dotarse de coherencia a la política de bienestar animal en relación a la medioambiental, la de sanidad animal y la de sostenibilidad, incluida la competitividad, que deben estar estrechamente interrelacionadas, sin olvidar las ventajas para los consumidores, trabajadores y empresarios. Esos puntos deben ser recogidos en el documento de la estrategia.

4.12 Dada la voluntad de simplificación que se pretende con la Estrategia 2012-2015, así como la pretensión de elaborar una norma que recoja las bases normativas para el bienestar de los animales de diferentes especies y sistemas de producción, en estos momentos no conviene avanzar en nuevas líneas normativas o profundizar en las existentes mientras no se decida el camino a seguir y si en la ruta definida cabe contemplar o no a los animales acuáticos u otras especies.

4.13 Respecto a la delicada cuestión de los sacrificios rituales, el Comité quiere aprovechar esta ocasión para reiterar la postura expresada en su dictamen ⁽¹⁾, que afirmaba que una excepción para la matanza ritual no es coherente con el objetivo general [de mejorar la protección de los animales]. La tecnología innovadora como el dispositivo de control para garantizar el aturdimiento permite a todos aquellos que deseen realizar la matanza con un aturdimiento eléctrico previo respetando las normas *halal* controlar con precisión la carga eléctrica que recibe el animal. De esta manera se garantiza que el animal esté adecuadamente aturdido, pero todavía vivo antes de la matanza. Este dispositivo registra todos los aturdimientos efectuados y el voltaje a que ha sido sometido cada animal. Tiene una contribución real que prestar al bienestar animal. Además, la introducción de un sistema de etiquetado que indique el método de sacrificio incentivaría el uso del dispositivo de control para garantizar el aturdimiento. Es importante que la Comisión apoye activamente la investigación sobre sistemas que convengan a los grupos religiosos para recurrir al aturdimiento.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ J.O. C 218 du 11.09.2009, p. 65.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinadas medidas relativas a los países que autorizan una pesca no sostenible, con miras a la conservación de las poblaciones de peces»

[COM(2011) 888 final — 2011/0434 (COD)]

(2012/C 229/21)

Ponente: **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**

El 17 de enero de 2012 y el 19 de enero de 2012, respectivamente y, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinadas medidas relativas a los países que autorizan una pesca no sostenible, con miras a la conservación de las poblaciones de peces»

COM(2011) 888 final — 2011/0434 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2012.

En su 481^o Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 149 votos a favor, ninguno en contra y 11 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE muestra su total conformidad con la propuesta de Reglamento, al tiempo que felicita a la Comisión por su decisión de presentarla y la exhorta a su estricta aplicación.

1.2 El CESE considera que quedan claramente definidos los países que permiten una pesca no sostenible. No obstante considera que la condición expresada en el Art. 3, punto 1, apartado b) segundo párrafo debería decir al final «den lugar a actividades pesqueras que tengan por efecto reducir la población a niveles que no garanticen **o no permitan alcanzar** el rendimiento máximo sostenible».

2. Antecedentes

2.1 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982 (CNUDM) y el Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la CNUDM relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y las poblaciones de peces altamente migratorias de 4 de agosto de 1995, conocido como «Acuerdo de las Naciones Unidas sobre las poblaciones de peces», exigen la cooperación de todos los países cuyas flotas exploten esas poblaciones.

2.2 La cooperación debe establecerse en el marco de las organizaciones regionales de ordenación pesquera (OROP).

2.3 En el caso de que las OROP no tengan competencia para las poblaciones en cuestión, esta cooperación debe establecerse por medio de acuerdos «ad hoc» entre los países que tengan interés en la pesquería.

3. Introducción

3.1 La propuesta de Reglamento va dirigida a aquellos terceros países que, teniendo interés en una pesquería que implique

unas poblaciones de peces de interés común para esos países y para la Unión, realicen, sin tener debidamente en cuenta los modos de pesca existentes y/o los derechos, deberes e intereses de los otros Estados y de la Unión, actividades pesqueras que pongan en peligro la sostenibilidad de las poblaciones, y no cooperen con la Unión en su gestión.

3.2 Con el fin de promover la contribución de estos países a la conservación de las poblaciones, la propuesta de Reglamento fija las medidas específicas que adoptará la Unión.

3.3 El marco para la adopción de estas medidas se establece con objeto de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces de interés común para la Unión Europea y esos terceros países.

3.4 Para la aplicación de estas medidas, la propuesta define las condiciones en las que un país permite una pesca no sostenible, su derecho a presentar sus observaciones y la oportunidad de adoptar medidas correctoras, la evaluación previa a la adopción de las medidas de sus efectos medioambientales, comerciales, económicos y sociales y la interrupción rápida de las mismas cuando el país en cuestión haya adoptado las medidas necesarias para contribuir a la conservación de la población de interés común.

3.5 Dado que la Unión Europea es un mercado de destino lucrativo para los productos pesqueros, tiene una responsabilidad particular a la hora de garantizar que se respete la obligación de cooperación de estos países, por lo que la propuesta de Reglamento establece medidas comerciales rápidas y eficaces contra los Estados que sean responsables de medidas y prácticas que provocan la sobreexplotación de poblaciones de peces.

3.6 Para ello, propone limitar tanto las importaciones de productos pesqueros capturados por buques que ejercen actividades de pesca en una población de interés común bajo la

responsabilidad de un país que permite la pesca no sostenible como la prestación de servicios portuarios a dichos buques, salvo casos de urgencia imperativa. Así mismo, propone evitar que buques de pesca de la Unión o un equipo de pesca de la Unión puedan ser utilizados para explotar la población de interés común bajo la responsabilidad del país que permite la pesca no sostenible.

3.7 La propuesta define el tipo de medidas que pueden adoptarse y establece las condiciones generales para adoptarlas, a fin de que estas se basen en criterios objetivos, rentables y compatibles con el Derecho internacional, en particular el Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial de Comercio.

3.8 Asimismo, y para garantizar una acción eficaz y coherente de la Unión, tiene en cuenta las medidas establecidas en el Reglamento (CE) n° 1005/2008 de 29 de septiembre de 2008, por el que se establece un sistema comunitario para prevenir, desalentar y eliminar la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada.

3.9 Finalmente, con objeto de garantizar unas condiciones uniformes de aplicación del Reglamento, la Comisión considera que deben atribuírsele competencias de ejecución, las cuales deben ejercerse a través de actos de ejecución que prevean el procedimiento de examen de conformidad con el Reglamento (CE) n° 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión.

3.10 Por motivos de urgencia, las decisiones de derogación de las medidas serán adoptadas en forma de actos de ejecución aplicables inmediatamente, también de conformidad con el Reglamento de control mencionado anteriormente.

3.11 El CESE muestra su total conformidad con las medidas de actuación que propone la propuesta de Reglamento.

4. Análisis de la propuesta y observaciones del Comité

4.1 Objeto y ámbito de aplicación

4.1.1 La propuesta de Reglamento establece el marco para la adopción de determinadas medidas relativas a las actividades y las políticas relacionadas con la pesca realizadas por terceros países, con objeto de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces de interés común para la Unión Europea y esos terceros países.

4.1.2 Por lo tanto, y conforme a la CNUDM, se trata de cualquier población de peces cuya sostenibilidad a largo plazo sea de interés común para la Unión Europea y esos terceros países, y cuya gestión esté garantizada por su actuación conjunta.

4.1.3 Las medidas adoptadas conforme a la propuesta podrán aplicarse en todos los casos en que se exija la cooperación con la Unión para la gestión conjunta de las poblaciones de interés común, incluso cuando dicha cooperación tenga lugar en el marco de una OROP u organismo similar.

4.2 Países que permiten una pesca no sostenible

4.2.1 Un tercer país puede ser considerado un país que permite una pesca no sostenible cuando:

4.2.1.1 no coopere con la Unión en la gestión de una población de interés común, de pleno acuerdo con las disposiciones de la CNUDM señaladas en el punto 2.1 de este proyecto de dictamen, y

4.2.1.2 no haya adoptado ninguna medida de gestión de la pesca, o

4.2.1.3 haya adoptado estas medidas sin tener debidamente en cuenta los derechos, intereses y deberes de las otras partes, y en particular de la Unión Europea, cuando esas medidas de gestión de la pesca, consideradas en relación con las medidas adoptadas por la Unión de manera autónoma o en cooperación con otros países, den lugar a actividades pesqueras que tengan por efecto reducir la población a niveles que no garanticen el rendimiento máximo sostenible.

4.2.1.4 Los niveles de población que pueden producir un rendimiento máximo sostenible se determinarán sobre la base de los mejores dictámenes disponibles.

4.2.2 El CESE considera que quedan claramente definidos los países que permiten una pesca no sostenible. No obstante considera que la condición expresada en el Art. 3, punto 1, apartado b) segundo párrafo debería decir al final «den lugar a actividades pesqueras que tengan por efecto reducir la población a niveles que no garanticen **o no permitan alcanzar** el rendimiento máximo sostenible».

4.3 Medidas que pueden adoptarse en relación con países que permiten una pesca no sostenible

4.3.1 La Comisión podrá adoptar, por medio de actos de ejecución, las siguientes medidas en relación con estos países:

4.3.1.1 identificar a los países que permiten una pesca no sostenible;

4.3.1.2 determinar, en su caso, los buques o flotas específicos a los que se aplican determinadas medidas;

4.3.1.3 imponer restricciones cuantitativas a las importaciones en la Unión de peces y productos elaborados de estos peces o que contengan estos peces, procedentes de la población de interés común, y que hayan sido capturados bajo el control del

país que permite la pesca no sostenible; esta prohibición incluye las importaciones en la Unión procedentes de cualquier otro país de peces o productos elaborados procedentes de la población de interés común;

4.3.1.4 imponer restricciones cuantitativas a las importaciones en la Unión de peces de toda especie asociada y de productos de la pesca elaborados a partir de estos peces o que contengan estos peces y que hayan sido capturados en las mismas condiciones que el punto anterior; asimismo, se extiende a cualquier otro país la prohibición de importación de las especies asociadas capturadas en el marco de la pesca de interés común por el país que permite una pesca no sostenible;

4.3.1.5 imponer restricciones a la utilización de puertos de la Unión por parte de buques con pabellón del país que permite la pesca no sostenible en la población de interés común y por buques que transporten peces y productos de la pesca procedentes de la población de interés común que hayan sido capturados por buques con pabellón del país en cuestión o por buques autorizados por dicho país para practicar esta pesquería, aunque enarboleden otro pabellón; tales restricciones no se aplicarán en casos de fuerza mayor o de dificultad grave, de acuerdo con las disposiciones de la CNUDM para estos casos, y sólo para la prestación de servicios estrictamente necesarios para remediar tales situaciones;

4.3.1.6 prohibir la compra por parte de operadores económicos de la Unión de cualquier buque de pesca con pabellón de estos países;

4.3.1.7 prohibir a los buques pesqueros de la Unión cambiar su pabellón por el de uno de estos países;

4.3.1.8 prohibir a los Estados miembros que autorizan acuerdos de fletamento con operadores económicos de estos países;

4.3.1.9 prohibir la exportación a estos países de buques pesqueros con pabellón de los Estados miembros o de equipo y material de pesca necesarios para la pesca de la población de interés común;

4.3.1.10 prohibir acuerdos comerciales privados entre nacionales de un Estado miembro y países que permiten esta pesquería destinados a permitir que un buque con pabellón del Estado miembro utilice las posibilidades de pesca de estos países, y

4.3.1.11 prohibir las operaciones de pesca conjunta de buques pesqueros de un Estado miembro con buques pesqueros con pabellón de estos países.

4.3.2 El Comité considera que el conjunto de estas medidas tiene que provocar que los países que permiten una pesca no sostenible dejen de permitirla. Además, considera que son las más efectivas que puede adoptar la Unión, por lo que, al tiempo

que felicita a la Comisión por su decisión de presentar esta propuesta de Reglamento que amplía y desarrolla las medidas previstas en el Reglamento contra la pesca ilegal, la exhorta a su estricta aplicación, animándola a aplicarla con el más justo control y previniéndola que, aunque se produzcan demandas ante la Organización Mundial de Comercio, no debe dudar en su continuada aplicación, ya que es la forma de garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las poblaciones de peces de interés común para la Unión Europea y terceros países.

4.4 *Requisitos generales relativos a las medidas adoptadas en virtud de la propuesta de Reglamento*

4.4.1 Los requisitos generales son:

4.4.1.1 que las medidas adoptadas estarán siempre relacionadas con la conservación de la población de interés común, aplicándose conjuntamente con las restricciones de las actividades de pesca de buques de la Unión o a la producción o al consumo dentro de la Unión aplicables a los peces y a los productos de la pesca elaborados a partir de estos peces o que contengan estos peces, de la especie para la cual se hayan adoptado las medidas con arreglo a la propuesta de Reglamento; estas restricciones, en caso de especies asociadas, sólo podrán aplicarse cuando estas se capturen en el marco de la pesca en la población de interés común;

4.4.1.2 que las medidas adoptadas sean compatibles con las obligaciones impuestas por los acuerdos internacionales de los cuales la Unión es parte y cualesquiera otras normas relevantes del Derecho internacional;

4.4.1.3 que las medidas adoptadas tengan en cuenta las medidas ya tomadas con arreglo al Reglamento (CE) n^o 1005/2008 sobre pesca ilegal;

4.4.1.4 que las medidas adoptadas no sean discriminatorias entre países donde prevalecen las mismas condiciones y que dichas medidas no sean una restricción encubierta al comercio internacional, y

4.4.1.5 que la Comisión evalúe al adoptarlas los efectos medioambientales, comerciales, económicos y sociales de dichas medidas.

4.4.1.6 Las medidas adoptadas deberán prever un sistema adecuado para su aplicación por parte de las autoridades competentes.

4.4.2 El CESE considera lógicos estos requisitos por lo que da su conformidad.

4.5 *Requisitos previos a la adopción de medidas*

4.5.1 Cuando sea necesario adoptar medidas conforme a la propuesta, la Comisión lo notificará previamente al país considerado, lo informará de los motivos y le describirá las medidas

que podrían tomarse al respecto conforme al presente Reglamento, al tiempo que le notificará que dispone antes de su aplicación de una oportunidad razonable de responder por escrito y de remediar la situación.

4.6 *Período de aplicación de las medidas*

4.6.1 Las medidas adoptadas dejarán de aplicarse cuando el país en cuestión adopte las medidas correctoras adecuadas acordadas con la Unión y, en su caso, otros países considerados, o cuando no se comprometa el efecto de las medidas tomadas por la UE, ya sea de forma autónoma o en cooperación con otros países, para la conservación de las poblaciones de peces en cuestión.

4.6.2 La Comisión determinará, mediante actos de ejecución, si se han cumplido las condiciones acordadas previamente con el país y decidirá que dejen de aplicarse las medidas adoptadas.

4.6.3 Por razones imperiosas de urgencia, debidamente justificadas, relacionadas con perturbaciones sociales o económicas imprevistas, la Comisión adoptará actos de ejecución aplicables inmediatamente a fin de decidir que dejen de aplicarse las medidas adoptadas.

4.6.4 Para la correcta aplicación de este Reglamento, la Comisión estará asistida por un Comité conforme al Reglamento (UE) n° 182/2011 sobre modalidades de control por los Estados miembros.

4.6.5 El CESE aprueba la forma prevista de interrupción de las medidas adoptadas y considera lógica la aplicación inmediata por razones de urgencia, sobre todo en el caso de países en vías de desarrollo.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/60/CE y 2008/105/CE en cuanto a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas»

COM(2011) 876 final — 2011/0429 (COD)

(2012/C 229/22)

Ponente: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

El 14 de febrero y el 22 de febrero de 2012, de conformidad con el artículo 192, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/60/CE y 2008/105/CE en cuanto a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas»

COM(2011) 876 final — 2011/0429 (COD).

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2012.

En su 481^o Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 15 en contra y 14 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE apoya la actual propuesta de Directiva, porque amplía la lista de sustancias prioritarias y la de sustancias peligrosas prioritarias, integrando la opción más completa propuesta en el análisis de impacto ⁽¹⁾.

1.2 El CESE respalda el nuevo mecanismo propuesto por la Comisión para facilitarle información específica de seguimiento de gran calidad sobre la concentración de sustancias en el medio acuático, centrada en contaminantes emergentes y en sustancias respecto a las cuales los datos de seguimiento disponibles no son de calidad suficiente a efectos de la evaluación del riesgo. El CESE considera que este nuevo mecanismo favorecerá la recogida de este tipo de información en todas las cuencas hidrográficas de la UE y permitirá mantener los costes de seguimiento en un nivel razonable.

1.3 Sin embargo, el CESE recomienda que se incluyan en dicho proyecto, aunque solo sea a título experimental, unos análisis específicos sobre cuestiones que aún se conocen mal.

i. Las nanopartículas, y en particular sus interacciones con las sustancias prioritarias, en la medida en que este punto plantea recientes interrogantes, de los que se hace eco la Agencia Europea de Medio Ambiente ⁽²⁾.

ii. Los efectos de las combinaciones químicas de sustancias presentes en las aguas interiores, en la medida en que dichas

combinaciones pueden tener efectos importantes en los medios acuáticos a partir de unas concentraciones muy bajas de sustancias químicas.

1.4 El CESE considera que, con vistas a una aplicación eficaz de la Directiva marco sobre el agua, convendría completar dicho proyecto con referencias de mejores prácticas en el ámbito de la gestión de las demarcaciones hidrográficas.

1.5 El CESE considera que el plomo y el níquel, en su calidad de sustancias persistentes y bioacumulables, deberían clasificarse como sustancias peligrosas prioritarias (SPP), con el objetivo de eliminar los vertidos en un horizonte temporal de veinte años, a pesar del coste elevado que supone la eliminación de todo vertido.

1.6 El CESE considera que el apoyo y la participación públicos son una condición previa para proteger los recursos hídricos y determinar tanto los problemas como las medidas más adecuadas para resolverlos, y definir asimismo su coste. Sin apoyo público, las medidas reglamentarias fracasarán. La sociedad civil debe desempeñar un papel clave en la aplicación de una directiva marco sobre el agua adecuada, y para ayudar a los gobiernos a alcanzar un equilibrio entre los aspectos sociales, medioambientales y económicos que han de tomarse en consideración ⁽³⁾.

1.7 El CESE destaca la necesidad de que el estado ecológico y químico del agua sea bueno, y que se protejan la salud humana, el abastecimiento en agua, los ecosistemas naturales y la biodiversidad ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ SEC(2011) 1547 final.

⁽²⁾ Agencia Europea de Medio Ambiente, Informe técnico n^o 8/2011 – *Hazardous substances in Europe's fresh and marine waters, an overview*

⁽³⁾ DO C 224 de 30.8.2008, p. 67 y DO C 97 de 28.4.2007, p. 3.

⁽⁴⁾ DO C 248 de 25.8.2011, p. 1.

1.8 El CESE observa que la nueva directiva debería simplificar y racionalizar las obligaciones de los Estados miembros en materia de declaración.

2. Introducción

2.1 La propuesta de Directiva examinada tiene por objeto modificar las directivas 2000/60/CE y 2008/105/CE relativas a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas (con exclusión del medio marino), de conformidad con lo dispuesto en la Directiva marco sobre el agua:

- i. revisar al menos cada cuatro años la lista de sustancias prioritarias; detectar, en su caso, nuevas sustancias prioritarias (SP) o nuevas sustancias peligrosas prioritarias (SPP);
- ii. establecer nuevas normas de calidad medioambiental (NCA) para las aguas superficiales y subterráneas, los sedimentos o la biota, según el caso, en función de los últimos datos conocidos.

2.2 Esta revisión se ha realizado con ayuda de un grupo de trabajo, y tras una amplia consulta de expertos de la Comisión Europea y los Estados miembros, así como de partes interesadas (sindicatos profesionales y ONG) y del Comité Científico de los Riesgos Sanitarios y Medioambientales (CCRSM).

2.3 Al término de los trabajos y del análisis de impacto [SEC(2011)1547 final] realizado a tal fin, la lista de las 33 sustancias prioritarias se ha ampliado a 48 en la actual propuesta de Directiva, para tener en cuenta la opción más completa del análisis de impacto.

2.4 El objetivo de la propuesta de Directiva es lograr un buen estado químico de las aguas interiores, es decir, un estado conforme a las normas de calidad ambiental definidas en el anexo a la propuesta:

- i. mediante la reducción de las sustancias prioritarias, y
- ii. mediante la eliminación de los vertidos de sustancias peligrosas prioritarias en un horizonte temporal de veinte años a partir de la aprobación de la directiva de desarrollo.

3. Observaciones generales

3.1 El CESE está realmente convencido de que el agua no solo es un producto de consumo, sino también un recurso natural valioso y esencial para las generaciones actuales y futuras. A causa de ello, y porque se utilizan en toda la UE muchas sustancias que causan contaminación, es conveniente fijar normas de calidad ambiental (NCA) armonizadas para ellas a nivel de la UE.

3.2 El caso de las sustancias persistentes, bioacumulables y tóxicas (PBT) plantea un problema particular debido a su carácter ubicuo, su capacidad para transportarse a largas distancias, su cuasi omnipresencia en el medio ambiente y su persistencia.

Generalmente, estas sustancias se clasifican como SPP. Dado que su presencia podría ocultar la mejora en la calidad del agua conseguida con respecto a las demás sustancias, los Estados miembros están autorizados a presentar por separado el impacto en el estado químico de las aguas.

3.3 La aplicación de la Directiva se basa en los planes de gestión de las demarcaciones hidrográficas y, en última instancia, en los Estados miembros. En este contexto, aunque la Comisión señala algunos casos ejemplares y una mejora global de la vigilancia y la transmisión de la información, también se observa que no todos los Estados miembros se encuentran en el mismo nivel ⁽⁵⁾. Desde este punto de vista, la eficacia de la Directiva parece mejorable.

4. Observaciones particulares

4.1 La Comisión Europea fundamenta el marco legislativo en la noción de peligrosidad más que en la de riesgo. En consecuencia, la propuesta de Directiva incluye sustancias con limitaciones para determinadas dosis, y no los riesgos de interacciones entre las sustancias presentes en los medios acuáticos, aunque se encuentren en dosis muy bajas.

- i. Los riesgos de interacciones pueden darse con las mezclas químicas, así como con las nanopartículas.
- ii. Estos fenómenos se conocen aún mal desde el punto de vista científico, pero las sospechas de toxicidad son suficientemente manifiestas para que la Agencia Europea de Medio Ambiente las señale en un informe reciente ⁽⁶⁾.
- iii. Aunque parece difícil legislar sobre elementos aún mal controlados, sí es fundamental para el futuro de los ecosistemas acuáticos que una directiva europea sobre las sustancias prioritarias en el ámbito del agua prepare a los Estados miembros a abordar estas cuestiones.

4.2 El níquel y el plomo forman parte de la lista de sustancias prioritarias, pero no se consideran sustancias peligrosas prioritarias (SPP).

- i. Sin embargo, estas sustancias son persistentes (con una persistencia de carácter ubicuo para el níquel, en particular) y bioacumulables, por lo que sí deberían incluirse en dicha lista, según la definición de las sustancias peligrosas prioritarias de la Comisión Europea.
- ii. El Reglamento REACH asimila estas sustancias a sustancias sumamente preocupantes, sometidas a autorización, en la medida en que pueden ser carcinógenas, tóxicas para la reproducción (CMR 1 y 2) y/o persistentes, bioacumulables.

⁽⁵⁾ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo – Hacia una gestión sostenible del agua en la Unión Europea, COM(2007) 128 final, Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2009) 156 final.

⁽⁶⁾ Informe técnico de la AEMA n° 8/2011.

- iii. En aplicación del principio de coherencia con la definición de las SPP y con el Reglamento REACH, dichas sustancias deberían clasificarse como sustancias peligrosas prioritarias, incluyendo así un objetivo de eliminación de los vertidos en un horizonte temporal de veinte años.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial»

COM(2012) 89 final — 2012/0039 (COD)

y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 92/65/CEE del Consejo por lo que se refiere a los requisitos zoonosanitarios que rigen el comercio dentro de la Unión y las importaciones en la Unión de perros, gatos y hurones»

COM(2012) 90 final — 2012/0040 (COD)

(2012/C 229/23)

Ponente: **Nikolaos LIOLIOS**

El 16 de marzo de 2012 y el 13 de marzo de 2012, respectivamente, el Consejo y el Parlamento Europeo, de conformidad con los artículos 43, apartado 2, 168, apartado 4, y 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial

COM(2012) 89 final — 2012/0039 (COD)

y la

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 92/65/CEE del Consejo por lo que se refiere a los requisitos zoonosanitarios que rigen el comercio dentro de la Unión y las importaciones en la Unión de perros, gatos y hurones

COM(2012) 90 final — 2012/0040 (COD)

La Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 11 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 155 votos a favor, 2 en contra y 9 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

El Comité reconoce la necesidad de derogar y sustituir el Reglamento (CE) nº 998/2003 que regula las cuestiones relacionadas con los desplazamientos no comerciales de los animales de compañía, por las razones expuestas a continuación.

1.1 La protección de la salud pública es un objetivo prioritario y el establecimiento de normas que rigen actividades como los desplazamientos sin ánimo comercial de animales de compañía contribuye a su realización. La propuesta de la Comisión Europea que deroga y sustituye el Reglamento (CE) nº 998/2003 establece las condiciones zoonosanitarias y las normas de marcado y control de los animales de compañía, así como las precauciones que han de tomarse en sus desplazamientos, y adapta el Reglamento (CE) nº 998/2003 para su conformidad con los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, autorizando excepciones mediante la concesión a la Comisión de la facultad de adoptar actos delegados que eliminen las eventuales barreras que obstaculizan estos desplazamientos.

1.2 Los cambios que había que introducir en las condiciones zoonosanitarias establecidas en el Reglamento (CE) nº 998/2003, así como la necesidad de que el Reglamento relativo a los

desplazamientos de animales de compañía sea suficientemente claro y accesible para el ciudadano normal confirman la oportunidad de proceder a esta derogación y sustitución.

1.3 Un punto igualmente importante es que el período transitorio de ocho años previsto en el artículo 4, apartado 1, relativo al método de identificación de los animales de compañía, ya ha terminado. Se ha hecho, pues, necesario especificar ahora de manera clara para el ciudadano normal el régimen que se aplicará en adelante; este imperativo constituye también una invitación a sustituir el Reglamento (CE) nº 998/2003.

1.4 El CESE considera que la propuesta de la Comisión que deroga y sustituye el Reglamento (CE) nº 998/2003 define integralmente el marco en el que pueden realizarse los desplazamientos sin ánimo comercial de animales de compañía. Los desplazamientos de ciudadanos que deciden hacerlo con este tipo de animales deben ser definidos en términos más explícitos; el respeto de las correspondientes normas será una garantía de seguridad para la salud pública.

1.5 El CESE está de acuerdo en que, en aras de la coherencia, la Directiva del Consejo 92/65/CEE debe modificarse sustituyendo las referencias al Reglamento (CE) nº 998/2003 por referencias al acto propuesto.

2. Contexto

2.1 El Reglamento (CE) n° 998/2003 fijaba los límites temporales del período transitorio de validez de un sistema de identificación de perros, gatos y hurones de compañía. Dado que el plazo ya ha vencido y habida cuenta de la necesidad de adaptar el Reglamento (CE) n° 998/2003 para su conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, además de la evolución de los datos sanitarios y de los nuevos requisitos para los desplazamientos sin ánimo comercial, que están directamente relacionados con la necesidad de facilitar la circulación de los ciudadanos que acompañen a estos animales, y en virtud de los esfuerzos para establecer una legislación suficientemente clara y accesible para los ciudadanos, la Comisión ha decidido proponer un texto para la derogación y sustitución del Reglamento (CE) n° 998/2003.

2.2 La Comisión ha presentado también una propuesta de modificación de la Directiva 92/65/CEE para sustituir las referencias al Reglamento (CE) n° 998/2003 por referencias al acto propuesto.

3. Observaciones generales

3.1 La existencia, entre los animales de compañía, de enfermedades transmisibles a los seres humanos ha obligado a imponer condiciones para el control y el transporte de animales, al objeto de obtener la seguridad necesaria para la salud pública. Gracias a la mejora de la situación sanitaria de la Unión con relación a la rabia, el régimen aplicable a los desplazamientos de animales de compañía con fines no comerciales ha sido modificado. La propuesta de Reglamento expone claramente el régimen y los procedimientos que deben observarse.

3.2 La práctica de la vacuna contra la rabia ha cambiado considerablemente la situación epidemiológica de esta enfermedad. En coordinación con los dictámenes científicos sobre la inmunización de los animales de compañía, el Reglamento establece medidas profilácticas en relación con la posibilidad de desplazamiento de estos animales, que incluyen medidas de excepción para facilitar estos desplazamientos, fijando en primer lugar las condiciones de aplicación de tales excepciones y las medidas de precaución que deberán tomarse.

3.3 Las listas de animales que se han establecido son exhaustivas, con excepción de aquellos cuyo desplazamiento está regulado por disposiciones de directivas de la UE. Las normas nacionales, por su parte, deberán facilitar el desplazamiento de los animales considerados como animales de compañía, respecto de los trasladados con fines comerciales.

3.4 Además de la rabia, existen otras enfermedades que constituyen también una amenaza para la salud pública. No obstante, los riesgos de transmisión son limitados, en primer lugar por la obligación de poseer documentos de identificación y, en segundo lugar, porque, según el procedimiento, hay especialistas que entran en contacto con los animales. Por consiguiente, es posible certificar la salud de los animales y mostrar una prueba de las condiciones de seguridad en que se realiza su introducción en un país europeo o comparable.

3.5 Un elemento importante de la propuesta de la Comisión es que conserva la implantación de un transpondedor como único y exclusivo medio de identificación de perros, gatos y hurones y que pone así término al marcado por tatuaje, que se considera método aceptable de identificación únicamente en el caso de animales ya marcados de esta manera.

3.6 Es más fácil controlar si los animales así marcados respetan las medidas sanitarias preventivas para evitar el contagio. Estas medidas se aplican en los Estados miembros de conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, pero también en algunos de ellos a raíz de una clasificación elaborada cuando surgen razones particulares, sobre la base de datos científicos verificados. Este enfoque conduce así a una acción en común para afrontar los peligros que se presentan en materia de salud pública.

4. Observaciones particulares

4.1 Aunque el nivel de formación científica de las personas que se ocupan de los animales de compañía es ahora suficientemente alto y los servicios prestados pueden garantizar la salud de estos animales y así proteger la salud pública, se precisa una vigilancia constante para evitar la transmisión de enfermedades. El reglamento que establece las condiciones de los desplazamientos no comerciales garantiza la seguridad contra los riesgos de diversas enfermedades.

4.2 El reglamento insta, no obstante, la posibilidad de establecer excepciones para facilitar los desplazamientos y propone una revisión del Reglamento (CE) n° 998/2003, en particular en lo que se refiere a los actos delegados y los actos de ejecución. El CESE es favorable a la eliminación de las barreras injustificadas a tales desplazamientos, siempre que se haga sobre la base de información científica validada y que la Comisión lleve a cabo las consultas pertinentes de expertos en lo que se refiere a la adopción de excepciones, al objeto de que éstas correspondan a circunstancias especiales de los desplazamientos no comerciales de animales de compañía, y en lo que se refiere también a las condiciones zoonosanitarias y a los reglamentos y la forma de los documentos de acompañamiento.

4.3 No obstante, conviene observar si se respetan los límites de validez establecidos. La propuesta contempla la revocación de un acto delegado si el Parlamento Europeo y el Consejo formulan una objeción en los dos meses siguientes a la fecha en que se les notificó o, si se prorroga, en un nuevo plazo de dos meses. Dado que los asuntos de salud pública son importantes, será conveniente no obstante delimitar con claridad la duración de la delegación, como lo prevé además el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De esta manera, el control sobre la Comisión será más eficaz y el derecho de revocación constituirá una garantía adicional de seguridad.

4.4 En el momento de elaborar la lista de terceros países o territorios a los que se pueden aplicar excepciones en virtud del principio de aplicación de normas equivalentes a las de los

Estados miembros, la Comisión deberá basar su decisión en las garantías proporcionadas por las autoridades sanitarias de estos países. En efecto, si bien es legítimo que los animales de compañía y de recreo puedan desplazarse con facilidad y sin obstáculos ni procedimientos complicados, lo que realmente importa es garantizar la salud pública.

4.5 Si los procedimientos mediante los cuales se concede una excepción de las condiciones tipo a terceros países o partes de terceros países, después de recibir de estos garantías apropiadas, resultaran administrativamente complejos, largos y costosos, será preferible atenerse a las directrices establecidas evitando el recurso a dichas excepciones, ya que no compensarían el riesgo que existiría en caso de desplazamiento.

4.6 En esta misma perspectiva, el traslado de animales no vacunados entre Estados miembros de la UE es también fuente de riesgos. El reglamento define los procedimientos correspondientes, y el CESE considera que es esencial respetarlos para evitar cualquier posibilidad de transmisión de enfermedades. Cuando la Comisión ejerza, en las condiciones establecidas en el reglamento, la delegación de poderes que se le concede para la adopción de actos delegados, deberá velar para que se vea compensado, en términos de la carga administrativa y de los efectos producidos, el riesgo que conlleva el desplazamiento.

4.7 La expedición de documentos de identificación relativos a los desplazamientos de animales de compañía no comerciales es un elemento de suma importancia. La introducción del sistema de marcado mediante la implantación de un transpondedor desempeña también un papel importante en el fortalecimiento del sistema de registro y seguimiento de los animales.

4.8 La implantación del transpondedor debe ser realizada por veterinarios, para que sea posible, gracias a la formación científica de las personas que lleven a cabo la manipulación, reconocer e identificar enfermedades que puedan afectar a los

animales objeto de la implantación, y posteriormente completar el documento de identificación. Las informaciones que hay que indicar en los documentos de identificación requieren los conocimientos científicos de un veterinario autorizado para tal fin por la autoridad competente.

4.9 Al poner en práctica de manera continua el procedimiento de marcado y registro, los Estados miembros permiten actualizar bases de datos que proporcionan informaciones importantes sobre la situación epidemiológica de un país, los avances de los programas de vacunación, la densidad de la población animal y su distribución territorial, así como sus desplazamientos.

4.10 Los controles de documentos, de identidad y físicos realizados en el contexto de desplazamientos de animales de compañía con destino a un Estado miembro, procedentes de otro Estado miembro o de un tercer país o territorio, son de suma importancia y deberán ser garantizados sin solución de continuidad por un personal que haya recibido información suficiente sobre el procedimiento y la importancia de estos controles.

4.11 En caso de incumplimiento de los procedimientos previstos para el respeto de las condiciones zoonosanitarias y de las normas que regulan los desplazamientos de los animales de compañía, será oportuno, además de las disposiciones previstas en el reglamento objeto de examen, velar por que las autoridades sanitarias del territorio de expedición sean informadas al respecto para examinar la probabilidad de que, también en otras circunstancias, el reglamento no se haya respetado.

4.12 La decisión de sacrificar a un animal, tomada sobre la base de un dictamen motivado relativo a la imposibilidad de devolverlo o aislarlo, podría también constituir un acto prescrito por expertos, que consideren la devolución o el aislamiento no sólo difíciles sino llenos de riesgos adicionales.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Perspectiva europea sobre los pasajeros: Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte»

COM(2011) 898 final

(2012/C 229/24)

Ponente: **Raymond HENCKS**

El 19 de enero de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Perspectiva europea sobre los pasajeros: Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte»

COM(2011) 898 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 135 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE aprueba en líneas generales la política de la Unión encaminada a garantizar a todos los pasajeros del transporte ferroviario, aéreo, marítimo, fluvial, por autocar y autobús derechos y condiciones comunes y equivalentes en todos estos modos de transporte colectivo, y apoya todas las medidas previstas para suprimir los obstáculos que impiden a los ciudadanos ejercer eficazmente sus derechos en el marco de un enfoque intermodal.

1.2 El Comité considera que los diez derechos específicos recogidos en la Comunicación objeto de examen deberían completarse con tres derechos adicionales, a saber: el derecho a la seguridad y la protección, que incluye tanto la seguridad técnica del material de transporte como la seguridad física de los pasajeros, y el derecho a normas mínimas de calidad de servicio, comodidad, protección del medio ambiente y accesibilidad

1.3 Basándose en estos trece derechos, las disposiciones legislativas correspondientes actualmente en vigor deberían revisarse para mejorarlas y reforzarlas si es necesario.

1.4 En esta tarea se deberá prestar especial atención a la mejora de las informaciones que se proporcionan a los pasajeros, las condiciones y los derechos de las personas con discapacidad y con movilidad reducida, la indemnización de los pasajeros en caso de perturbación, cancelación del viaje o pérdida de equipaje, la precisión de los elementos que componen el precio final, la cesión de un contrato de viaje y las condiciones de reclamación y de las vías de recurso, así como a la definición de los derechos de las organizaciones de pasajeros, que son las mejor situadas para informar y apoyar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos.

1.5 Para facilitar el control de la eficacia y la eficiencia de los servicios de transporte, su adaptación a la evolución de las

necesidades y el respeto a los derechos de los pasajeros, el CESE propone establecer un procedimiento de evaluación independiente, con arreglo al principio de subsidiariedad, mediante la elaboración, a través del diálogo con los representantes de los actores implicados, en particular las organizaciones que representan a los pasajeros (incluidos los pasajeros con discapacidad y con movilidad reducida), de una metodología de evaluación armonizada a escala europea basada en indicadores comunes.

1.6 En lo que se refiere a las reclamaciones, el CESE sugiere que todos los transportistas utilicen una dirección electrónica estándar para todas las reclamaciones (reclamaciones@...), como complemento a otros modos de presentación de reclamaciones, y que se establezcan plazos máximos de respuesta.

1.7 Por último, el CESE aboga por la generalización de los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios, sin privar por ello a los pasajeros de su derecho a recurrir a la vía judicial. Asimismo recomienda que se establezca claramente en un texto legislativo la posibilidad de un instrumento judicial de recurso colectivo en la UE y que se defina adecuadamente el régimen de este instrumento.

2. Introducción

2.1 Ante todo cabe precisar que la Comunicación objeto de examen trata de los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte **colectivo** a cargo de transportistas públicos y privados, y que los desplazamientos **individuales** a cargo de transportistas profesionales (taxi, minibús con menos de doce pasajeros, etc.) no entran dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones que se analizan a continuación. Esto es tanto más lamentable cuanto que el Plan de Acción de Movilidad Urbana (COM(2009) 490 final), que trata tanto de los transportes profesionales colectivos como de los individuales, propugna que se preste una atención especial a la tarificación, la calidad, la accesibilidad de las personas con movilidad reducida, la información y los derechos de los pasajeros.

2.2 Los objetivos de desarrollo sostenible de la Unión Europea exigen promover y desarrollar el transporte colectivo con el fin de reducir en la medida de lo posible los desplazamientos individuales.

2.3 Por lo tanto, reconocer y garantizar los derechos de los pasajeros es un prerrequisito para desarrollar y promover el transporte colectivo, reequilibrando las relaciones entre los usuarios y los transportistas.

2.4 Desde 2001 la Unión Europea se preocupa intensivamente de la protección de los pasajeros y del refuerzo de sus derechos en los diferentes modos de transporte. Con este fin ha creado poco a poco una legislación encaminada a garantizar un alto nivel de protección para que los usuarios del transporte ferroviario, aéreo, marítimo, fluvial, por autobús y autocar disfruten de derechos y condiciones equivalentes en toda la Unión, también las personas con discapacidad y con movilidad reducida. Sin embargo, los reglamentos relativos al transporte por vías navegables y al transporte por autobús y autocar solo se aplicarán a partir de diciembre de 2012 y de marzo de 2013, respectivamente.

2.5 En 2010 la Comisión puso en marcha una gran campaña de dos años de duración con el lema *Sus derechos como pasajero al alcance de la mano*, mediante la creación entre otras cosas del sitio Internet <http://ec.europa.eu/passenger-rights>, donde se recapitulan los derechos de los usuarios para cada modo de transporte, en todas las lenguas oficiales de la UE. Además, en todas las estaciones ferroviarias y en los aeropuertos de los Estados miembros se han repartido folletos gratuitos y se han instalado anuncios en los que se recuerdan a los viajeros sus derechos. La Comisión acaba de decidir prolongar esta campaña hasta 2014.

2.6 Sin embargo, los transportes colectivos siguen marcados por asimetrías de informaciones, competencias y situaciones entre los pasajeros, por una parte, y los transportistas, por otra. Persiste la impresión de que muchos de los viajeros no son todavía plenamente conscientes de sus derechos o no saben cómo ejercerlos o utilizarlos cabalmente en caso de necesidad. Los estudios y encuestas de la Comisión muestran que, en caso de un litigio de valor inferior a mil euros, solo uno de cada cinco consumidores europeos intentaría obtener compensación ante un tribunal debido a lo elevado de los costes y a la complejidad y duración de los procedimientos.

2.7 A ello se añade que, según la Comisión, las autoridades nacionales siguen aplicando la legislación nacional de manera diferente, lo que siembra confusión tanto entre los pasajeros como entre los transportistas y crea distorsiones en el mercado.

2.8 Por lo tanto, la Comisión tiene la intención de reforzar la aplicación de las normas y mejorarlas si es necesario. Para ello acaba de poner en marcha una consulta pública sobre una eventual revisión del Reglamento relativo a los derechos de los pasajeros aéreos.

3. Contenido de la Comunicación

3.1 La Comunicación resume los derechos y principios aplicables en todos los modos de transporte colectivo. Señala las

lagunas que pueden colmarse y aspira a suprimir los obstáculos que impiden a los ciudadanos ejercer eficazmente sus derechos con arreglo a la legislación europea.

3.2 La Comunicación hace suyos tres principios clave: la no discriminación, una información exacta, oportuna y accesible, y una asistencia inmediata y proporcionada. De estos principios se derivan los siguientes diez derechos específicos que, en el sentido de una visión más intermodal, se aplican a todos los modos de transporte:

- (1) Derecho a la no discriminación en el acceso al transporte
- (2) Derecho a la movilidad: accesibilidad y asistencia sin ningún coste adicional para los pasajeros con discapacidad y los pasajeros con movilidad reducida
- (3) Derecho a la información antes de la compra y en las distintas etapas del viaje, especialmente en caso de perturbación
- (4) Derecho a renunciar al desplazamiento (reembolso del coste íntegro del billete) si el viaje no se lleva a cabo como se había planeado
- (5) Derecho al cumplimiento del contrato de transporte en caso de perturbación (transporte alternativo y cambio de reserva)
- (6) Derecho a obtener asistencia en caso de gran retraso en la salida o en los puntos de conexión
- (7) Derecho a compensación en determinadas circunstancias
- (8) Derecho a exigir la responsabilidad de los transportistas con respecto a los pasajeros y a sus equipajes
- (9) Derecho a un sistema rápido y accesible de tramitación de reclamaciones
- (10) Derecho a la plena aplicación y al cumplimiento efectivo de la legislación de la UE.

3.3 Aunque las condiciones y modalidades de aplicación varían y evolucionan en función de las características específicas de cada modo de transporte, el principal objetivo será a partir de ahora facilitar la comprensión de las normas y consolidar su aplicación y control en todos los modos de transporte para garantizar un enfoque convergente en este ámbito.

3.4 Para mejorar la protección de los pasajeros más allá de las fronteras de la UE, las cuestiones relativas a los derechos de los viajeros se tratarán en acuerdos bilaterales e internacionales.

4. Observaciones generales

4.1 Hay que felicitar a la Comisión por haber emprendido una política encaminada a garantizar un conjunto de derechos y condiciones de los pasajeros comunes o comparables para todos los modos de transporte colectivo, que responden tanto a los objetivos de los Tratados en materia de protección de los consumidores (artículo 169, título XV del Tratado de Funcionamiento de la UE) como a las orientaciones de la Carta de los Derechos Fundamentales y a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

4.2 Aunque el CESE aprueba que la Comunicación agrupe de forma sintética en un mismo documento todas las normas y prescripciones existentes en materia de derechos de los usuarios de los transportes colectivos, lamenta sin embargo la falta de datos cifrados sobre los obstáculos detectados.

4.3 El CESE apoya todas las medidas destinadas a suprimir los obstáculos que impiden a los ciudadanos ejercer eficazmente sus derechos y felicita a la Comisión por las acciones previstas para garantizar que los usuarios del transporte ferroviario, aéreo, marítimo, fluvial, por autobús y autocar disfruten de derechos y condiciones equivalentes, sea cual sea el modo de transporte que utilicen.

4.4 Uno de estos obstáculos lo constituye a menudo una información defectuosa, incompleta o incomprensible sobre los derechos y obligaciones de los pasajeros en el momento de la compra de un título de transporte, antes del viaje y, en caso de perturbación, durante el viaje.

4.5 Con el fin de informar claramente a cada pasajero de sus derechos, el CESE propone que cada vez que se reserve un viaje o se adquiera un título de viaje se comunique a cada pasajero, mediante un enlace a un sitio Internet correspondiente y un texto impreso en cada título de transporte en un lenguaje claro, conciso, comprensible y accesible, también para las personas con discapacidad, dónde puede encontrar las informaciones correspondientes, ya sea en folletos distribuidos en los puntos de venta o bien a través de Internet. La campaña de información de los pasajeros que la Comisión puso en marcha en 2010 se deberá proseguir en estrecha colaboración con las organizaciones de consumidores.

4.6 Por otra parte, persisten diferencias sustanciales, en detrimento del usuario, entre los diferentes modos de transporte, especialmente en el transporte aéreo, sobre el que el CESE, en su dictamen exploratorio sobre este tema ⁽¹⁾, ya había señalado que los derechos de los pasajeros aéreos van muy a la zaga, en algunos aspectos, de las disposiciones que se aplican en los otros modos de transporte, y había pedido:

- determinar el alcance del derecho de asistencia;
- mejorar la información a los pasajeros, también durante el viaje;
- ampliar el derecho a la información a las zonas de embarque;
- precisar lo que se entiende por «circunstancias extraordinarias»;

- elaborar, con los representantes de las personas con movilidad reducida, directrices que aclaren las definiciones del Reglamento nº 1107/2006 sobre los derechos de las personas con discapacidad o movilidad reducida en el transporte aéreo, y mejorar su aplicación;
- precisar los elementos que componen el precio final;
- establecer la obligación de indemnizar a los pasajeros afectados por la quiebra de una compañía aérea, aplicar el principio de «responsabilidad solidaria» para su repatriación por otras compañías y crear un fondo que permita indemnizar a los pasajeros;
- crear la posibilidad de ceder gratuitamente el contrato de viaje a un tercero.

Todas estas disposiciones se deberían aplicar también a los otros modos de transporte en la medida en que todavía no se les hayan aplicado.

4.7 Los diez derechos específicos recogidos en la Comunicación constituyen una base adecuada para ayudar a los pasajeros a discernir mejor lo que tienen derecho a esperar como calidad mínima por parte de los servicios de transporte, y para ayudar a los transportistas a aplicar la legislación de la UE de forma más coherente y eficaz.

4.8 El CESE considera sin embargo que estos diez derechos deberían completarse con tres derechos adicionales, a saber:

- 1) el derecho a la seguridad y la protección, que incluye tanto la seguridad técnica del material de transporte como la seguridad física de los pasajeros;
- 2) el derecho a normas mínimas de calidad de servicio, comodidad y accesibilidad, así como a la información previa por parte del transportista en caso de sobrerreserva. El CESE recuerda que en su Comunicación COM(2009) 490 sobre el «Plan de Acción de Movilidad Urbana», la Comisión había anunciado su intención de completar el enfoque normativo con indicadores de calidad comunes para proteger los derechos de los viajeros y de las personas con movilidad reducida.
- 3) el derecho a que se respete, por parte de los transportistas, el principio de mantener, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente, de conformidad con el Tratado.

4.9 Basándose en estos trece derechos, las disposiciones legislativas correspondientes actualmente en vigor deberían revisarse. En esta revisión se deberían analizar y resolver los problemas conocidos, como los obstáculos que siguen existiendo para las personas con discapacidad y con movilidad reducida, la falta de transparencia de las estructuras tarifarias, las informaciones insuficientes o incomprensibles, las vías de recurso confusas y complicadas, las compensaciones financieras inadecuadas, los plazos de tramitación de reclamaciones excesivos, etc.

⁽¹⁾ DO C 24 de 28.1.2012, pp. 125-130.

4.10 Dado que la propia Comisión reconoce en su Comunicación que la publicación de exámenes de las prestaciones de los operadores y de encuestas sobre la satisfacción de los pasajeros facilitarían el seguimiento y un control de aplicación uniformes por parte de los organismos nacionales de ejecución, el CESE aboga por que se realicen dichos exámenes y considera que los representantes de todas las partes interesadas deberían participar en el análisis de las necesidades y en el examen de las prestaciones y del respeto de los derechos de los pasajeros.

4.11 El CESE propone por tanto establecer un sistema de evaluación periódica para aumentar la eficacia y la eficiencia de los servicios de transporte y su adaptación a la evolución de las necesidades de los pasajeros, y para verificar el respeto de los derechos de los pasajeros. Se tratará de definir a nivel de la UE las modalidades de intercambio, comparación y coordinación, y de impulsar una dinámica de evaluación independiente con arreglo al principio de subsidiariedad, mediante la elaboración, a través del diálogo con los representantes de los actores implicados, en particular las organizaciones que representan a los pasajeros (incluidos los pasajeros con discapacidad y con movilidad reducida), de una metodología de evaluación armonizada a escala europea basada en indicadores comunes.

4.12 El CESE aprueba la intención de la Comisión de no limitarse, como hasta ahora, a medidas sectoriales, sino aspirar a desarrollar un enfoque intermodal que tenga en cuenta las necesidades de movilidad y desplazamiento de los usuarios, cualesquiera sean los modos que utilicen o combinen, para garantizar una continuidad intermodal. Las distorsiones de la competencia entre los diferentes modos de transporte solo se podrán evitar mediante una armonización reforzada de los derechos de los pasajeros.

4.13 En la mayor parte de las deficiencias y lagunas que señala, la Comunicación se remite a la evaluación de impacto para la revisión del Reglamento sobre el transporte aéreo, que prevé eventuales medidas vinculantes, o bien a acuerdos voluntarios por parte de los transportistas. El CESE hubiera deseado una actitud más resuelta que implicara la adopción de medidas vinculantes.

4.14 El CESE lamenta que la Comunicación guarde silencio sobre los derechos y competencias de las organizaciones que representan a los pasajeros, sobre todo porque son las mejor situadas para informar y respaldar a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, incluidas las organizaciones que representan los intereses de las personas con discapacidad y con movilidad reducida.

4.15 En lo que se refiere a las reclamaciones, se deberá informar a los pasajeros con un lenguaje claro sobre los medios e instancias de contacto para presentarlas y sobre las vías de recurso. El Comité sugiere que todos los transportistas utilicen una dirección electrónica estándar para todas las reclamaciones (reclamaciones@...), sin perjuicio de que deberá ser posible cualquier otro medio de presentación de una reclamación (correo postal, presentación en un punto de venta, etc.). Además se deberán establecer plazos máximos obligatorios de respuesta.

4.16 El CESE solicita que se complete la Comunicación con precisiones relativas a las vías de recurso, en caso de denegación de aceptación de las quejas y reclamaciones de los pasajeros, ante organismos a escala de cada Estado miembro y a nivel europeo que tengan poderes de decisión y coerción. El derecho de recurso no deberá estar relacionado en ningún caso con el precio pagado por el transporte.

4.17 El CESE recuerda que el derecho a obtener compensación sigue siendo muy a menudo teórico, sobre todo cuando se trata de pequeños litigios aislados, debido a las dificultades prácticas para ejercer este derecho. Dado que es importante que las vías de recurso puedan ser utilizadas sin complejidades ni gastos que puedan desanimar a los demandantes, el CESE aboga por la generalización de los procedimientos de resolución extrajudicial de litigios (REL), sin privar por ello a los pasajeros de su derecho a recurrir a la vía judicial.

4.18 El CESE ha tomado buena nota (en su Dictamen CESE 803/2012) de que los sistemas de REL pueden aplicarse a partir de ahora a los conflictos colectivos, como primer paso hacia la creación de un instrumento judicial de recurso colectivo en la UE, pero recomienda que esta posibilidad se establezca claramente en un texto legislativo y que se defina adecuadamente el régimen de este instrumento.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hoja de ruta de la Energía para 2050»

COM(2011) 885 final

(2012/C 229/25)

Ponente: **Pierre Jean COULON**

Coponente: **Richard ADAMS**

El 15 de diciembre de 2011, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Hoja de Ruta de la Energía para 2050»

COM(2011) 885 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 10 de mayo de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 137 votos a favor, 6 en contra y 9 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) acoge con gran interés la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 y su objetivo de proporcionar un marco para la política concertada de una descarbonización sustancial del sector energético en Europa de aquí a 2050 (Consejo Europeo de octubre de 2009). El reto no consiste únicamente en conseguir una combinación energética con baja emisión de carbono que sea segura y sostenible en un mercado competitivo, sino también en convencer a la sociedad civil de que se trata de un objetivo factible.

1.2 Los recursos e infraestructuras energéticos varían de un Estado miembro de la UE a otro, por lo que para algunos países alcanzar el objetivo de la descarbonización representa un reto mucho mayor que para otros. La Hoja de Ruta ofrece una flexibilidad considerable en su enfoque que permite que los países desarrollen planes de acción adecuados. Esto incluirá un importante reparto de cargas con el objetivo de alcanzar el objetivo de la descarbonización.

1.3 Este objetivo es ambicioso, pero fundamental, si Europa quiere desempeñar el papel que le corresponde en la lucha contra el cambio climático y lograr una mayor seguridad energética. Será necesario un debate lo más amplio posible entre los ciudadanos europeos, y el Comité considera que la Hoja de Ruta puede resultar eficaz en la instauración de este diálogo. Sin embargo, debe promover la participación a todos los niveles: individual, comunitario, regional, nacional, a nivel de la UE y, en particular, con una acción global complementaria.

1.4 La Hoja de Ruta concluye con diez condiciones o prioridades de acción inmediata. El CESE está de acuerdo con todas ellas y, en particular, con la última, que recomienda el establecimiento de jalones concretos y específicos que marquen el

camino a seguir durante los próximos años. El Comité también coincide en que la creación de un marco político para 2030 está cobrando importancia de cara a proporcionar una guía fiable para la adopción de decisiones de inversión durante los próximos años, que tendrá que mirar mucho más allá de 2020 a la hora de calcular sus beneficios y rentabilidad.

1.5 Previamente, el CESE recomienda efectuar una revisión urgente de la Estrategia Energía 2020, lo cual resulta fundamental para ajustar el rumbo definitivo hacia 2030 o 2050. El Comité desearía contar con informes sobre los tres objetivos principales establecidos para la década actual por cada país y sector.

1.6 Es importante obtener una primera indicación de las posibilidades de alcanzar los difíciles objetivos de la Hoja de Ruta y examinar sus consecuencias para la economía de UE, incluida la competitividad a nivel mundial, el empleo y la seguridad social.

1.7 La participación del público en cuestiones de transición energética es esencial. Tanto un foro europeo de la sociedad civil como la adopción de medidas activas hacia la creación de una Comunidad Europea de la Energía serán medidas constructivas para alcanzar el objetivo deseado: un futuro sostenible desde el punto de vista energético.

2. Introducción

2.1 La Hoja de Ruta de la Energía para 2050 es la propuesta de marco político final de una serie de propuestas formuladas por la Comisión Europea al objeto de reforzar las políticas europeas en materia de energía y cambio climático (véase, en particular, la «Hoja de ruta hacia una economía hipocarbónica competitiva en 2050» - COM(2011) 112 final). La Hoja de Ruta proporciona un marco que permitirá alcanzar los tres objetivos

de la política energética europea: descarbonización, seguridad del suministro y competitividad. La Hoja de Ruta en sí misma no hace recomendaciones específicas sobre acciones políticas u objetivos intermedios y las hipótesis de trabajo que se presentan no deben considerarse como propuestas políticas.

2.1.1 A nivel mundial, de mantenerse las políticas y tendencias actuales, se espera que la demanda primaria de energía aumente en un tercio entre 2010 y 2035, un aumento que solo se verá afectado marginalmente por un crecimiento económico menor. El porcentaje de combustibles fósiles en el consumo mundial de energía primaria solo disminuirá ligeramente (de un 81 % en 2010 a un 75 % en 2035), por lo que las emisiones de CO₂ relacionadas con la energía aumentarán en un 20 % más durante este período, lo cual apunta a un aumento a largo plazo de la media de la temperatura mundial por encima de los 3,5 °C (Perspectivas energéticas mundiales de la Agencia Internacional de Energía (AIE), noviembre de 2011).

2.1.2 Pese a centrarse en la descarbonización del sistema energético, la Hoja de Ruta reconoce dos aspectos vulnerables muy importantes. Las importaciones de energía representan alrededor del 55 % de la combinación energética de la UE y el mercado energético internacional es altamente competitivo y volátil. En última instancia, solamente una acción global coordinada puede resolver lo que constituye un problema mundial. Europa podría desempeñar un papel destacado, demostrando cómo puede gestionarse la transformación de energía en una región muy importante del mundo, cosechando posiblemente beneficios como pionera en este proceso y reduciendo la dependencia de las importaciones.

2.2 El desafío es apremiante. Las inversiones energéticas suelen durar 40 años o más. A fin de lograr el tipo de transición energética que se considera necesario, con cambios importantes en la oferta y la demanda, es preciso empezar ahora y evitar retraerse en las inversiones intensivas en carbono. Debido a las incertidumbres políticas, técnicas y económicas, la Hoja de Ruta no ofrece una vía única de desarrollo para 2050. Explora posibles rutas de transición y reconoce la necesidad de flexibilidad en un mundo cambiante e incierto. Si bien el Tratado de Lisboa amplió los poderes de la Comisión con respecto a la política energética, reservó específicamente la combinación energética a los gobiernos nacionales y cualquier acción a escala europea debe emprenderse con arreglo a este reparto de responsabilidades. La Hoja de Ruta apunta, no obstante, a la necesidad de un nuevo espíritu de cooperación práctica para lograr el mejor resultado posible, y el Comité apoya firmemente este enfoque pragmático, por ejemplo, en lo que respecta al desarrollo de una Comunidad Europea de la Energía.

3. Resumen de la Hoja de Ruta de la Energía para 2050

3.1 Hasta 2020, el camino a seguir en materia energética ya está trazado en gran parte por los planes existentes y las políticas establecidas para cumplir la Estrategia 20-20-20. Ahora, la Hoja de Ruta hace hincapié en la urgente necesidad de desarrollar estrategias energéticas para el período posterior a 2020. Los gobiernos deben actuar ahora para garantizar la continuidad del suministro y la seguridad para los inversores, así como minimizar los efectos de retraimiento. Cualquier demora hará que aumenten tanto los costes como el subsiguiente esfuerzo encaminado a reducir al mínimo las emisiones de carbono.

3.2 Habida cuenta de lo difícil que resulta predecir con certeza los futuros energéticos, se han desarrollado siete hipótesis de trabajo ilustrativas de carácter alternativo. Las dos primeras presentan el resultado que probablemente se obtendría de no hacer nada más que continuar con las políticas existentes y las iniciativas políticas actuales; en ninguno de los dos casos se alcanzarían los objetivos de reducción de emisiones de carbono para 2050. Las otras cinco ofrecen vías alternativas para lograr el objetivo de 2050 sobre la base de distintas opciones tecnológicas y políticas:

- medidas de eficiencia energética muy estrictas;
- un uso importante de la tarificación del carbono para impulsar la competencia en el mercado de una variedad de soluciones hipocarbónicas;
- amplias medidas de apoyo para el desarrollo de energías renovables;
- más energía nuclear y menos captura y almacenamiento de carbono (CAC);
- más captura de carbono y menos energía nuclear.

3.3 La Comisión ha sacado diez conclusiones en relación con los cambios estructurales al sistema de energía que se derivarían de la modelización de las hipótesis de trabajo. La idea general es que la descarbonización es posible y que a largo plazo debería resultar menos costosa que las políticas actuales. Así será en el contexto de una combinación energética en la que la electricidad desempeñará un papel cada vez más importante, con un aumento real de los precios y como porcentaje del gasto de los hogares hasta 2030. Aumentarán los gastos de capital, pero la reducción del coste del combustible y el notable ahorro energético en todo el sistema resultarán cruciales. La cuota de energías renovables aumentará considerablemente en todas las hipótesis de trabajo y se supone que la captura y almacenamiento de carbono desempeñará un papel decisivo y significativo en la transformación del sistema, mientras que la energía nuclear seguirá realizando una contribución importante, con una creciente interacción de los sistemas centralizados y descentralizados a medida que se vayan ampliando las opciones.

3.4 En la Hoja de Ruta se señala que la seguridad energética requiere una política específicamente **européa** en materia de seguridad del suministro energético y el desarrollo de infraestructuras y relaciones con terceros países productores y de tránsito. Las políticas para el desarrollo de nuevas tecnologías, la integración de las energías renovables en el mercado, la eficiencia y el ahorro energéticos y el desarrollo de infraestructuras serán más eficientes si se coordinan a escala europea.

3.5 Todas las hipótesis de trabajo requerirán cambios y adaptaciones por parte de los usuarios de la energía y la Comisión menciona la necesidad de un compromiso y participación públicos, así como un reconocimiento del impacto social.

Será necesario aumentar los niveles de inversión en I+D y en innovación tecnológica y abordar las cuestiones pendientes en materia de mercado único y reglamentación. La infraestructura energética requiere una importante modernización y nuevas capacidades, mientras que los Estados miembros y los inversores necesitan jalones concretos. La Comisión tiene previsto emitir nuevas comunicaciones pertinentes en materia de energías renovables, mercado interior, CAC, seguridad nuclear y tecnologías energéticas. Estas comunicaciones determinarán el marco político para 2030.

4. Observaciones generales

4.1 Dadas las numerosas incertidumbres técnicas y políticas acerca del futuro, el Comité coincide en que el método de modelar hipótesis de trabajo alternativas para 2050 utilizado en la Hoja de Ruta constituye un planteamiento apropiado que permite comparar y evaluar el impacto de diferentes avances técnicos, combinaciones de políticas y acontecimientos externos.

4.2 La metodología de modelización y los supuestos que aporta adolecen, hasta cierto punto, de una falta de transparencia. Debe facilitarse más información sobre este método, para que otros expertos puedan probar este enfoque y desarrollar otras hipótesis de trabajo partiendo de supuestos previos diferentes. No obstante, el Comité considera que la información incluida en los anexos de la Hoja de Ruta constituye un paso positivo y suscribe la conclusión principal de la Hoja de Ruta en el sentido de que es factible una descarbonización importante para 2050 y que, a largo plazo, la consecución de este objetivo dotaría a Europa de una base energética más segura y sostenible, siempre que se avance con este proyecto en lugar de continuar con las políticas existentes, y a un coste comparable en términos generales durante los próximos 40 años de aquí a 2050. Sin embargo, los objetivos de la descarbonización de la Hoja de Ruta, aunque factibles, son muy importantes y actualmente se enfrentan a muchos obstáculos.

4.3 La Hoja de Ruta demuestra que existen diferentes maneras de lograr la descarbonización. Todas poseen algunos elementos clave en común: un impulso importante en materia de eficiencia energética, una gran expansión de las energías renovables, una mayor dependencia de la electricidad en la combinación de combustibles, una red más amplia y más inteligente y nuevos mecanismos de almacenamiento de electricidad o de capacidad de reserva. Otros elementos dependen más de avances técnicos que todavía no están plenamente probados o de la base de recursos y las decisiones de los distintos países (carbón limpio, energía nuclear, etc.). La aceptación pública y la variación de los costes constituyen dos factores subyacentes importantes para todas las opciones, y ninguna de ellas está exenta de riesgos.

4.4 El Comité está de acuerdo con este análisis y la conclusión implícita de que la UE debería centrar sus principales esfuerzos colectivos en impulsar los elementos comunes que serán necesarios en toda Europa de forma tan rápida, coherente y eficaz como sea posible.

4.5 El Comité comparte, asimismo, el análisis que hace la Hoja de Ruta de los retos y oportunidades principales que deben abordarse a escala europea para transformar el sistema energético, redefinir los mercados energéticos, movilizar a los inversores, involucrar a los ciudadanos e impulsar el cambio a nivel internacional. Teniendo debidamente en cuenta las objeciones y las observaciones que se formulan a continuación, el Comité reconoce lo bien fundado de las prioridades propuestas, en

particular, en la última sección, que identifica diez condiciones o cuestiones clave que deben abordarse urgentemente para poder realizar avances.

4.6 El Comité lamenta, no obstante, los retrasos que ya están acumulando la UE y algunos de sus Estados miembros en lo que respecta a la consecución de los objetivos actuales. El Comité pide que se reconozca que la magnitud de este problema está siendo ocultada por el declive de los procesos de producción intensivos en carbono en la UE, su expansión en otras partes del mundo y la posterior importación de artículos producidos de esta forma a la UE.

4.7 El desarrollo tecnológico tarda en estar plenamente disponible a precios competitivos. Las inversiones en energía tienen un ciclo particularmente largo, normalmente de 40 años, lo que hace necesario que la UE y los Estados miembros establezcan con urgencia objetivos indicativos para 2030, junto con políticas de acompañamiento, a fin de evitar el retraimiento de plantas intensivas en carbono. Los propios plazos de estos ciclos de inversión pueden determinar el ritmo del progreso hacia el objetivo final de 2050; y si esto puede lograrse realmente. Será necesario converger la buena disposición política y económica traducida en una acción práctica mediante programas y legislación de apoyo.

4.8 En la actualidad, no se está avanzando con suficiente rapidez ni en el ámbito de la eficiencia energética ni en el del ahorro energético, en particular a la luz de las negociaciones interinstitucionales sobre la actual propuesta de Directiva relativa a la eficiencia energética. La próxima revisión de programas nacionales de eficiencia energética de la Comisión debería promover medidas adicionales, pero teniendo en cuenta que una reducción de la demanda podría afectar también a la inversión en energía. Los avances en materia de energías renovables se ven frenados por un apoyo fluctuante de los gobiernos y en algunos casos por una resistencia a nivel local. La modernización de la red y el almacenamiento de energía avanzan muy lentamente. Una red «inteligente» verdaderamente flexible conlleva costes de inversión adicionales, pero el Comité considera que prevalecen los beneficios que reportará proporcionar lo que constituirá el fundamento de una Comunidad Europea de la Energía mutuamente beneficiosa. Esta cuestión ya se ha examinado de forma pormenorizada en el Dictamen sobre el Reglamento relativo a la infraestructura energética ⁽¹⁾.

4.9 La tarificación de las emisiones de carbono que tenía que haber establecido el Régimen Comunitario de Comercio de Derechos de Emisión (RCCDE) es demasiado baja y volátil para transmitir una señal útil a los inversores. Sin embargo, será necesario seguir analizando las consecuencias ligadas a las suposiciones sobre precios unitarios elevados del RCCDE en el futuro (200-300 euros/tonelada en 2040-2050). Estas y otras cuestiones sin resolver crean obstáculos que impiden el cumplimiento de las diez condiciones para el progreso establecidas en la Hoja de Ruta. La primera prioridad debe consistir en examinar estos problemas abiertos y honestamente y solucionarlos rápidamente para que se pueda seguir avanzando.

4.10 Más a largo plazo, esto hará que la economía europea sea más resistente y competitiva en el mundo, mientras que la mera continuación de las políticas actuales tendrá el efecto contrario. Pero más a corto plazo, la inversión necesaria dará lugar inevitablemente a un aumento del precio de la energía y a costes adicionales para consumidores, empresas o gobiernos

⁽¹⁾ Orientaciones sobre la infraestructura energética transeuropea DO C 143 de 22.5.2012, p. 125.

(o, probablemente, alguna combinación de los tres). También es probable, que tenga diferentes repercusiones en distintos Estados miembros, que actualmente presentan diferencias significativas en lo que respecta a su grado de dependencia de los combustibles fósiles, sus niveles actuales de eficiencia energética y su potencial de desarrollo de energías renovables.

4.11 A este respecto, la dependencia, probablemente constante, del carbón en la generación de energía en muchas partes de Europa, combinada con el creciente interés por el potencial del gas de esquisto bituminoso, exigirá una investigación colaborativa y esfuerzos de financiación para llevar a cabo programas complementarios de CAC. El gas de esquisto bituminoso, aunque útil para reducir la dependencia del suministro de energía de terceros países, plantea importantes riesgos medioambientales que deben evaluarse plenamente. Además, será necesario establecer principios de reparto de la carga financiera y repartir los costes de los grandes programas de infraestructura entre los países. Los países que dependen del carbón para producir energía requieren estímulos e incentivos comprensivos para realizar un máximo esfuerzo de descarbonización.

4.12 En opinión del CESE, es fundamental que todas estas repercusiones estén plenamente financiadas, debatidas y aceptadas por todas las partes interesadas y que se adopten medidas para repartir la carga del ajuste en función de la capacidad y en un espíritu de solidaridad, tanto a escala europea como a escala de los Estados miembros. La experiencia demuestra que es posible lograr que las comunidades acepten la necesidad de un cambio y los costes que implican tales transformaciones, pero solo si están plenamente comprometidas, si no se consideran injustamente desfavorecidas y si pueden comprender y aceptar las razones por sí mismas. Los gobiernos nacionales deben dotar a sus ciudadanos de las herramientas necesarias para participar en estos cambios previstos, definir claramente los objetivos y explicar por qué son necesarias estas medidas.

4.13 También resulta fundamental proteger a los consumidores vulnerables de los efectos de un aumento en los precios de la energía, y a las empresas vulnerables de la competencia desleal de regiones situadas fuera de la UE y que no se encuentren sujetas a las mismas restricciones. Puede que los Estados miembros o las regiones que experimenten problemas especiales a la hora de llevar a cabo la transformación energética también necesiten un respaldo adicional a través de los Fondos Estructurales o de otros mecanismos. Se ha de velar, no obstante, por que la existencia de diferentes regímenes de ayuda no genere una competencia desleal entre países y regiones. Al contrario, debería abordarse la armonización de los planes de apoyo justificados, así como de los principios de imputación de costes de los grandes proyectos de infraestructura internacionales. Deben tenerse en cuenta los riesgos concomitantes inherentes a los procesos de planificación centrales que plantean todas estas cuestiones.

4.14 La Comisión Europea debe supervisar eficazmente las estrategias de los Estados miembros de la UE para velar por que los intereses de los consumidores queden garantizados y por que la aplicación de tecnologías inteligentes y con baja emisión de carbono se base en la rentabilidad. En particular, todas las condiciones para un mercado interior eficiente, el fortalecimiento de las competencias y la independencia de los organismos reguladores de la energía y unas obligaciones de servicio universal de carácter general, deben establecerse en un contexto de transparencia, responsabilidad e información pública sobre el consumo sostenible.

4.15 Actualmente, la expansión de las energías renovables también se enfrenta a algunos problemas. En el plano técnico,

aún no se han puesto en marcha planes e inversiones para dar cabida a una mayor expansión de las fuentes de suministro variables y ampliamente distribuidas en la red y el sistema de almacenamiento. En el plano económico, pese a que la media del coste unitario de las energías renovables sigue disminuyendo, hasta el momento sigue tratándose de una opción más cara para la generación de energía que los métodos convencionales (particularmente las centrales eléctricas de gas). En lo que respecta al consumidor, existe cierta oposición a nivel local a determinados tipos de instalación (especialmente a la energía eólica). Así pues, aunque desde la perspectiva de 2050, la hipótesis de trabajo de una elevada utilización de las energías renovables parece la opción más atractiva, con la máxima seguridad en el suministro y prácticamente un coste nulo del combustible utilizado (sol, viento, etc.), los problemas para llegar hasta ese punto se antojan más difíciles desde donde nos encontramos ahora y su resolución requerirá un liderazgo político muy decidido y coherente. Aun así, los argumentos anteriores serán válidos únicamente en la medida en que los sistemas de almacenamiento de energía con baja emisión de carbono o de centrales de energía de reserva estén disponibles para compensar el carácter fluctuante de la mayoría de las fuentes renovables.

4.16 La gestión de esta transformación requerirá esfuerzos decididos y coordinados en todos los niveles. Es necesaria una actuación europea decidida a fin de establecer normas comunes para la eficiencia energética en todos los sectores, impulsar la innovación en tecnologías clave, integrar el mercado y armonizar las medidas fiscales y los sistemas de incentivos, reformar el RCCDE, coordinar planes para una red inteligente integrada a escala europea, sistemas de almacenamiento de energía, etc. Se considera esencial una revisión temprana de la Estrategia Energética 2020 antes de trazar el camino definitivo de Europa hacia 2030 o 2050. El Comité desearía contar con informes sobre los tres objetivos principales establecidos para la década actual por cada país y sector.

4.17 El Comité considera fundamental que la Comisión y los Estados miembros creen un mecanismo eficaz para impulsar la transformación de manera coordinada. El Comité es partidario de la pronta creación de una Comunidad Europea de la Energía integrada y, mientras tanto, insta a la Comisión y a los Estados miembros, junto con los organismos reguladores y los operadores de energía, a que creen un mecanismo cooperativo que les permita trabajar conjuntamente como si ya existiera una Comunidad de la Energía.

5. Observaciones específicas

5.1 Combinación energética

5.1.1 La descarbonización del sistema energético de Europa podría suponer un verdadero activo para la competitividad europea a medio plazo. Conllevará cambios radicales en la combinación de producción de energía de los Estados miembros e implicará el abandono gradual de los combustibles fósiles (petróleo, gas, carbón), que todavía representan el 80 % de la combinación energética europea. Estos combustibles fósiles son importados en su mayoría, lo que coloca a la Unión Europea en una situación de dependencia económica y financiera (casi el 55 % de nuestra energía procede de fuentes situadas fuera de Europa). Las adquisiciones anuales de petróleo y gas de la UE ascienden a 270 000 millones y 40 000 millones de euros respectivamente, y el coste de obtención de estos combustibles comporta el riesgo de nuevos aumentos en los años venideros debido a la volatilidad de los precios del petróleo y del gas.

5.1.2 La transición a fuentes de energía locales con baja emisión de carbono será menos costosa para Europa que el mantenimiento de un sistema de energía dependiente de importaciones de energía primaria, especialmente en el contexto de una demanda global en constante aumento. Un sistema de fuentes de energía dispersas estimula la economía local y la creación de empleo y hace que los ciudadanos estén más concienciados sobre las cuestiones relacionadas con la energía. Su desarrollo ayudaría considerablemente a alcanzar los objetivos de la UE en materia de energía y cambio climático. El avance en la introducción de un sistema de fuentes de energía locales con baja emisión de carbono depende de las políticas energéticas y financieras de los Estados miembros. Se espera que la Comisión actúe con más determinación para apoyar las políticas nacionales de desarrollo de fuentes de energía locales.

5.1.3 En este sentido, deberían fomentarse las energías renovables junto con cualquier tecnología que pueda contribuir a la consecución del objetivo de la descarbonización a un menor coste. Es posible que la biomasa también tenga un papel que desempeñar, si bien será importante velar por que los métodos elegidos contribuyan a reducir las emisiones de carbono sobre la base de un análisis de ciclo de vida completo y no contribuyan a la inseguridad alimentaria. En toda Europa hay preocupación por la energía nuclear y oposición a su desarrollo. Sin embargo, la energía nuclear podría ayudar a lograr esta transformación del sistema energético y a reducir las emisiones de CO₂ en aquellos países que se inclinan por la opción nuclear, permitiendo reducir los costes del sistema eléctrico y los precios de la electricidad, aunque quedan cuestiones por resolver con respecto a la externalización o socialización de algunos costes, por ejemplo los relativos a cuestiones de seguridad operacional, almacenamiento de residuos, desmantelamiento y responsabilidad.

5.1.4 La electricidad debe desempeñar un papel más importante que el que hoy desempeña, ya que puede contribuir de forma significativa a la descarbonización del transporte y de los sistemas de calefacción/refrigeración. La duplicación prevista de su cuota del consumo energético final deberá ir acompañada de cambios radicales en los métodos de producción de electricidad y en los acuerdos para el comercio de electricidad entre los países europeos, así como de una competencia mayor y real entre vendedores y productores de energía.

5.1.5 El petróleo deberá seguir utilizándose principalmente para el transporte de mercancías y el transporte de pasajeros de larga distancia; en cuanto al gas, podrá utilizarse como sustituto temporal de las fuentes más contaminantes de energía (tales como el carbón o el petróleo), aunque su papel principal hasta 2050 deberá consistir en actuar como combustible de transición en el camino hacia fuentes de energía con baja emisión de carbono. En este contexto, debería realizarse un inventario detallado de los recursos internos de gas de la UE, ya que pueden contribuir a una mayor independencia energética.

5.1.6 Con respecto a los combustibles fósiles en general, Europa debería seguir analizando la ubicación y los aspectos económicos de la captura y almacenamiento de carbono con urgencia, en combinación con la atribución de un valor realista al carbono y una mayor concienciación pública.

5.1.7 Será necesario llevar a cabo cambios radicales en la organización de tres sectores de actividad concretos. La producción de electricidad deberá reducir sus emisiones en al menos un 95 %; cada Estado miembro será libre de elegir la combina-

ción que más le convenga entre energías renovables, energía nuclear y captura y almacenamiento de carbono. Los edificios residenciales y comerciales también tendrán que adaptarse, con unos objetivos de reducción del 90 % basados en normas más estrictas para la construcción de nuevos edificios y en el consumo energético de nuevos aparatos, así como en la renovación de edificios ya existentes. La industria deberá reducir sus propias emisiones en un 85 % y controlar el posible riesgo de fugas de carbono, mediante el traslado de la producción a países que apliquen normas menos restrictivas en materia de emisiones.

5.2 *Compromiso industrial y financiero*

5.2.1 La transición energética brindará una oportunidad para dar un nuevo impulso a la industria europea, generar actividad y revisar exhaustivamente nuestros métodos de producción y consumo. La competitividad europea debe sustentarse en la investigación, la innovación y una capacidad para traer tecnologías limpias al mercado. Para ello, la UE y sus Estados miembros deben dar prioridad a proyectos a gran escala en los que participen los operadores europeos para servir a la industria en general y a las pymes en particular. Asimismo, debe considerarse y evaluarse el papel de la producción energética localizada.

5.2.2 La transición a una economía hipocarbónica debe promover el empleo en el mercado interior. Paralelamente a la transformación de la industria energética, deben crearse las condiciones adecuadas para el desarrollo de nuevos puestos de trabajo. Los sectores de la construcción y de las energías renovables deberían ser capaces de crear unos 1,5 millones de puestos de trabajo adicionales de aquí a 2020.

5.2.3 El CESE coincide con la Comisión en que la inversión adicional (de 270 000 millones de euros al año hasta 2050, o de un 1,5 % del PIB de la UE), ayudará a Europa a impulsar el crecimiento. Se podrían ahorrar entre 175 000 y 320 000 millones de euros al año solamente en la importación de hidrocarburos. Sin embargo, la comunidad inversora exige una estructura de mercado sistemática y coherente en toda Europa y una mayor colaboración entre los Estados miembros. Se deberían desarrollar instrumentos de inversión financiera innovadores, en particular para respaldar a las pymes en el ámbito de la energía.

5.2.4 Es necesario poner en común los recursos financieros necesarios e ir más allá de los sistemas de apoyo a nivel nacional, que resultan ineficaces y dificultan la competencia. La revisión del marco de ayudas estatales en el sector del medio ambiente prevista para 2013 debería permitir apoyar la promoción de todas las tecnologías que puedan ayudar a reducir las emisiones de CO₂.

5.3 *Mejorar y reducir nuestro consumo: más eficiencia energética y comercio energético entre los Estados miembros*

5.3.1 Europa debe emprender un importante esfuerzo para reducir el consumo energético, racionalizar el consumo —mediante la promoción de un comportamiento que tienda al ahorro de energía y de tecnologías que consuman menos energía— y practicar un comercio energético eficiente. Los edificios (39 % del consumo energético final en Europa), el transporte (30 %) y la industria (25 %) requieren un marco común de normas vinculantes. Hay un amplio margen para el ahorro energético: el sector industrial podría reducir su consumo de energía en un 19 % y el sector del transporte en un 20 %.

5.3.2 El CESE recomienda proseguir de forma racional con los esfuerzos emprendidos en el marco del paquete de medidas sobre el cambio climático y la energía, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a los países de Europa Central y Oriental.

5.3.3 El crecimiento enorme de las energías renovables en el mar del Norte y, potencialmente, aunque en menor medida, en la región del mar Báltico, y de la energía solar y eólica en el sur de Europa requerirá una infraestructura nueva y «más inteligente» para mejorar los intercambios entre los países y las regiones europeas. El desarrollo de estas «redes inteligentes» podría permitir reducir el consumo en un 9 % y las emisiones de CO₂ entre un 9 % y un 15 %. Para ello, deberán realizarse inversiones prioritarias en dichas infraestructuras estratégicas por un importe estimado de entre un 1,5 y 2,2 billones de euros de aquí a 2050, para modernizar y desarrollar las redes europeas de electricidad y de gas.

5.3.4 Sería útil que grupos de Estados miembros de una región geográfica determinada coordinaran sus combinaciones energéticas, sus infraestructuras y sus normas de mercado, a fin de compartir los beneficios de las diferentes fuentes de energía a su disposición. Al estar más interconectados y armonizados, sus mercados serían más resistentes a las fluctuaciones de producción y de consumo y estarían más capacitados para garantizar conjuntamente la seguridad del suministro de energía en la UE.

5.4 *Implicar a los ciudadanos en la transición energética*

5.4.1 La aceptación pública de las decisiones energéticas (nuclear, almacenamiento de CAC, parques eólicos, líneas eléctricas de alto voltaje, etc.) constituye hoy un reto para las democracias europeas. El CESE, así como los CES nacionales, las organizaciones de consumidores y otras ONG, están llamados a desempeñar un papel fundamental a la hora de promover una infor-

mación clara y transparente sobre estas políticas e implicar en mayor medida a los ciudadanos. La Hoja de Ruta es una oportunidad para desarrollar la democracia participativa en relación con una cuestión que afecta a todos los ciudadanos.

5.4.2 El CESE preconiza la puesta en marcha de una amplia campaña de información y sensibilización para informar a los ciudadanos europeos sobre las diversas opciones de transición energética, el papel fundamental de las infraestructuras y los nuevos hábitos de consumo que se esperan de ellos.

5.4.3 El CESE considera que la creación de un foro europeo de la sociedad civil aumentaría el flujo de información en el seno de la UE, al reunir periódicamente a todas las partes interesadas locales, regionales, nacionales y europeas para analizar conjuntamente las cuestiones principales de la transición energética hasta 2050.

5.4.4 La creación de una *Comunidad Europea de la Energía* centraría, asimismo, la atención en la dimensión vital y estratégica de la energía (accesibilidad, tarifas y precios asequibles, regularidad, fiabilidad, etc.) y en los cambios que deberán llevarse a cabo durante los próximos 40 años. Encarnaría a la idea de una Europa que escucha a las personas y que aborda las cuestiones que les afectan de forma directa. Este proyecto implicaría una mayor armonización social, necesaria para reforzar y volver a dar sentido al proyecto europeo.

5.4.5 El CESE recomienda apoyar con mayor firmeza las iniciativas locales y regionales que se encuentran en primera línea cuando se trata de cuestiones de movilidad inteligente, infraestructuras y transportes, proyectos de renovación y de nueva construcción, redes de calefacción y refrigeración y planificación urbana. El CESE considera que deberían alentarse estas iniciativas, ya que a menudo promueven políticas energéticas innovadoras, descentralizadas y democráticas.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las siguientes partes del dictamen de la Sección fueron rechazadas en el curso del debate y se sustituyeron por enmiendas o enmiendas de transacción aprobadas por el Pleno, pero obtuvieron al menos una cuarta parte de los votos emitidos:

- «1.1 El Comité Económico y Social Europeo (CESE) *acoge favorablemente la Hoja de Ruta de la Energía para 2050 y su objetivo de proporcionar un marco para la política concertada de una descarbonización sustancial del sector energético en Europa de aquí a 2050 (Consejo Europeo de octubre de 2009). El reto no consiste únicamente en conseguir una combinación energética con baja emisión de carbono que sea segura y sostenible en un mercado competitivo, sino también en convencer a la sociedad civil de que se trata de un objetivo factible.*»

Resultado de la votación de la enmienda: 88 votos a favor, 41 en contra y 13 abstenciones.

- «4.5 El Comité comparte, asimismo, el análisis que hace la Hoja de Ruta de los retos y oportunidades principales que deben abordarse a escala europea para transformar el sistema energético, redefinir los mercados energéticos, movilizar a los inversores, involucrar a los ciudadanos e impulsar el cambio a nivel internacional. Sin perjuicio de las observaciones más detalladas que se formulan a continuación, el Comité suscribe las prioridades propuestas y, en particular, la última sección, que identifica diez condiciones o cuestiones clave que deben abordarse urgentemente para poder realizar avances.»

Resultado de la votación de la enmienda: 75 votos a favor, 51 en contra y 24 abstenciones.

- «5.1.3 En este sentido, deberían fomentarse las energías renovables junto con cualquier tecnología que pueda contribuir a la consecución del objetivo de la descarbonización a un menor coste. Es posible que la biomasa también tenga un papel que desempeñar, si bien será importante velar por que los métodos elegidos contribuyan a reducir las emisiones de carbono sobre la base de un análisis de ciclo de vida completo y no contribuyan a la inseguridad alimentaria. La energía nuclear podría ayudar a lograr esta transformación del sistema energético y a reducir las emisiones de CO₂ en aquellos países que se inclinen por la opción nuclear, permitiendo reducir los costes del sistema eléctrico y los precios de la electricidad, aunque quedan cuestiones por resolver con respecto a la externalización o socialización de algunos costes, por ejemplo los relativos a cuestiones de seguridad operacional, almacenamiento de residuos, desmantelamiento y responsabilidad.»

Resultado de la votación de la enmienda: 89 votos a favor, 53 en contra y 8 abstenciones.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio/El futuro enfoque del apoyo presupuestario de la UE en favor de terceros países»

COM(2011) 637 final y COM(2011) 638 final

(2012/C 229/26)

Ponente: **An LE NOUAIL MARLIÈRE**

El 30 de octubre de 2011, 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

«Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio / El futuro enfoque del apoyo presupuestario de la UE en favor de terceros países»

COM(2011) 637 final y COM(2011) 638 final.

La Sección Especializada de Relaciones Exteriores, encargada de preparar los trabajos del Comité en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de abril de 2012.

En su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 146 votos a favor, 60 en contra y 30 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

El Comité aprueba y apoya ambas propuestas e insiste, no obstante, en la prioridad de hacer realidad los objetivos anunciados en las poblaciones a las que van destinadas finalmente las ayudas, y con este fin sugiere:

1.1 Contar con las organizaciones de la sociedad civil (OSC, de las que forman parte, en particular, y cada una en función de sus especificidades, las organizaciones sindicales, las cooperativas, las ONG o las organizaciones empresariales) no solo en lo que se refiere a las orientaciones generales, sino a lo largo de todo el proceso de selección de proyectos, ejecución, evaluación y resultados, para respaldar y completar los procedimientos administrativos, diplomáticos y jurídicos de control y evaluación de la financiación de la UE.

1.2 Hacer participar a los agentes sociales y las demás organizaciones de la sociedad civil, en vez de limitarse a consultarlos, permitiría beneficiarse del conocimiento especializado basado en la experiencia social, económica y medioambiental, así como del compromiso desinteresado de los ciudadanos implicados, mejorando los criterios de representatividad y de democracia: apertura, ampliación, transparencia e independencia (objetivo de apropiación).

1.3 En este contexto, los consejos económicos y sociales, en caso de existir, constituyen un recurso valiosísimo. El CESE, con sus distintos socios – organizaciones del tercer sector, sindicatos, organizaciones de empresarios – siempre se ha implicado, con independencia de los obstáculos. Ha sido un interlocutor de los poderes públicos europeos ante las delegaciones con las que ha mantenido relación, tanto ejerciendo de puente entre instituciones y organizaciones civiles, sociales y económicas como recomendando en muchas circunstancias una mayor vigilancia por parte de las autoridades de la UE en materia de derechos humanos.

1.4 **Debería garantizarse mejor el equilibrio en las modalidades de la consulta de las OSC europeas**, por una parte, y de los países beneficiarios, por otra. Es indispensable evitar la instrumentalización de la política europea de desarrollo velando, en particular, por una consulta cruzada de los agentes no estatales ⁽¹⁾.

1.5 En lo referente a las concentraciones sectoriales a escala nacional, se debe tener en cuenta la agenda del trabajo digno, que contribuye al crecimiento integrador y sostenible. Los interlocutores sociales deben participar desde el inicio del diálogo político para garantizar una apropiación democrática de las políticas de desarrollo más allá de la participación de los gobiernos.

1.6 La diferenciación de los países o grupos de países debe basarse en indicadores pertinentes, como el índice de desarrollo humano y social de las Naciones Unidas, que respondan a la reducción de la pobreza. En todo caso, se debe establecer una estrategia de reducción progresiva de las ayudas a favor los países considerados «economías emergentes».

1.7 Las ayudas de la UE a favor de la buena gobernanza y de los derechos humanos (pilar de la agenda para el cambio) deben servir para fomentar un enfoque del desarrollo basado en los derechos humanos caracterizado por: la participación en procesos políticos, la apropiación democrática y la capacitación de los titulares de derechos, los sistemas para la observancia de los derechos humanos basados en acuerdos internacionales así como la coherencia entre las políticas de derechos humanos, de cooperación y económica.

⁽¹⁾ Véase DO C 211, de 19.8.2008, pp. 77–81, ponente: Sr. Moreno Preciado: «La libertad de asociación en los países socios mediterráneos» y el punto 3.13 del presente dictamen.

1.8 El Comité sugiere prestar especial atención a las mejoras siguientes para permitir **un despliegue más eficaz de la ayuda pública y privada:**

- teniendo en cuenta que los países que más necesitan la ayuda a menudo también son aquellos donde predominan las formas más graves de corrupción, prestar especial atención a las medidas anti-corrupción y, en caso de realizarse pagos como apoyo presupuestario, los agentes no gubernamentales, interlocutores sociales, asociaciones activas en los ámbitos de los derechos humanos así como redes europeas deberían ser consultados y participar en materia de establecimiento de prioridades, seguimiento, etc.;
- las temáticas sectoriales deberían ocupar un lugar central en la redefinición estratégica de los objetivos de la ayuda, entre los que el Comité señala prioritariamente los objetivos de desarrollo del milenio. Especial atención ha de prestarse a los sectores sociales, los ámbitos de la educación – incluida la formación profesional continua –, la salud, el desarrollo de las nuevas TIC y el acceso a las mismas, los derechos de las personas con discapacidad, los derechos humanos y el derecho al trabajo, todos los derechos de la mujer en su vida profesional y privada y su participación en la vida pública;
- la ayuda pública sigue siendo fundamental y necesaria para el desarrollo de estos países; no obstante, a fin de coordinar mejor la ayuda directa de los Estados miembros y de la UE, la ayuda procedente de las ONG y del sector privado debería tenerse en cuenta el proceso de coordinación y de coherencia, y aplicársele los mismos principios en materia de coherencia de objetivos y de contabilidad;
- el Comité sigue mostrándose preocupado por la tendencia a la baja de la ayuda oficial al desarrollo de la mayoría de los Estados miembros e insiste en la necesidad de reforzar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

1.9 El Comité considera que **la Comisión debería reforzar en la medida de lo posible la participación directa de la sociedad civil europea y de los países beneficiarios**, en un contexto de asociación que tendría consecuencias positivas en materia de derechos humanos, lucha contra la corrupción, reducción del riesgo de ineficacia de la ayuda y de los problemas sociales.

1.10 Los Estados miembros deberían obligarse a coordinar su ayuda en el marco comunitario. En un contexto de crisis económica grave para la UE, los contribuyentes europeos deberían poder estar mejor sensibilizados sobre los objetivos de la ayuda, estar informados al respecto, poder pronunciarse sobre los objetivos, y, para apoyarlos mejor, disponer de las informaciones pertinentes a través de acciones de formación destinadas a la opinión pública y a los agentes voluntarios y profesionales de las OSC.

1.11 La UE también debería poder mejorar de manera importante los resultados de su ayuda evaluando el impacto de los acuerdos de asociación económica u asociación o de libre comercio en los ámbitos económico, industrial y agrícola antes de celebrarlos, así como en el marco de su seguimiento.

2. Introducción

2.1 Tras la publicación de su Libro Verde «Política de desarrollo de la UE en apoyo del crecimiento integrador y el desarrollo sostenible / Mejorar el impacto de la política de desarrollo de la UE» de 10 de noviembre de 2010 (COM(2010) 629 final), la Comisión presenta las dos propuestas objeto de examen.

2.2 Con nuevos retos mundiales por afrontar, poco tiempo para que expire en 2015 el plazo establecido para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), y en medio de los preparativos para el próximo Marco Financiero Plurianual (MFP), la UE busca la adecuada combinación de políticas, instrumentos y recursos necesarios para ser eficaz y eficiente en la lucha contra la pobreza en el contexto de un desarrollo sostenible. La Comisión propone un programa para el cambio con el fin de reforzar la solidaridad de Europa con los países en desarrollo del mundo en esta lucha.

2.3 La UE ya ha hecho mucho para ayudar a reducir la pobreza y, en particular, para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Pese a ello, en muchas partes del mundo aún persiste una acuciante situación de pobreza. Entretanto, los movimientos populares en el Norte de África y Oriente Medio han puesto de relieve que es esencial avanzar seriamente en la consecución de los ODM. Según la Comisión Europea, la política de desarrollo de la UE debe tener en cuenta las crecientes divergencias entre los países en desarrollo. La UE también tiene la ocasión de colaborar más estrechamente con el sector privado, las fundaciones, las organizaciones de la sociedad civil y las autoridades locales y regionales, pues estas instancias desempeñan un papel vital en el desarrollo. La UE y sus Estados miembros deberían hablar con una sola voz y actuar concertadamente con el fin de lograr mejores resultados y aumentar la visibilidad de la UE.

2.4 El actual período económico y presupuestario hace indispensable garantizar que la ayuda se emplee eficazmente, logrando los mejores resultados posibles, y que se utilice para movilizar una mayor financiación para el desarrollo.

2.5 Las estrategias de desarrollo dirigidas por los países socios seguirán configurando la cooperación al desarrollo de la UE con arreglo a los principios de apropiación y asociación. La UE pretende lograr un mayor compromiso recíproco con los países socios, incluida la responsabilización mutua por los resultados. El diálogo a escala nacional en un marco coordinado de donantes debe determinar exactamente dónde y cómo intervendrá la UE. Asimismo, se buscará una colaboración más eficaz en el marco del sistema multilateral.

2.6 La Comisión también adoptó el 7 de diciembre de 2011 una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo⁽²⁾, que oficializa las orientaciones propuestas en el Libro Verde y en las dos Comunicaciones que se examinan a continuación.

⁽²⁾ COM(2011) 840 final, de 7.12.2011, SEC(2011) 1469 y 1470.

3. Observaciones generales

3.1 El Comité recuerda que ha formulado numerosas observaciones, que sigue considerando pertinentes, en anteriores dictámenes, en particular:

— «Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo»⁽³⁾;

— «Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos»⁽⁴⁾, donde abogaba por «que se inicie una reflexión institucional sobre el papel de la sociedad civil en la política exterior de la Unión en materia de derechos humanos y sobre la posibilidad de conseguir que la sociedad civil participe más directamente en la definición y aplicación de tal política. La consulta a la sociedad civil organizada debería realizarse sistemáticamente antes de elaborar cualquier documento de estrategia, incluidos los documentos de estrategia específicos para cada país [...]».

3.2 El Comité quiere apoyar especialmente los objetivos de derechos humanos, sobre todo en los ámbitos de los derechos humanos relativos al trabajo, la igualdad entre mujeres y hombres, la protección y el fomento de los derechos del niño, también con miras a erradicar el trabajo infantil, y el trabajo informal sin protección social (Trabajo decente y Convenios de la OIT).

3.3 Aunque la Comisión apoya la consecución del ODM 1 (erradicar la pobreza extrema), el Comité constata que sigue otorgándose muy poca importancia a los demás objetivos, cuando la consecución de uno de ellos puede contribuir a lograr otros objetivos. Por ejemplo, poner en marcha la consecución del Objetivo 7, de un entorno humano sostenible (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, ODM7), contribuiría a reducir la pobreza.

3.4 El Comité subraya la necesidad de asignar recursos financieros específicos a las cuestiones de género (ODM3) en la cooperación al desarrollo. Lamenta, sobre todo, la ausencia de información y datos, así como de supervisión sistemática, lo que hace muy difícil determinar cualquier impacto positivo o negativo sobre la igualdad de género. Esto impone una fuerte limitación a la posibilidad de elaborar políticas con conocimiento de causa y de formular estrategias e intervenciones adecuadas para reducir las desigualdades. Para ser eficaz, la incorporación transversal de la política de género («gender mainstreaming») ha de hacerse operativa y apoyarse mediante una financiación y dotaciones predecibles, ya que de lo contrario corre el riesgo de verse marginada a expensas de otros objetivos aparentemente más urgentes⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Dictamen del CESE sobre el «Instrumento de la Unión Europea para la financiación de la cooperación al desarrollo: el papel de la sociedad civil organizada y de los interlocutores sociales», DO C 44, de 11.2.2001, pp. 123–128, ponente: Sr. Iuliano;

⁽⁴⁾ Dictamen del CESE sobre el «Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH)», DO C 182, de 4.8.2009, ponente: Sr. Iuliano.

⁽⁵⁾ Véase el informe de la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Género «Multiannual Framework 2014-2020 - Assessing Gender relevance of EU External Actions».

3.5 En lo que se refiere a la descentralización y la confianza delegada en las representaciones de la UE, el CESE, a través de sus grupos de contacto, de seguimiento y participación en las mesas redondas de la UE (India, Brasil, ACP, etc.), así como en los procesos dirigidos al Mediterráneo y a los países vecinos del Este, se ha reunido con las delegaciones europeas en cada misión que ha tenido ocasión, o se ha visto obligado, a realizar. El Comité constata que el apoyo por parte de las delegaciones europeas debería hacerse extensivo a las OSC europeas presentes sobre el terreno, y que la visibilidad de la ayuda europea ganaría con ello.

3.6 El CESE apoya el objetivo de las propuestas, aunque emite algunas sugerencias sobre el instrumento de «apoyo presupuestario» dada la falta de respaldo por parte de la opinión pública. Las recomendaciones de las organizaciones de la sociedad civil y de los agentes sociales, entre otros, deberían tomarse más en consideración a la hora de elaborar y supervisar los programas: democracia, transparencia, trazabilidad para luchar contra el despilfarro, la corrupción, la evasión fiscal, el abuso de posición dominante y de autoridad política, policial o militar⁽⁶⁾, etc.

3.7 En primer lugar, debe llegarse al final de la evaluación si no se quiere constatar nuevamente dentro de ocho años (Perspectivas financieras 2014-2020) que, aunque la Comisión ha estimado adecuadamente que los resultados son decepcionantes y ha intentado resolver la situación teniendo también en cuenta las misiones encomendadas por el nuevo Tratado, al final ha seguido haciendo lo mismo: consulta ex post, refuerzo del control con exceso de detalles, sin reforzar los medios humanos ni verificar la pertinencia de los objetivos controlados, las redes organizadas o los individuos. Deberá otorgarse prioridad a las ayudas a los grupos sociales más vulnerables y que tienen problemas de acceso, incluidos los que residen en las zonas rurales y en las regiones más remotas.

3.8 En segundo lugar, favoreciendo a los agentes económicos principales en ambos extremos de la ayuda (donantes/beneficiarios), se privilegia la apariencia de eficacia en detrimento de la inversión humana sostenible.

3.9 Por último, a la hora de evaluar los objetivos de la ayuda, la Comisión debe ser clara —e indicar claramente— cómo encaja su programa de ayuda —y en qué se distingue— respecto de los objetivos de las negociaciones de sus Acuerdos de Asociación Económica (AAE) y de sus Acuerdos de Libre Comercio (ALC). La falta de claridad a este respecto no sólo induce a confusión y malentendidos, sino que también puede llevar a no reconocer que hasta ahora la ayuda al desarrollo ha estimulado de manera insuficiente la realización de los Objetivos del Milenio, al no haber coherencia entre los objetivos de la ayuda y el resto de la política exterior de la UE, en particular la política comercial.

⁽⁶⁾ Dictamen del CESE sobre «Integración regional para el desarrollo de los países ACP», DO C 317, de 23.12.2009, pp. 126-131, ponente: Sr. Dantin, y coponente: Sr. Jahier.

3.10 Así pues, la UE podría estimular más y mejor el desarrollo de un crecimiento integrador orientado a la transición hacia una economía ecológica, centrado en el desarrollo humano, el intercambio y la transferencia de los conocimientos y las tecnologías necesarios, mejorar los resultados de su ayuda evaluando el impacto de los acuerdos que celebra en los ámbitos económicos, y hacer eficaz el *Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos* (7), que aún no ha alcanzado su máximo grado de utilidad.

3.11 Cabe recordar que el objetivo del 0,7 % del PIB de los Estados miembros de la declaración de París sigue siendo el objetivo en cuanto a volumen, pero que muchos Estados se han refugiado desde antes de la crisis financiera de 2008 en el eslogan «menos ayuda de más calidad» (Monterrey 2002, Johannesburgo 2002). Todos los Estados miembros de la UE contribuyen a programas de ayuda europeos o internacionales pero, al final, grandes sectores de la sociedad quedan excluidos de los beneficios anunciados, tanto económicos como medioambientales. Por lo tanto, es necesario restablecer la confianza, tanto en el ámbito de la ayuda como en el ámbito económico, entre la sociedad civil y sus gobernantes políticos y económicos, tanto en el Norte como en el Sur.

3.12 Para lograr una ayuda coordinada y eficaz, los Estados miembros y la Comisión Europea deben compartir los esfuerzos de convergencia de los objetivos. Las instituciones europeas son demasiado discretas con respecto a los intereses particulares de cada Estado miembro contribuyente. Los gobiernos de los países beneficiarios han podido así aprovecharse de los intereses económicos a menudo divergentes de los Estados miembros de la UE, y jugar con la rivalidad o la competencia entre financiaciones de la ayuda y entre continentes (UE, G20, OCDE, etc.).

3.13 Es importante adoptar medidas para apoyar el proceso democrático. Siempre debería buscarse un equilibrio entre la consulta de los agentes sociales, por un lado, y de las demás organizaciones de la sociedad civil, por otro, a fin de obtener un eco positivo y una realización concreta de los objetivos temáticos.

3.14 No puede razonarse como si la propia UE no hubiese sufrido consecuencias sociales a partir de una crisis financiera que se extendió a los ámbitos económico, presupuestario, social y político. La UE debe, mediante sus ayudas y su cooperación al desarrollo, fomentar una reducción del consumo de materias primas, facilitar las transferencias tecnológicas y respaldar las industrias de transformación en los países exportadores netos de recursos naturales, para reducir su huella ecológica, todo ello mientras contribuye a reducir los efectos del cambio climático.

Entorno empresarial, integración regional y mercados mundiales

3.15 En este contexto, los resultados de la Conferencia de Busan no han demostrado que la UE haya mantenido una convicción particular o firme en materia de apoyo a la transferencia de tecnología, mejora del hábitat frente al cambio climático o refuerzo de los servicios públicos, y hay que reconocer que sus esfuerzos se ven debilitados por la profusión de padrinazgos y financiaciones privadas procedentes de intereses económicos multinacionales o transnacionales (lo cual es signo del

enérgico compromiso del sector privado con el desarrollo), cuando su participación y su contribución pública siguen representando aproximadamente la mitad de la AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo).

3.16 A nivel internacional, algunas empresas grandes presentes, en particular, en los sectores de las infraestructuras, la construcción, el agua, el sector agroalimentario, la energía, etc.), facilitan estudios previos de viabilidad a los gobiernos destinatarios de la ayuda que sirven para convencer a los futuros donantes de fondos y aprovechan la obligación de los Estados beneficiarios de responder a los derechos fundamentales y de ponerlos positivamente en práctica sugiriendo la realización de grandes obras. Ahora bien, los fondos de la ayuda obtenida a veces son introducidos en los mercados financieros por miembros de los gobiernos locales o nacionales beneficiarios, sin contribuir siempre a la realización de los proyectos a los que estaban inicialmente destinados, siendo redirigidos hacia plazas financieras europeas, «en lugar seguro» en cuentas privadas.

3.17 Por este motivo, el Comité aprueba los objetivos de lucha contra la evasión fiscal y contra la corrupción, que deben incluir la lucha contra el blanqueo de dinero procedente de actividades delictivas o de la evasión fiscal, de la explotación del trabajo informal o forzado, y del trabajo infantil. La UE alcanzaría mejor así el objetivo de coherencia con los demás donantes.

3.18 La UE ha de instar imperativamente a sus Estados miembros a aumentar su contribución, pero de manera coordinada e integrada, consultar a su propia sociedad civil sobre la pertinencia de sus objetivos para convencer a los Estados miembros de que la ayuda al desarrollo no es solamente una cuestión de imagen y de partes de mercados, y fomentar y favorecer el diálogo entre las distintas organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales y los Estados miembros así como contando con la participación de los entes locales y regionales, tanto en la UE como fuera de ella.

4. Observaciones particulares

4.1 Tras el apoyo que les prestó el Foro de Accra de septiembre de 2010, las organizaciones de la sociedad civil adoptaron los «Principios de Estambul» para la eficacia del desarrollo, que son fruto de un largo proceso de consultas realizadas en más de 70 países y sectores. Estos principios constituyen la base de un marco internacional para la eficacia del desarrollo adoptado en junio de 2011, por el que se establecen criterios para interpretar y alinear las prácticas de las OSC con los Principios de Estambul, adaptándolas a las circunstancias locales y sectoriales. En este marco, la Comisión ha solicitado al Comité la elaboración de un dictamen exploratorio para definir lo que

(7) Véase la nota 4.

podría ser la participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación al desarrollo, en el marco del diálogo estructurado ⁽⁸⁾.

4.2 El Comité otorga una especial importancia al contexto de la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible que se celebrará en Río de Janeiro en junio de 2012.

4.3 A este efecto, recuerda las conclusiones y recomendaciones formuladas en el dictamen del CESE sobre «Río+20: hacia la economía ecológica y la mejora de la gobernanza - Contribución de la sociedad civil organizada europea» ⁽⁹⁾, así como el mensaje contenido en su dictamen adicional sobre la «Posición del CESE para la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20)» ⁽¹⁰⁾.

4.4 Con ocasión de la Conferencia de Río+20 de las Naciones Unidas, los responsables del planeta deberán comprometerse en un plan de acción concreto que conduzca a la verificación del logro de los Objetivos del Milenio, la instauración de un desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza (objetivo 1), dentro de los límites de las capacidades del planeta.

4.5 El CESE señala en particular que la erradicación de la pobreza y el acceso garantizado de todos a una alimentación suficiente, a un agua potable y a una energía sostenible deben ser prioridades esenciales de la agenda de Río+20. El fomento de una agricultura local que respete el medio ambiente en los países en desarrollo juega un papel vital en la lucha contra la pobreza y la mejora de la seguridad alimentaria, y constituye un motor para el desarrollo de regiones rurales prósperas desde el punto de vista económico.

4.6 En lo que se refiere al sector privado, debe apoyarse el reconocimiento de los interlocutores sociales (organizaciones de trabajadores y empresarios) y del diálogo social en numerosos países socios. El diálogo social es indispensable para garantizar una apropiación democrática de amplia base de los objetivos de desarrollo económico, social y medioambiental preconizados por el PNUD y el PNUMA (transición hacia una economía ecológica), así como el respeto de las normas laborales fundamentales y el fomento de la justicia social. Mediante el diálogo y la justicia social, los representantes de los empresarios y de los trabajadores contribuyen a definir estrategias eficaces de desarrollo económico, social y medioambiental e impulsan la prevención de conflictos y la estabilidad social.

4.7 Es importante que todos los agentes del sector privado implicados, a la vez que fomentan la amplia aplicación de los principios de la responsabilidad social de las empresas e iniciativas similares, apliquen los principios y las normas laborales establecidos en los convenios de la OIT y controlados por el

sistema de supervisión de la OIT. En particular las empresas transnacionales, especialmente cuando obtengan beneficios en una u otra fase gracias al uso concomitante de la ayuda pública, deberán adoptar medidas activas para respetar los «Principios orientativos sobre negocios y derechos humanos» en el marco de referencia «Proteger, respetar y remediar» de las Naciones Unidas, la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT, las Directrices de la OCDE para las empresas multinacionales y el Pacto Mundial de las Naciones Unidas (Global Compact). También tienen la posibilidad de ajustarse a las mejores prácticas derivadas de la cooperación entre la Corporación Financiera Internacional - CFI (Banco Mundial) y la OIT en materia de promoción de las normas laborales fundamentales a lo largo de toda la cadena de producción.

4.8 El apoyo del sector privado puede redundar en beneficio del desarrollo, pero la ayuda oficial al desarrollo no debería usarse para garantizar los riesgos del sector privado o sustituir los servicios públicos. En cuanto a las asociaciones entre los sectores público y privado (APP), deberían permitir y garantizar un reparto de riesgos equitativo para la comunidad, la accesibilidad y asequibilidad de los servicios y los bienes producidos, así como su sostenibilidad medioambiental, basándose en un análisis pormenorizado de las necesidades reales a más largo plazo. Deberían respetar un verdadero enfoque multilateral y no servir de instrumento para la privatización de los servicios públicos, allí donde estos existen y obtienen buenos resultados o pueden mejorarse.

4.9 Como agentes fundamentales del desarrollo sostenible en los países destinatarios, las empresas y organizaciones de la economía social (incluidas las cooperativas) deben ser consultadas y participar en el establecimiento de los objetivos, y recibir apoyo para su realización, desarrollando así su potencial como agentes de la ayuda y de la apropiación de la misma.

4.10 En muchos países de África, Asia y América Latina que ahora se consideran «países de ingresos medios» la pobreza aún dista mucho de haber desaparecido, habida cuenta de la creciente desigualdad entre ricos y pobres. En particular, el 75 % de los pobres sigue viviendo en los países de ingresos medios. Esto significa que la creación de unas sociedades democráticas y equitativas, con unos interlocutores sociales fuertes, debe seguir siendo un objetivo pertinente de los programas geográficos.

4.11 En cualquier caso, todos los países en desarrollo deberían seguir teniendo la posibilidad de optar a los programas temáticos, que, por lo tanto, deberán ser reforzados. En este contexto, debería flexibilizarse el objetivo de favorecer un máximo de tres temáticas por país, con una concertación adecuada tanto con los gobiernos de los Estados beneficiarios como con los agentes económicos y sociales privados y las demás organizaciones de la sociedad civil.

4.12 En consecuencia, la decisión política de reducir progresivamente las ayudas a los «países en desarrollo más ricos» debería tomarse sobre la base de los indicadores pertinentes del desarrollo humano y social de las Naciones Unidas, y hacerse en el marco del consenso internacional de la OCDE, con miras a reducir las diferencias internas.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre «La participación de la sociedad civil en las políticas de desarrollo y de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea»; DO C 181 de 21.6.2012, p. 28.

⁽⁹⁾ DO C 376 de 22.12.2011, p. 102.

⁽¹⁰⁾ DO C 143 de 22.5.2012, p. 39.

4.13 El Comité aprueba el objetivo consistente en reforzar el peso y la legitimidad de los agentes nacionales en el proceso presupuestario de los países socios y considera que, si es efectiva, la puesta a disposición de datos reales y verificables sobre las operaciones de ayuda presupuestaria puede permitir importantes avances en la realización de los objetivos de la ayuda y del milenio. Por este motivo, apoya los esfuerzos realizados por la Comisión en ese sentido.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

ANEXO

al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo

Las enmiendas siguientes, que obtuvieron más de la cuarta parte de los votos, fueron rechazadas:

Enmienda 14: punto 3.16

Suprímase.

~~«A nivel internacional, la tesorería de empresas muy grandes (presentes en particular en los sectores de las infraestructuras, la construcción, el agua, el sector agroalimentario, la energía, etc.)⁽¹⁾, depende a veces demasiado de la AOD. Los estudios previos de viabilidad facilitados a los gobiernos destinatarios de la ayuda sirven para convencer a los futuros donantes de fondos y aprovechan la obligación de los Estados beneficiarios de responder a los derechos fundamentales y de ponerlos positivamente en práctica sugiriendo la realización de grandes obras. Ahora bien, los fondos de la ayuda obtenida a veces son introducidos en los mercados financieros por miembros de los gobiernos locales o nacionales beneficiarios, sin contribuir siempre a la realización de los proyectos a los que estaban inicialmente destinados, siendo redirigidos hacia plazas financieras europeas, "en lugar seguro" en cuentas privadas.»~~

Exposición de motivos

Este punto no parece claro ni aporta nada al dictamen. La última frase no parece referirse a un problema general sino a un delito único cometido por una o varias personas. Su valor añadido es más que dudoso.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 27

Votos en contra: 137

Abstenciones: 29

Enmienda 10: punto 4.8

Punto 4.8

~~«El apoyo del sector privado es un factor clave para la promoción puede redundar en beneficio del desarrollo, pero la ayuda oficial al desarrollo no debería usarse para garantizar los riesgos del sector privado o sustituir los servicios públicos. En cuanto a las asociaciones entre los sectores público y privado (APP), estas deberían permitir y garantizar un reparto de riesgos equitativo para la comunidad, la accesibilidad y asequibilidad de los servicios y los bienes producidos, así como su sostenibilidad medioambiental, basándose en un análisis pormenorizado de las necesidades reales a más largo plazo. Deberían respetar un verdadero enfoque multilateral y no servir de instrumento para la privatización de los servicios públicos, allí donde estos existen, obtienen buenos resultados o pueden mejorarse.»~~

Exposición de motivos

Se pretende con esta modificación mantener un enfoque equilibrado.

Resultado de la votación:

Votos a favor: 96

Votos en contra: 126

Abstenciones: 11

⁽¹⁾ Hasta la reforma de los criterios de elegibilidad del DM y del BEI e incluso hasta ahora, pese a las reformas iniciadas.

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] que modifica la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas»

COM(2012) 136 final 2012 — 2012/0066 (COD)

(2012/C 229/27)

Ponente general: **Josef ZBOŘIL**

El 16 de abril de 2012, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] que modifica la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas»

COM(2012) 136 final 2012 — 2006/0066 (COD).

El 24 de abril de 2012, la Mesa del Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Agricultura, Desarrollo Rural y Medio Ambiente la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos, en su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 24 de mayo de 2012), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general al Sr. ZBOŘIL y aprobó por 121 votos a favor, 6 en contra y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El CESE acoge favorablemente la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas (COM(2012) 136 final), de 26 de marzo de 2012, así como la evaluación de impacto que la acompaña (SWD(2012) 66 final).

1.2 El Comité no considera que la evaluación de impacto proporcione datos suficientemente fiables sobre los que basar las propuestas de la Comisión sobre las pilas de níquel-cadmio. El Comité señala que las pilas de níquel-hidrurometálico no se utilizarán en herramientas eléctricas en 2015 y que, por lo tanto, no constituyen una tecnología alternativa de pilas comercialmente viable. Por lo tanto, solo una tecnología de pilas, la de iones de litio, estará disponible una vez que se suprima la exención para las pilas de níquel-cadmio, y esta circunstancia presenta un posible riesgo comercial para el sector de las herramientas eléctricas inalámbricas.

1.3 El Comité recomienda la aprobación de esta propuesta de Directiva con la condición de que la fecha hasta la cual podrán ponerse en el mercado las pilas que contengan más de un 0,002 % de cadmio en peso quede fijada en el 31 de diciembre de 2018, y de que se prevea la autorización en el mercado de paquetes de baterías de repuesto de níquel-cadmio durante los cinco años siguientes. A partir de esta fecha, los únicos aparatos con pilas de cadmio que podrán ponerse en el mercado serán los dispositivos de emergencia y de alarma y los equipos médicos especiales.

1.4 El Comité valora positivamente la aplicación del principio de proporcionalidad en este proceso decisorio concreto y apoya las propuestas de la Comisión. Recomienda, por lo tanto, que el Parlamento Europeo y el Consejo aprueben la propuesta de Directiva (COM(2012) 136 final) con las modificaciones propuestas en el punto 1.3.

1.5 Por consiguiente, el Comité también suscribe la propuesta de conferir competencias de ejecución a la Comisión según los términos y el alcance previstos en la propuesta de Directiva. Esta atribución de competencias con arreglo a la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2012) 136 final) deberá garantizar la transparencia de los procedimientos y la plena asunción de responsabilidad por parte de los encargados de ejercer las competencias de ejecución de la Comisión. El Comité pide que los servicios interesados actúen de manera transparente y respondan de sus decisiones.

2. Síntesis del documento de la Comisión

2.1 La Directiva 2006/66/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores y por la que se deroga la Directiva 91/157/CEE, prohíbe la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles, incluidos los que hayan sido incorporados a aparatos, que contengan más de 0,002 % de cadmio en peso. No obstante, las pilas y acumuladores portátiles destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas quedan exentos de tal prohibición.

2.2 El motivo de esta propuesta es que el artículo 4, apartado 4, de la Directiva sobre Pilas y Acumuladores exige que la

Comisión revise la excepción de la prohibición del cadmio prevista para herramientas eléctricas inalámbricas en el apartado 3, letra c), y presente un informe acompañado, en su caso, de las propuestas correspondientes, con vistas a prohibir el cadmio en pilas y acumuladores.

2.3 En diciembre de 2010, la Comisión presentó un informe al Parlamento Europeo y al Consejo. En las conclusiones se indicaba que no era el momento adecuado de presentar propuestas sobre la excepción aplicable a las pilas portátiles que contienen cadmio destinadas a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas, ya que no se disponía de toda la información técnica (en particular los costes y beneficios del cadmio y de sus sustitutos) para apoyar una decisión de ese tipo.

2.4 Algunas partes interesadas se mostraron partidarias de la retirada de la excepción del uso de pilas de níquel-cadmio (NiCd) en herramientas eléctricas inalámbricas, considerando que, a largo plazo, los costes económicos serían mínimos y los beneficios ambientales considerables. Otras se opusieron a la retirada de la excepción, subrayando que los datos sobre el impacto económico, ambiental y social no justificaban la retirada.

2.5 En conjunto, la consulta de las partes interesadas confirmó la necesidad de una evaluación comparativa del ciclo de vida a fin de disponer de una base sólida para el análisis coste-beneficio. La evaluación comparativa del ciclo de vida no fue concluyente en lo que se refiere a las ventajas e inconvenientes relativos de las composiciones químicas actualmente disponibles para las pilas. De la evaluación de impacto de la Comisión se desprende que, comparadas con la hipótesis de referencia, las demás opciones de actuación en relación con la retirada de la excepción (retirada inmediata o en 2016) tendrán un menor impacto ambiental global, tanto en términos de emisiones de cadmio en el medio ambiente como en términos de impactos ambientales agregados, según seis indicadores medioambientales.

2.6 La Comisión sostiene que, en caso de retirada diferida de la excepción (en 2016), los beneficios medioambientales serían ligeramente inferiores a los de la opción de retirada inmediata, pero los costes serían muy inferiores respecto a dicha opción. Algunas empresas de reciclado y fabricantes de herramientas eléctricas inalámbricas han elaborado estimaciones de costes respecto a ambas opciones de actuación en relación con la retirada de la excepción (comprendidas entre 40 y 60 millones de euros en caso de retirada inmediata y 33 millones de euros en caso de retirada en 2016). No obstante, no está claro que todos esos costes deban atribuirse a los casos de retirada de la excepción, dado que, en la hipótesis de referencia, las cantidades de pilas de cadmio utilizadas en las herramientas eléctricas inalámbricas disminuirán un 50 % entre 2013 y 2025.

2.7 La Comisión señala que, en el período 2013-2025, una herramienta eléctrica inalámbrica dotada de una pila con otra composición química costará, según la composición elegida (níquel-hidrurometálico o iones de litio), 0,8 y 2,1 euros más, respectivamente, en caso de retirada inmediata de la excepción y 0,4 y 0,9 euros más, respectivamente, en caso de retirada en 2016. Estos datos son inexactos. Las diferencias de costes son mucho más altas.

2.8 El impacto social y la carga administrativa son limitadas en cualquiera de las opciones de actuación, y no deberían plantear problemas de cumplimiento.

2.9 La evaluación de impacto llega a la conclusión de que, si la excepción se retira en 2016, los beneficios medioambientales serán ligeramente inferiores a los de la opción de retirada inmediata, pero los costes serán muy inferiores en comparación con una retirada inmediata. Dado que la retirada de la excepción en 2016 tendría prácticamente el mismo nivel de eficacia con una mayor eficiencia en comparación con una retirada inmediata, esa opción es la preferida. La excepción vigente respecto a la utilización en herramientas eléctricas inalámbricas debe seguir aplicándose hasta el 31 de diciembre de 2015 a fin de que el sector pueda seguir adaptándose a las tecnologías pertinentes.

3. Observaciones generales y específicas

3.1 Sobre la base del análisis de una serie de aspectos, sectores y hechos, la Comisión propone mantener en producción y en servicio hasta finales de 2015 las pilas destinadas a herramientas eléctricas inalámbricas que contengan en peso más de un 0,002 % de cadmio.

3.2 El análisis realizado demuestra que se trata de una solución que no ocasionará ningún deterioro apreciable del medio ambiente, ni pondrá en peligro la salud de la población. Es decepcionante que la propuesta de la Comisión no mencione la evaluación de riesgos específica (TRAR) realizada por la UE sobre el cadmio, ni la consiguiente estrategia de reducción de riesgos, donde se llegó a la conclusión de que no son necesarias nuevas medidas para las pilas de níquel-cadmio en las herramientas eléctricas.

3.3 Evidentemente, en términos de protección del consumidor, el sistema se mantendrá en vigor para el etiquetado de aquellos artículos que contengan pilas con un contenido de cadmio plenamente conforme a la legislación en vigor. Esto también es aplicable a la protección de los trabajadores que fabrican pilas y a las normas del derecho laboral. Además, seguirán fabricándose pilas de cadmio para los equipos médicos especiales y los sistemas de emergencia eléctricos. Según la evaluación de impacto, quedan así cubiertos los riesgos que sin duda plantea el aplazamiento de la fecha de la prohibición del uso de acumuladores que contengan más de un 0,002 % de cadmio en peso.

3.4 El Comité recomienda, por lo tanto, que la prohibición entre en vigor el 31 de diciembre de 2018.

3.5 El Comité también recomienda que se confieran competencias de ejecución a la Comisión según los términos y el alcance previstos en la propuesta de Directiva. La atribución de estas competencias con arreglo a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo (COM(2012) 136 final) deberá garantizar la transparencia de los procedimientos y la plena asunción de responsabilidad por parte de los encargados de ejercer las competencias de ejecución de la Comisión.

3.6 El Comité toma nota de que actualmente los paquetes de pilas utilizados en las herramientas eléctricas proceden principalmente de terceros países, aunque muchas herramientas eléctricas de marca se fabrican en la UE. No obstante, tiene en cuenta la idea de que no es deseable aumentar de manera desproporcionada el coste que representa para el consumidor la adquisición de estos equipos, incluidas las herramientas eléctricas inalámbricas con pilas integradas o separadas que contengan más de un 0,002 % de cadmio en peso.

Bruselas, 24 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican las Directivas 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE y 2001/114/CE en lo que respecta a los poderes que se otorgan a la Comisión»

COM(2012) 150 final — 2012/0075 (COD)

(2012/C 229/28)

El 18 de abril de 2012 y el 30 de abril, respectivamente, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican las Directivas 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE y 2001/114/CE en lo que respecta a los poderes que se otorgan a la Comisión»

COM(2012) 150 final — 2012/0075 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), decidió por 149 votos a favor, 5 en contra y 11 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1760/2000 en lo referente a la identificación electrónica de los animales de la especie bovina y por el que se derogan las disposiciones sobre el etiquetado voluntario de la carne de vacuno»

COM(2012) 162 final — 2011/0229 (COD)

(2012/C 229/29)

El 10 de mayo de 2012 y el 26 de abril de 2012, respectivamente, de conformidad con el artículo 43 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1760/2000 en lo referente a la identificación electrónica de los animales de la especie bovina y por el que se derogan las disposiciones sobre el etiquetado voluntario de la carne de vacuno»

COM(2012) 162 final — 2011/0229 (COD).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 481º Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), decidió por 154 votos favor, 1 en contra y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano»

COM(2012) 147 final — 2012/0074 (NLE)

(2012/C 229/30)

El 17 de abril de 2012, de conformidad con el artículo 31 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano»

COM(2012) 147 final — 2012/0074 (NLE).

Considerando que el contenido de la propuesta es satisfactorio, el Comité, en su 481^o Pleno de los días 23 y 24 de mayo de 2012 (sesión del 23 de mayo de 2012), decidió por 159 votos a favor y 7 abstenciones emitir un dictamen favorable sobre el texto propuesto.

Bruselas, 23 de mayo de 2012.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Staffan NILSSON

<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2012/C 229/13	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el código aduanero de la Unión» (refundición) COM(2012) 64 <i>final</i> — 2012/0027 (COD)	68
2012/C 229/14	Dictamen Comité Económico y Social Europeo sobre el «Libro Verde sobre el derecho a la reunificación familiar de los nacionales de terceros países que residen en la Unión Europea (Directiva 2003/86/CE)» COM(2011) 735 <i>final</i>	72
2012/C 229/15	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas» COM(2011) 681 <i>final</i>	77
2012/C 229/16	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Para una respuesta más firme frente a las drogas» COM(2011) 689 <i>final</i>	85
2012/C 229/17	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)» COM(2012) 11 <i>final</i> — 2012/011 (COD)	90
2012/C 229/18	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Un marco de calidad para los servicios de interés general en Europa» COM(2011) 900 <i>final</i>	98
2012/C 229/19	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece un Instrumento de Cooperación en materia de Seguridad Nuclear» COM(2011) 841 <i>final</i>	103
2012/C 229/20	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo relativa a la estrategia de la Unión Europea para la protección y el bienestar de los animales 2012-2015» COM(2012) 6 <i>final</i>	108
2012/C 229/21	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre determinadas medidas relativas a los países que autorizan una pesca no sostenible, con miras a la conservación de las poblaciones de peces» [COM(2011) 888 <i>final</i> — 2011/0434 (COD)]	112
2012/C 229/22	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/60/CE y 2008/105/CE en cuanto a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas» COM(2011) 876 <i>final</i> — 2011/0429 (COD)	116
2012/C 229/23	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los desplazamientos de animales de compañía sin ánimo comercial» COM(2012) 89 <i>final</i> — 2012/0039 (COD) y la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 92/65/CEE del Consejo por lo que se refiere a los requisitos zoonosanitarios que rigen el comercio dentro de la Unión y las importaciones en la Unión de perros, gatos y hurones» COM(2012) 90 <i>final</i> — 2012/0040 (COD)	119



<u>Número de información</u>	Sumario (<i>continuación</i>)	Página
2012/C 229/24	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — Perspectiva europea sobre los pasajeros: Comunicación sobre los derechos de los pasajeros en todos los modos de transporte» COM(2011) 898 <i>final</i>	122
2012/C 229/25	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Hoja de ruta de la Energía para 2050» COM(2011) 885 <i>final</i>	126
2012/C 229/26	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el cambio/El futuro enfoque del apoyo presupuestario de la UE en favor de terceros países» COM(2011) 637 <i>final</i> y COM(2011) 638 <i>final</i>	133
2012/C 229/27	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de [...] que modifica la Directiva 2006/66/CE, relativa a las pilas y acumuladores y a los residuos de pilas y acumuladores, por lo que respecta a la puesta en el mercado de pilas y acumuladores portátiles que contengan cadmio, destinados a utilizarse en herramientas eléctricas inalámbricas» COM(2012) 136 <i>final</i> 2012 — 2012/0066 (COD)	140
2012/C 229/28	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican las Directivas 1999/4/CE, 2000/36/CE, 2001/111/CE, 2001/113/CE y 2001/114/CE en lo que respecta a los poderes que se otorgan a la Comisión» COM(2012) 150 <i>final</i> — 2012/0075 (COD)	143
2012/C 229/29	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1760/2000 en lo referente a la identificación electrónica de los animales de la especie bovina y por el que se derogan las disposiciones sobre el etiquetado voluntario de la carne de vacuno» COM(2012) 162 <i>final</i> — 2011/0229 (COD)	144
2012/C 229/30	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Consejo por la que se establecen requisitos para la protección sanitaria de la población con respecto a las sustancias radiactivas en las aguas destinadas al consumo humano» COM(2012) 147 <i>final</i> — 2012/0074 (NLE)	145

Precio de suscripción 2012 (sin IVA, gastos de envío ordinario incluidos)

Diario Oficial de la UE, series L + C, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	1 200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, edición impresa + DVD anual	22 lenguas oficiales de la UE	1 310 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie L, solo edición impresa	22 lenguas oficiales de la UE	840 EUR al año
Diario Oficial de la UE, series L + C, DVD mensual (acumulativo)	22 lenguas oficiales de la UE	100 EUR al año
Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos), DVD semanal	Plurilingüe: 23 lenguas oficiales de la UE	200 EUR al año
Diario Oficial de la UE, serie C: Oposiciones	Lengua(s) en función de la oposición	50 EUR al año

La suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, que se publica en las lenguas oficiales de la Unión Europea, está disponible en 22 versiones lingüísticas. Incluye las series L (Legislación) y C (Comunicaciones e informaciones).

Cada versión lingüística es objeto de una suscripción aparte.

Con arreglo al Reglamento (CE) n° 920/2005 del Consejo, publicado en el Diario Oficial L 156 de 18 de junio de 2005, que establece que las instituciones de la Unión Europea no estarán temporalmente vinculadas por la obligación de redactar todos los actos en irlandés y de publicarlos en esta lengua, los Diarios Oficiales publicados en lengua irlandesa se comercializan aparte.

La suscripción al Suplemento del Diario Oficial (serie S: Anuncios de contratos públicos) reagrupa las 23 versiones lingüísticas oficiales en un solo DVD plurilingüe.

Previa petición, las personas suscritas al *Diario Oficial de la Unión Europea* podrán recibir los anexos del Diario Oficial. La publicación de estos anexos se comunica mediante una «Nota al lector» insertada en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

Venta y suscripciones

Las suscripciones a diversas publicaciones periódicas de pago, como la suscripción al *Diario Oficial de la Unión Europea*, están disponibles en nuestra red de distribuidores comerciales, cuya relación figura en la dirección siguiente de Internet:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_es.htm

EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) ofrece acceso directo y gratuito a la legislación de la Unión Europea. Desde este sitio puede consultarse el *Diario Oficial de la Unión Europea*, así como los Tratados, la legislación, la jurisprudencia y la legislación en preparación.

Para más información acerca de la Unión Europea, consulte: <http://europa.eu>

